UNIVERSIDAD NACIONAL

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA (1950 - 1980)

JULIA MARIA DE LA O MURILLO

Heredia, Costa Rica
Diciembre de 1982

UNIVERSIDAD NACIONAL

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA (1950 - 1980)

JULIA MARIA DE LA O MURILLO

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA
Heredia, Costa Rica

Heredia, Costa Rica
Diciembre de 1982

Tesis
913
BC 121735

BIBLIOTECA NACIONAL DEL ECUADOR

B3 2156

S

FIRMA

UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

IMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA (1950 - 1980)

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA
Heredia, Costa Rica

Tesis presentada al Instituto de Estudios Latinoamericanos
para optar por el título de

LICENCIADA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

por

JULIA MARIA DE LA O MURILLO

Tribunal examinador:

Lic. Zoraida Ugarte N.,
Decana Facultad de Filosofía y Letras

Lic. Quince Duncan M.,
Director del IDELA

Lic. María Elena Salazar M.,
Tutora

Lic. Marco Vinicio Alvarez A.,
Lector

Dr. José A. Camacho Z.,
Lector

M.A.P. Carlos E. Serrano R.,
Lector

Sr. Mario Gerardo Víquez
Secretario

Heredia, diciembre de 1982.

EN SALA

Signatura	Nº inscripción

Este material *NO SALE* de la Biblioteca

FECHA	HORA
17 MAR 2005	2 pm
16 ABR 2005	2 pm
06 SEP 2008	4:30 pm

960081 —P UNA

Nombre: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

Firma: _____

Dedico esta tesis a mi esposo Edwin y a mis hijos Eric José y Melvin Jorge, que tuvieron la paciencia de soportar todos los ajetreos que demandó ver culminados mis esfuerzos en el Instituto de Estudios Latinoamericanos.

A Flory Alfaro Vaglio, mujer generosa y valiente, quien en los momentos más duros de mi adolescencia supo darme apoyo para seguir adelante.

Deseo también que este modesto trabajo sea un homenaje póstumo a mis padres, los cuales murieron con la esperanza de que pudiera alcanzar las metas que me había propuesto en mis estudios universitarios.

J. De la O.

C O N T E N I D O

Página

PRESENTACION iii

AGRADECIMIENTOS iv

I. INTRODUCCION 1

II. EL MARCO TEORICO 6

1. El papel general de la Administración Pública en el desarrollo 6

2. El fenómeno de la burocratización como consecuencia de la participación creciente de la Administración Pública en el desarrollo 7

3. La teoría clásica de la burocratización 7

III. UNA HIPOTESIS GENERAL 12

1. Definición de la hipótesis general 12

2. Definición de conceptos contenidos en la hipótesis 13

IV. METODOLOGIA 18

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO, DESDE LA CONQUISTA Y LA COLONIA HASTA NUESTROS DIAS 22

1. La conquista y la colonia 22

2. Nacimiento y consolidación de los estados nacionales .. 37

3. Período de crecimiento económico hacia afuera y agotamiento de ese modelo (1860-1930 y 1930-1950) 47

4. De la década de los cincuenta a nuestros días 54

Página

VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU APORTE AL DESARROLLO 65

1. Caracteristicas de la evolución del Sector Público en Centro América 69

2. Evolución histórica de la Administración Pública costarricense con énfasis en el período 1950-1980 85

a. Desde la conquista hasta Braulio Carrillo 85
b. Desde la República con José María Castro Madriz hasta los años cuarenta del siglo XX 98
c. El período de 1950 a 1980 134

3. El crecimiento de la Administración Pública costarricense y su relación con el desarrollo económico y social .. 160

4. El fenómeno de la burocratización como resultado de la interacción entre Administración Pública y desarrollo: lo que señalan las variables básicas 176

a. El crecimiento institucional 176
b. El crecimiento de los gastos totales 180
c. El crecimiento de los recursos humanos en el Sector Público 184
d. Evolución de las funciones del Sector Público y de la autoridad para definir políticas económicas y sociales 187
e. Participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional 188

VII. CONCLUSIONES 197

ANEXO: INFORMACION BASICA CUALITATIVA Y CUANTITATIVA 205

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 290

PRESENTACION

Emprender un análisis del tema del crecimiento de la Administración Pública en el desarrollo, ya sea en el caso particular de Costa Rica o general de América Latina, resulta una tarea difícil por las implicaciones económicas y sociales que hay que determinar y así mismo por el examen y la óptica a emplearse en el estudio de lo escrito hasta el momento sobre este tema.

En el presente trabajo de investigación, ambas situaciones se superan con la delimitación de espacio y tiempo, concentrando en el caso de Costa Rica el análisis de la mencionada temática, para ir descubriendo la evolución paulatina del Sector Público y su aporte al desarrollo económico y social.

La premisa básica que mantiene la autora, es el análisis por etapas de la evolución del Estado costarricense, simultáneamente con el incremento y expansión del Sector Público en cada una de esas etapas. Se presentan en la investigación, caracterizaciones fundamentales del Estado en sus diversos tipos: laisses-faire, intervencionista y empresarial. En el primero, la Administración Pública se presenta tímidamente como servidora única de las grandes familias agroexportadoras que concentran en sus manos no sólo el poder económico sino también el poder político. Conforme avansan los años, se va configurando el Estado intervencionista con nuevas funciones que éste debe cumplir. Para la plena realización de estas nuevas funciones se incrementa considerablemente la burocracia estatal y

con ello el gasto público. Estas medidas consolidaron la paz social en Costa Rica pues combatieron en alto grado el desempleo y permitieron el logro de altos niveles de bienestar por la acción decidida del Estado en la economía y la sociedad.

Sin embargo, tarde o temprano el Estado no pudo resistir el modelo de consumo burocrático, pues no había suficiente riqueza generada por la producción nacional. Con anterioridad, el Estado venía apreciando la necesidad de convertirse en Estado empresarial; para ello promueve la creación de una serie de empresas públicas que buscan el desarrollo nacional y, por ende, incrementan el ámbito de acción del Sector Público.

En este trabajo puede apreciarse la amplitud conceptual de estas consideraciones que hemos señalado. Tiene esta investigación el mérito de analizar un problema de relevancia nacional. Bástenos decir que el tema del crecimiento de la Administración Pública, del proceso de burocratización en que se ven inducidas las sociedades en su desarrollo, ha sido tratado por la autora con rigor científico y una alta seriedad bibliográfica; especial mención debe hacerse del acervo de cuadros estadísticos que ofrece para fundamentar las variables de la hipótesis que postula.

Por todo lo dicho, considero muy valiosa y digna de destacar la tarea desarrollada por la autora, señora Julia María De la O Murillo, que se concreta ahora en la tesis que me ha correspondido dirigir y que me honro en presentar.

Lic. María Elena Salazar Mora
Directora de Tesis

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer los consejos y la paciencia que mostró mi directora de tesis, Lic. María Elena Salazar, sin la ayuda de la cual mi trabajo no habría avanzado con la celeridad y calidad deseadas.

Asimismo, agradezco a los lectores de esta tesis su paciente tarea y el grado de atención que le brindaron a ella.

Sin embargo, todos los errores que aún persistan en este trabajo son sólo de mi responsabilidad.

Especial agradecimiento al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), gracias al cual fue posible la edición de este trabajo; y, a su director, Dr. Carlos Cordero D'Aubuisson, por su estímulo para que concluyera satisfactoriamente esta tesis.

I. INTRODUCCION

Estudiar el tema del crecimiento de la Administración Pública en el desarrollo, y el fenómeno de la burocratización que ese crecimiento lleva aparejado, resulta muy importante por ser ambos hechos signos característicos del acontecer histórico-económico de América Latina en general y de Costa Rica en particular. La creciente burocratización que ha sufrido el Estado gravita cada vez con mayor peso en la vida económica y social de la nación y ha merecido la atención de estudiosos de la materia y de las propias autoridades gubernamentales.

Este problema, que se ha manifestado en forma acelerada, se evidencia primero, por la creciente intervención estatal que la burocratización lleva implícita la que reduce cada vez más el campo de las libertades individuales, tomando éstas en su más amplio sentido del término; y, segundo, porque esa burocratización a su vez lleva a un aumento acelerado de recursos públicos en forma de impuestos que deben pagar todos los ciudadanos.

Teóricamente, el tema de la mayor intervención estatal, de la creciente burocratización, resulta importante porque forma parte de destacadas teorías ya clásicas sobre la burocracia, cual es el caso de la de Max Weber [1/], y de desarrollos teoréticos más recientes como los de Henry Jacoby [2/]. Confrontar esas teorías con la realidad costarricense resultaría, cuando menos, en un valioso ejercicio intelectual que nos acercaría al conocimiento científico del problema.

El crecimiento del aparato estatal costarricense desde 1950 ha sido acelerado. Así podemos constatarlo en el hecho de que en cuanto a número de entes se refiere, éste pasó de 76 entes en 1950 a 132 en 1974 [3], y ya en 1980 se han cuantificado en 216 las instituciones públicas existentes. [4]

Los recursos públicos empleados por el aparato del Estado en incesante expansión, nos revelan que en cuanto a gastos totales del Sector Público, pasaron de ₡324,4 millones en 1950 a ₡22 744,5 millones en 1980. [5]

El crecimiento del aparato estatal a lo largo del período 1950-1980, ha sido acelerado y desarticulado. La orientación fundamental de este crecimiento lo ha sido la creación y ampliación del nivel de gobierno descentralizado y la creación de nuevas dependencias para los diferentes entes del Gobierno Central. La Constitución de 1949 le imprimió una orientación básica al aparato burocrático: su crecimiento en el gobierno descentralizado para promover la descentralización administrativa del Sector Público. Este fenómeno origina la mayor cantidad de los problemas o deficiencias de que adolece nuestra Administración Pública a partir de los años cincuenta.

La proliferación de órganos descentralizados administrativamente ha planteado problemas de coordinación en lo que se refiere a la ejecución de una única política gubernamental, además de que al no existir una clara definición de sus objetivos y funciones, la marcha de ella es el resultado de la improvisación.

En nuestro país, la creación de organismos públicos se ha dado en medio de la improvisación y el desorden, porque como bien lo señala Wilburg Jiménez, "...la determinación de objetivos debe anteceder a todos los otros procesos, pues no se puede llegar a la meta satisfactoriamente si se la desconoce...". 6/

El intervencionismo creciente del Estado en el manejo y el funcionamiento general del país nos arroja problemas tales como la desidia por la coordinación científica, mantenimiento de sistemas obsoletos en cuanto a administración de personal, prácticas absurdas en los procedimientos y trámites burocráticos, además de las prácticas corruptas en la función pública, las cuales dejan indefenso al ciudadano costarricense que busca en la burocracia soluciones a problemas de la vida en sociedad.

El desarrollo económico y social de los países del Tercer Mundo ha exigido una participación creciente del Estado en la vida de esas naciones. Para avanzar hacia mayores niveles de educación, salud, seguridad social, vivienda, industrialización, mejoramiento de la productividad agrícola, etc., las sociedades subdesarrolladas han demandado una acelerada intervención estatal como único medio para superar los bajos niveles en cada uno de los campos citados. Esto ha sido aún más patente en los últimos treinta años por la toma de conciencia de los países en estado de subdesarrollo.

A su vez, esta intervención creciente del Estado en la vida económica y social ha llevado a un proceso de burocratización que en muchos casos se ha calificado de obstáculo al mismo desarrollo. Esto, quizás derivado del excesivo reglamentismo que trae el proceso de burocratización, y la hipertrofia del aparato del Estado que se convierte en una pesada carga para la sociedad.

El ámbito general de esta tesis está concebido para abarcar el contexto latinoamericano, en el sentido de que se examinarán brevemente las características que ha revestido la creciente intervención estatal en el desarrollo latinoamericano con el objeto de ubicar en ese marco general el caso de Costa Rica. De esta manera, el caso particular de Costa Rica se presenta como un paradigma contra el cual podrán contrastarse los otros casos de países latinoamericanos conforme la investigación futura avance en ese sentido.

La tesis que planteamos se enmarca en el contexto de la investigación y del programa de estudios del Instituto de Estudios Latinoamericanos, por cuanto el tema por tratar trasciende los límites de nuestro país para tocar una problemática que es inherente a la evolución histórica de toda la región. En efecto, si bien presentamos el caso costarricense para corroborar la hipótesis general de la investigación, el tema del crecimiento de la Administración Pública en el desarrollo lo tratamos desde la perspectiva latinoamericana.

Expondremos en primer término el marco teórico en que se basará esta tesis. Trataremos ahí del papel general de la Administración Pública en el desarrollo y del enfoque teórico de la burocratización como fenómeno inherente al avance de las sociedades hacia etapas superiores de su evolución histórico-económica. Pasaremos luego a exponer nuestra hipótesis general sobre el crecimiento de la Administración Pública como producto de los mayores esfuerzos por superar estadios de subdesarrollo. Se pasa después a la puntualización de la metodología por seguir en el proceso de investigación de esta tesis, para entrar en los capítulos V y VI al desarrollo propiamente del tema investigado, tratando primero de ubicar el tema en el contexto latinoamericano y avanzar

inmediatamente hacia el análisis de las características, consecuencias y relaciones entre variables del crecimiento de la Administración Pública costarricense y su influencia en el desarrollo socioeconómico, con particular énfasis en el período 1950-1980. Por último, se agrega un capítulo de conclusiones a las que nos ha conducido la investigación.

NOTAS

1/ Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomos I y II. México, FCE, 1969.

2/ Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. México, Siglo Veintiuno Editores, 1972.

3/ Fuente: OFIPLAN

4/ OFIPLAN. Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982. p. 322.

5/ Fuente: Cuadro 2 del Anexo.

6/ Jiménez Castro, Wilburg. Planificación operativa o caos nacional. San José, Dirección General de Estadística y Censos, 1960.

II. EL MARCO TEORICO

1. El papel general de la Administración Pública en el desarrollo

El papel que ha venido tomando la Administración Pública en el siglo XX en los países del Tercer Mundo, no corresponde ciertamente con el rol que tradicionalmente se le asignaba al Estado. Esto es así por los graves problemas que deben enfrentar las sociedades subdesarrolladas de esa parte de la tierra.

Así, con las nuevas orientaciones que ha tenido el Estado moderno para acelerar el desarrollo económico y social, la Administración Pública ha debido asumir un cúmulo creciente de funciones para dar cumplimiento a los objetivos de convertir al aparato estatal en promotor del desarrollo nacional y gestor de una mejor distribución del ingreso.

La Administración Pública interviene hoy en los más variados campos de la vida económica y social de las naciones; se ha convertido en un ente que dinamiza las actividades sociales y que penetra todas las relaciones en sociedad. Pero a la par de ello ha traído ineficiencia, cargas sociales y burocratización.

Las demandas crecientes de la sociedad por mejores servicios públicos y por bienes esenciales, han contribuido a dar soporte a esa mayor intervención estatal en el proceso de desarrollo socioeconómico. De esta manera la Administración Pública ha asumido un papel activo en la dirección y utilización de los recursos humanos y naturales y de los avances tecnológicos para proveer a la

sociedad de los bienes y servicios públicos que de otra forma no tendrían y de lograr una distribución más igualitaria del ingreso nacional.

2. El fenómeno de la burocratización como consecuencia de la participación creciente de la Administración Pública en el desarrollo

Por el mismo hecho de asumir el Estado moderno un conjunto mayor de funciones que puestas en práctica por medio de la Administración Pública dan una nueva dimensión al aparato estatal, que ahora adquiere mayor complejidad y diversidad, se va produciendo un fenómeno de creciente burocratización, de excesos de regulación de la vida ciudadana.

La burocratización, desde luego, no es un fenómeno nuevo. Ya fue predicho por Weber como un proceso creciente en las sociedades del futuro, pero también fue analizado por él en los antiguos imperios del mundo.

Lo que sí parece adecuado destacar es el hecho de que al abocarse estos países subdesarrollados del Tercer Mundo en las arduas tareas que exige el desarrollo socioeconómico, se induce un proceso creciente de burocratización que llega incluso a convertirse en obstáculo para la eficiencia y la eficacia del aparato estatal.

3. La teoría clásica de la burocratización

Muchos son los estudios y planteamientos teóricos que existen referentes al tema que nos proponemos desarrollar. Empero, será la corriente clásica de pensamiento elaborada por Max Weber, la línea conductora del marco teórico en que se apoyará nuestro trabajo.

Destacamos pues las investigaciones realizadas y las elaboraciones teóricas ya clásicas que se pueden tomar como marco de referencia para ubicar la hipótesis general de esta tesis.

A pesar de que el fenómeno burocrático data de antiguo y se da ya en el Egipto faraónico, en el Imperio Romano, y en la Iglesia Romana a partir del Siglo XIII, la burocracia tal y como la conocemos "...se desarrolló con la moderna economía financiera, sin que por eso quepa establecer un lazo de causalidad, ya que entraron en liza otros factores: la racionalización del Derecho, la importancia del fenómeno de masa, la creciente centralización debida a las facilidades de comunicación y a la concentración de las empresas, la extensión de la intervención estatal a los terrenos más diversos de la actividad humana y, sobre todo el desarrollo de la racionalización técnica". 1/ En virtud de dicha ubicación en el tiempo y en el espacio del fenómeno burocrático, aparecen los primeros escritos sobre la burocracia, siendo su máximo exponente Max Weber.

En la obra de Weber 2/, este teórico clásico de la sociología política, expone sus ideas sobre la burocracia en su teoría de la dominación. Para él, la forma más típica de la dominación racional legal es la burocracia. La burocracia tiene según su criterio una serie de características específicas entre las que destaca como arma de dominación, la especialización. La dominación, cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados.

No obstante que Weber considera a la burocracia como la más eficiente forma de organización creada por el ser humano, observa en ella el fenómeno de la burocratización racional e irracional al mismo tiempo. Por un lado Max Weber ve en ese sistema de normas impersonales y racionales que es la burocracia, la mejor forma de lograr la máxima eficiencia; por otro lado, esta racionalización creciente, es para él un peligro de caer en una curva ascendente de burocratización. Al avanzar la racionalidad propia de la eficiencia, nos encontramos con el riesgo de que esa racionalidad lleve en sí misma en forma paradójica una irracionalidad básica; esto es, la burocratización.

Aunque no es pesimista en esencia, Weber prevé que la creciente burocratización acarree una amenaza real para la libertad individual y las instituciones democráticas de las sociedades occidentales.

Max Weber no veía ninguna salida como solución a la burocratización. Aún por encima de los distintos tipos de economía, la burocratización le resultaba siempre inevitable. Ni en la economía de mercado ni en la orientación socialista se puede prescindir de la burocratización. A propósito de tal posición, Julien Freund [3/] nos señala que Weber se refiere repetidas veces al porvenir del socialismo soviético y al papel que inevitablemente desempeñará la burocracia en ese sistema. Para lograr los objetivos de este tipo de economía, Weber prevé una reglamentación burocrática formal mucho más rígida que la del capitalismo. Desagregando más esta línea de pensamiento, el propio Weber señala que la burocratización alcanza a la administración privada lo mismo que a la administración pública: "La actividad burocrática, esfera aparte del campo de la

vida privada, es 'un estado de hecho, producto de una larga evolución, se da lo mismo en las empresas públicas que en las de economía privada y en éstas abarca al mismo empresario director'". 4/

La burocratización es un proceso que hace que las relaciones humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde los administradores o funcionarios públicos tienen autoridad para regular la conducta humana. La sociedad moderna asiste a la proliferación de organizaciones formales que funcionan con base en leyes y reglamentos establecidos racionalmente. Dichas organizaciones afectan la vida social a tal punto que, como lo señala Nicos P. Mouzelis repensando a Amitai Etzioni, "hemos nacido en organizaciones, hemos sido educados por ellas, y los más de nosotros pasamos la mayor parte de nuestras vidas trabajando para ellas". 5/

A mayor abundamiento, "...para comprender realmente la esencia del proceso que llamamos burocratización, es decir, la creciente dirección y determinación de los procesos de la vida por oficinas autorizadas, necesitamos tener una idea de la evolución de la burocracia. Es la historia de la formación del mundo administrado la que nos permite acercarnos a su esencia". 6/

Existen posteriores planteamientos sobre la burocracia que, a diferencia de lo expuesto por Weber, insisten en el carácter político de aquélla en la vida social, cuestionando su carácter positivo en cuanto a su contenido y efectos. Entre los representantes contemporáneos de dichos desarrollos teoréticos están Ralph Miliband 7/ y Nicos Poulantzas 8/. Tales desarrollos teoréticos pueden servir para contrastar, en la medida de lo posible, los planteamientos weberianos clásicos sobre la burocracia. Si tal sucediera, los utilizaremos como auxiliares en el desarrollo de la investigación y en la interpretación de sus resultados.

NOTAS

1/ Freund, Julien. Sociología de Max Weber. Barcelona, Península, 1968. P. 210.

2/ Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomos I y II. México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

3/ Freund, Julien. Op. Cit. P. 213.

4/ Citado por Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. México, Siglo Veintiuno, 1972. P. 225.

5/ Mouzelis, Nicos P. Organización y burocracia: un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Barcelona, Península, 1975.

6/ Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. México, Siglo Veintiuno, 1972, P. 11.

7/ Miliband, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978.

8/ Poulantzas, Nicos. Sobre el Estado capitalista. Barcelona, Lais, 1974.

III. UNA HIPOTESIS GENERAL

1. Definición de la hipótesis general

La hipótesis que nos hemos planteado para esta tesis, se enuncia de la manera siguiente:

1) Un mayor crecimiento de la Administración Pública conduce a una mayor participación del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional para el desarrollo socioeconómico. Esa participación se concreta en la producción creciente de bienes y servicios por medio de las instituciones que conforman la Administración Pública.

Las razones en que nos fundamentamos para plantear esta hipótesis, están dadas en el marco teórico cuando relacionamos el proceso de burocratización con la modernización de la economía. En efecto, entre los factores que se establecen ahí como contribuyentes al proceso de burocratización están "...la racionalización del Derecho, la importancia del fenómeno de masa, la creciente centralización de las empresas, la extensión de la intervención estatal a los terrenos más diversos de la actividad humana y, sobre todo al desarrollo de la racionalización técnica". 1/

Además, hemos tenido presente lo que al efecto señala Max Weber al referirse a la esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática. Apunta Weber que "...lo que incita a la burocratización es, todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y cualitativa y el desarrollo interno de las tareas administrativas". 2/

modernización de la ec. ⇒ proceso de burocratización

T
913
B32L36
BC 1217735

2. Definición de conceptos contenidos en la hipótesis

. Administración Pública: Entendemos aquí el concepto de Administración Pública como sinónimo de Sector Público. Abarcamos dentro de éste tanto lo que convencionalmente se entiende por gobierno, como el sector de las empresas públicas. El gobierno queda definido entonces como el conjunto de autoridades públicas y sus organismos, establecidos por medio del proceso político, y que ejercen un monopolio de poderes coercitivos dentro de un área territorial o sus partes, motivado por consideraciones de índole económica, social y política y dedicados especialmente a la prestación de servicios públicos. Por su parte, el sector de las empresas públicas incluye las entidades propiedad del Estado o controladas por él que venden al público bienes y servicios industriales o comerciales en gran escala. Se toman como formando parte de este sector de empresas públicas a las instituciones financieras tanto las bancarias como las no bancarias. 3/

. Crecimiento de la Administración Pública: El proceso de burocratización, es decir, la extensión de la intervención estatal a los terrenos más diversos de la actividad humana, será medido tanto por el crecimiento como por el ámbito de acción de la Administración Pública. En cuanto al crecimiento, la medición será hecha acudiendo a la cantidad de entidades públicas, al número de funcionarios públicos y al volumen del gasto público en el período que abarca esta investigación. Por lo que se refiere al ámbito de la Administración Pública, ésta se hará explícita refiriéndonos a las funciones que ha ido asumiendo el Sector Público en el período 1950-1980.

sector público { gobierno / Emp públicas
Admin pública

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA
Heredia, Costa Rica

. Toma de decisiones: vamos a entender por toma de decisiones, aquellas que se realizan en los niveles superiores de las instituciones que conforman la Administración Pública. Para tal efecto consideraremos que es en el nivel superior de los entes públicos, donde se adoptan las grandes decisiones para lograr los objetivos últimos que cada institución o sector gubernamental tiene y se fijan las grandes estrategias para su realización. 4/

Precisando aún más el concepto de toma de decisiones, podemos concretar que éste está constituido por dos grandes niveles: el nivel de autoridad gubernativa y el nivel coordinador. El primero abarca la toma de decisiones determinativas y la formulación de las políticas específicas (v. gr. Juntas Directivas de entes autónomos y otros cuerpos colegiados); en tanto que el segundo se refiere a la toma de decisiones para la coordinación entre actividades determinativas y operativas (v. gr. Presidentes Ejecutivos de entes autónomos). 5/

. Desarrollo: Aquí conviene tener presente la diferenciación que corrientemente se hace entre desarrollo y crecimiento. Para ello acudimos al criterio autorizado de Schiavo-Campo y Singer cuando apuntan: "...se debe distinguir entre 'crecimiento económico' y 'desarrollo económico'. Aunque en algunos casos el empleo de uno u otro término es sólo cuestión de gusto, una base importante para diferenciarlos es que, en tanto el término 'crecimiento económico' se aplica al aumento del ingreso dentro de la estructura social y económica existente, el término 'desarrollo económico' incluye la noción de cambio estructural en el nivel económico o social, cuando no en uno y otro. En segundo lugar, y en parte como resultado de la primera diferencia, en los países más desarrollados, el crecimiento económico ha pasado a identificarse con el aumento

del ingreso mientras que, en las naciones más pobres, el desarrollo económico es un término asociado al progreso en la economía". 6/

. Importancia nacional (toma de decisiones de): La Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, define el ámbito de acción de una serie de instituciones públicas que ella misma crea, y posibilita la extensión de las funciones del Estado a lo más diversos campos de actividad llegando a señalar que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". (subrayado nuestro) 7/. Podemos decir entonces que es la propia Constitución Política y las leyes dictadas conforme a ella, las que nos dan las pautas a seguir para definir el concepto de importancia nacional en la toma de decisiones para el desarrollo socioeconómico. Ahora bien, dado que posteriormente a 1949, el crecimiento del aparato estatal se ha manifestado sobre todo por la creación de ministerios, instituciones autónomas de servicios y empresas públicas, con funciones que abarcan los más diversos campos del quehacer nacional, utilizaremos los criterios del ámbito de acción de los entes públicos sobre la población para regular la conducta y la actividad de ésta, y el peso de las funciones públicas sobre los distintos sectores de la economía y la sociedad costarricense, para determinar la importancia nacional en la toma de decisiones.

. Criterios para la determinación de la participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional

La participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional será medida con arreglo a la clasificación institucional del sector público que se agrega en el capítulo VI de esta tesis.

La toma de decisiones y el carácter de éstas de importancia nacional, han sido definidos anteriormente. La participación estatal en la toma de esas decisiones en el período 1950-1980, será cuantificada con base en los siguientes criterios:

. Cobertura institucional: se refiere al ámbito de acción (territorial y poblacional) de las instituciones según es definido por las propias leyes de creación de las instituciones. Su medición se hará mediante el establecimiento de criterios específicos para este trabajo.

. Volumen del gasto: abarca el monto total del gasto por niveles institucionales para la producción de los bienes y servicios a ellos encomendados. Se entiende que a un mayor volumen del gasto público, mayor importancia nacional en la toma de decisiones.

. Autoridad para definir políticas económicas y sociales: se examinarán en este caso las facultades que por la Constitución y las leyes se le asignan a los distintos entes públicos para la definición de políticas económicas y sociales (v. gr. ver la obligación de universalizar los seguros sociales para la Caja Costarricense de Seguro Social; y las facultades para definir la política monetaria y crediticia que tiene la Junta Directiva del Banco Central).

. Carácter de los bienes y servicios producidos por la Administración Pública: se examinará el carácter monopólico en la producción de determinados bienes y servicios (derivados del petróleo, seguros, depósitos bancarios, alcohol) y el carácter estratégico que tiene la producción de algunos

de esos bienes y servicios (producción de derivados del petróleo por RECOPE, en donde se dan las dos características: monopólica y bienes estratégicos).

NOTAS

1/ Freund, Julien. Sociología de Max Weber. Barcelona, Península, 1968. p. 210.

2/ Weber, Max. Economía y Sociedad. Tomo II. México, Fondo de Cultura Económica, 1969. p. 729.

3/ Ver: Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Washington, D.C., Departamento de Estadística, 1975. pp. 8-39.

4/ Véase: Mouzelis, Nicos P. Organización y burocracia, un análisis de teorías modernas sobre organizaciones sociales. Barcelona, Península, 1975.

5/ Véase: Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

6/ Schiavo-Campo, Salvatore y Singer, Hans W. Perspectivas de desarrollo económico. México, Fondo de Cultura Económica, 1977. p. 33.

7/ Asamblea Legislativa. Constitución Política de Costa Rica (de 7 de noviembre de 1949). San José, Imprenta Nacional, 1978.

IV. METODOLOGIA

La metodología por aplicar en la comprobación de la hipótesis general lanteada para esta tesis, sigue un conjunto de pasos acordes con las reglas el método científico.

Los pasos seguidos y su explicación se exponen a continuación:

1. Análisis del contexto global de la evolución de la Administración Pública en América Latina y su interacción con el desarrollo: se pretende con esta primera etapa esbozar el marco histórico general de la tesis. Aquí omaremos contacto con el desarrollo general de América Latina desde la conquista y la colonia hasta nuestros días, poniendo especial énfasis en el papel igado por el Sector Público en esta larga jornada.

2. Análisis general del crecimiento de la Administración Pública costarricense y su influencia en el desarrollo socioeconómico: en esta segunda fase hacemos una revisión general de la evolución que ha tenido la dministración Pública en Costa Rica acudiendo a fuentes históricas y sociológicas autorizadas. Desde luego que el énfasis se pondrá en el período 1950-80, pero se incluye una síntesis desde la independencia hasta la década de s cuarenta.

3. Cuantificación y crítica de las variables básicas contenidas en la hipótesis general, con referencia al caso costarricense en el período 50-1980: se tomarán en cuenta para el análisis en cuestión, las variables sicas abarcadas en la definición operacional de los conceptos con que se nstruyó la hipótesis. Esas variables son: cantidad de entidades públicas,

número de funcionarios públicos, y volumen del gasto público. Para la cuantificación de esas variables se adoptará una clasificación por niveles de gobierno de las entidades del Sector Público y se prepararán las estadísticas agrupando las instituciones y desglosando por años las variables volumen del gasto y número de funcionarios, y se determinará por años específicos el número de entidades públicas.

4. Análisis de la base legal de las entidades de la Administración Pública costarricense y clasificación de esas entidades de acuerdo a su importancia para el desarrollo socioeconómico: se procederá a efectuar una revisión de la base legal de las entidades que han venido conformando el Sector Público costarricense en el período 1950-1980. Tal revisión se hará acudiendo a fuentes que han sistematizado la base legal de las instituciones públicas. Asimismo, con la revisión de esa base legal se procederá a clasificar las entidades públicas de acuerdo a su importancia para el desarrollo socioeconómico, atendiendo a la definición que de las funciones principales y los objetivos de esas entidades hacen sus leyes de creación. Se hará también la identificación, con base en las disposiciones legales, de la importancia de las entidades públicas de acuerdo a la toma de decisiones por parte del nivel superior de los entes públicos, clasificándolas por el nivel de autoridad gubernamental y por el nivel coordinador, entendiendo por el primero la toma de decisiones determinativas y la formulación de las políticas específicas, y considerando dentro del segundo la toma de decisiones para la coordinación entre actividades determinativas y operativas.

5. Determinación de la cobertura institucional, tanto territorial como poblacional, de los diversos componentes de la Administración Pública costarricense, partiendo del análisis de la base de las entidades públicas que conforman el Sector Público tal y como ha sido definido en esta tesis, arrancando desde la Constitución de 1949, se tratará de determinar con suficiente precisión, las funciones que las leyes definen para los entes públicos, la cobertura institucional, referida ésta tanto al ámbito de acción territorial como a la cobertura poblacional que las mismas tienen o han venido asumiendo a lo largo del período 1950-1980. La determinación de la cobertura institucional, tanto territorial como poblacional, queda determinada por los criterios específicos que se señalaron al precisar la hipótesis general de esta tesis.

6. Identificación de la producción de bienes y servicios, tanto monopólicos como estratégicos, por parte de la Administración Pública de Costa Rica: Por medio de la legislación, se determinará el carácter de la producción de los bienes y servicios, sean estos monopólicos o estratégicos.

7. Comprobación de la hipótesis general de esta tesis para el caso de Costa Rica en el contexto latinoamericano: Finalmente, se examinará si, con base en la evidencia empírica reunida con todos los indicadores anteriores y el análisis general de la evolución de la Administración Pública en Costa Rica, se puede tener cierta seguridad de que la hipótesis ha sido corroborada o no, todo dentro del contexto teórico en que se basa este trabajo. Asimismo, la comprobación de la hipótesis para el caso costarricense nos acercaría a la fundamentación empírica de las generalizaciones que pudieron establecerse para

América Latina en el campo específico de la temática investigada en esta tesis.

. Fuentes

Las fuentes estadísticas y sobre legislación, estarán constituidas, en cuanto a las primeras, por los registros administrativos de las siguientes entidades públicas:

. Contraloría General de la República (Memorias anuales)

. Banco Central de Costa Rica (Memorias anuales)

. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (Estadísticas de las finanzas públicas, estadísticas sobre empleo público, planes de desarrollo e informes anuales de la Oficina del Presupuesto, ahora adscrita al Ministerio de Hacienda)

. Ministerio de Hacienda (Memorias anuales)

. Instituciones y empresas estatales (Memorias anuales y estadísticas que ellas producen);

y, en cuanto a la segunda, por las recopilaciones que se mantienen en las entidades siguientes:

. Contraloría General de la República (legislación seleccionada por niveles de gobierno; v. gr. legislación municipal)

. Asamblea Legislativa (colección de leyes y decretos)

. Banco Central de Costa Rica (legislación relativa a la política económica y social)

. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (Manuales de Organización de la Administración Pública).

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: DESDE LA CONQUISTA Y LA COLONIA HASTA NUESTROS DIAS

1. La conquista y la colonia

Al llegar al Continente Americano los españoles y portugueses, encontraron una región poblada por una cantidad no menor de 15 millones de aborígenes. 1/ Los indígenas habían desarrollado hasta entonces sociedades relativamente complejas. Los grupos más avanzados poseían una actividad agropecuaria lo suficientemente tecnificada como para poder abastecer sus necesidades de subsistencia y transferir sus excedentes a otros sectores de la población.

Del total de la población de aborígenes que hallaron los españoles y portugueses en América, existió una serie de diferencias cualitativas bastante marcadas. En primer término cabe señalar que la población no estaba repartida en forma uniforme por el territorio. Además existían diferentes tipos de sociedad: unas sociedades complejas y otras relativamente simples en su organización. Los niveles de civilización variaban: los más complejos alcanzaron mayor desarrollo y más repercusión desde el punto de vista histórico, -y es precisamente a ellos a quienes nos referimos en este capítulo-, existieron también grupos sociales que no lograron niveles de civilización lo suficientemente complejos como para que dejaran influencias importantes desde el punto de vista de la organización del Sector Público. Refiriéndose a la población aborigen que nos interesa en cuanto a su organización cultural, social, política e institucional, nos señalan Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: "...el mayor número se concentraba en torno al Imperio Azteca, que cubría aproximadamente el área de México y buena parte de Centroa-

mérica, y el Imperio Incaico, que comprendió en el momento de su apogeo desde Colombia hasta el Valle Central Chileno, incluyendo Ecuador, Perú, Bolivia y el Norte de Argentina". En estas áreas se habían desarrollado sociedades relativamente avanzadas caracterizadas por una estructura social y económica diversificada. La base del sistema la constituía una agricultura de tipo "excedentario", es decir, una actividad agropecuaria que ya había logrado un nivel de productividad superior a las necesidades de subsistencia de los propios productores rurales, y de tal manera organizada que dicho excedente se transfiere a otros sectores de la población". 2/

La razón por la cual lograron éxito en ese sentido, fue el conocimiento de la utilización del riego y de instrumentos agrícolas simples. El sistema económico y social indígena implicó por lo tanto la existencia de una estructura social con una clase dirigente que atendía la organización del sistema. Asimismo, al darse cierta cantidad de excedentes de producción, la actividad comercial se extendió y adquirió cierta importancia económica.

Existía una diferenciación clara entre áreas rurales y urbanas. En estas últimas se encontraban destacadas las autoridades administrativas del poder indígena que se encargaban de los servicios fundamentales. La producción artesanal también estaba desarrollada en las ciudades. Así pues, vemos que "...lo anterior implica que existe una cierta estratificación social y un Estado; organizado este último de manera tal que asegura la existencia y supervivencia de la sociedad mediante la permanente y segura obtención y distribución del excedente agrícola". 3/

El desarrollo de la civilización indígena tal cual lo hemos descrito, se ubicó geográficamente en el Imperio Azteca (desde México a buena parte de Centroamérica) y en el Imperio Incaico (Colombia hasta el Valle Central Chileno). En otro nivel de desarrollo, el cual se caracterizaba por poseer una agricultura de subsistencia, se encontraban otros pueblos indígenas minoritarios, a saber: los tupíes, guaraníes, taínos, mapuches, chibchas, muiscas, etc. A un nivel más bajo se hallaban poblaciones nómadas que no habían desarrollado aún la agricultura y que eran recolectores y cazadores. 4/

El Siglo XV en América es testigo del choque que representó la conquista española para el proceso de desarrollo de las civilizaciones autóctonas del continente. Desde la llegada de los europeos, las tareas que se realizaron en las zonas pacificadas iban orientadas a organizar la vida institucional, social, política y cultural de tal manera que fuese fácil para el conquistador la utilización de todos los recursos existentes para explotar las riquezas minerales y naturales de América en su propio y único beneficio. Aparte de algunos intentos por parte de clérigos humanistas y cultos, de realizar la conquista y la colonia conservando las sociedades indígenas con su tradición cultural e histórica, la conquista y la colonia se llevaron a cabo por medio de una organización global del sistema de producción y de la organización social, política y económica única y exclusivamente para realizar lo que Celso Furtado llama muy acertadamente el "desatesoramiento forzoso de América".

En 1492, España y Portugal inician una ocupación que les dará casi en forma exclusiva hasta alrededor de 1824, la explotación de los minerales preciosos de América Latina.

Los imperios español y portugués, establecieron en América la organización institucional necesaria para hacer efectiva la idea central de enriquecer y fortalecer el poder de las coronas española y portuguesa respectivamente. Esa organización institucional se caracterizó desde entonces por ser eminentemente mercantilista pues fue planeada únicamente para favorecer el enriquecimiento del conquistador y el colono. "Va gestándose ahí una política destinada a producir, extraer y enviar a España y Portugal el máximo excedente posible de metales preciosos y productos de valor en el mercado europeo y en consecuencia, a organizar su captación, su producción y su transferencia a la metrópoli. Cumplida la etapa de apoderamiento del oro y la plata existentes entre la población americana - acervo acumulado de metales preciosos que rápidamente se agota- se plantea la necesidad de organizar la producción minera; esto se logra a través de un sistema productivo basado sobre la explotación de los recursos naturales que interesan a la metrópoli y de los recursos humanos necesarios, y posibilitando una reorganización de las actividades agropecuarias para asegurar la alimentación que requieren los trabajadores de las minas y plantaciones, así como también los propios conquistadores". 5/

Con estas perspectivas, a nivel social, el conquistador creó una estructura social rígida y estratificada. La clase privilegiada la constituían los terratenientes, mineros, alta burocracia y clero. Luego una gran masa de pobladores rurales en haciendas y plantaciones; y, en medio de la pirámide, un grupo de comerciantes, burócratas y bajo clero.

A nivel institucional, la constitución del naciente sector público fue privilegio de los peninsulares y, en suma, sus cargos fueron desempeñados por los conquistadores. Así, el administrador, el burócrata colonial alto, medio y bajo fue siempre un español o un portuguéS.

La organización del sector público se caracterizó en forma manifiesta por la existencia de códigos legales con aspiraciones de igualdad, independencia en el ejercicio de la toma de decisiones, y de aplicación conforme a principios de justicia. No obstante, el análisis de la desiguadad social que existía en ese período, así como el análisis de las prácticas de los grupos de interés de los burócratas coloniales, los cuales eran siempre blancos, demuestra que "...el aparato administrativo colonial ibérico constituía una estructura de entrelazamiento del interés privado y los objetivos estatales para la legitimación de la conquista y la colonización; servía para mantener un sistema colonial explotador que liberalmente sancionaba la fuerza cuando quiera que se le necesitaba. Nunca debe pasarse por alto lo que los peninsulares en América nunca olvidaron: que ocuparon el continente por la fuerza de las armas, por el derecho de conquista". 6/

La organización del poder colonial tenía como cabeza al Consejo Real de las Indias, creado en 1524. Este Consejo era dirigido por el rey y tenía como miembros a antiguos abogados que habían desempeñado puestos en las audiencias coloniales defendiendo los intereses metropolitanos. La mayoría de las veces, estos miembros tenían a su favor la experiencia de haberse desempeñado como virreyes o capitanes generales. El ámbito de poder del Consejo Real de Indias incluía las políticas detalladas de todo el quehacer de organización social y

política de las colonias. No obstante, en el campo económico, estas políticas eran determinadas por la Casa de Contratación de Sevilla, fundada en 1503.

Esta institución tenía como única misión, organizar el comercio entre las colonias y España con garantía de monopolio a favor de los ciudadanos de Castilla. Las leyes de Indias fueron posteriormente las que respaldaron las prácticas del monopolio comercial aunque con la salvedad de que en él participaron comerciantes de otras potencias europeas.

El tipo de sociedad que encontraron los colonizadores en América, fortaleció los intereses mercantiles: los imperios azteca e incaico poseían una agricultura lo suficientemente avanzada como para ofrecer a los conquistadores los excedentes de la producción, alimentos, mano de obra semiservil y minerales preciosos. Solamente era necesario crear las estructuras institucionales necesarias para tal fin. Es así que "se crearon también impuestos de aduanas -el almojarifazgo-, y al comercio interno -la alcabala-; junto a estos gravámenes se adoptó una serie de prohibiciones legales destinadas a cumplir los propósitos de la política mercantilista: supresión o eliminación del comercio entre las colonias, dentro de cada colonia y entre las colonias y otras metrópolis, con el fin de proteger la manufactura, artesanía y agricultura de España y Portugal y evitarles la competencia, sean éstos coloniales o de otras naciones. Por otra parte, se establecen ciertas instituciones para asegurar la transferencia de las riquezas de América a España que fortalecen el monopolio del comercio, que consiste básicamente en reservar el intercambio a los comerciantes autorizados por la Casa de Contratación, utilizando de modo exclusivo los puertos privilegiados (Sevilla y Cádiz en España, La Habana, Veracruz, Portobello

y Cartagena en América) y el sistema de flotas y galeones y ferias. De esta manera se completaba el control total de los metales preciosos y de los demás productos que, en menor medida, se traficaban entre la Península Ibérica y América". 7/

Desde la perspectiva de estas dos estructuras administrativas, y luego de conocer las otras que le siguen en la escala y que sí se ubicaron geográficamente en América, a saber: Virreinatos, audiencias, cabildos y corregimientos o alcaldías, asistimos a la organización de un vasto aparato burocrático hecho a la medida de las aspiraciones metropolitanas. La reseña siguiente nos muestra cómo la organización del Estado colonial responde administrativamente a la concepción mercantilista de la corona respecto del papel del sector público.

"El auge minero del período 1545-1610 es un clásico ejemplo de empresa privada en la que los mineros, los comerciantes y el Estado colaboraron y se repartieron los beneficios. Los mineros y comerciantes de América; los comerciantes de Sevilla y, a través de ellos, los comerciantes y fabricantes de Europa Occidental, todos se beneficiaron, directa o indirectamente. La participación estatal tomó la forma de un porcentaje (alrededor del 20%) de la plata extraída y acuñada, y de los ingresos provenientes de la distribución del mercurio, que siguió siendo un monopolio estatal dado en arrendamiento a los comerciantes. Indirectamente, el Estado se benefició de los impuestos sobre los bienes exportados a América y el numerario recibido de América en Sevilla y reexportado a Europa Occidental para ajustar la balanza de pagos por las importaciones españolas e hispanoamericanas. Como principal sector de la economía colonial, la

minería pagaba los costos administrativos del imperio, a los funcionarios eclesiásticos y seculares, altos y bajos, a los virreyes, oidores, gobernadores y capitanes generales, a los funcionarios oficiales tales como alcaldes mayores y corregidores, guarniciones militares, sin omitir los buques de escolta de la armada real que acompañaban a los convoyes que entraban y salían". 8/

En América, la organización del gobierno colonial se asentó en los virreinatos. Estos constituyeron la más alta autoridad administrativa subordinada al Consejo de Indias ubicado geográficamente en España. El Virrey tenía como responsabilidades fundamentales administrar las dependencias ultramarinas de Castilla y mantener la supremacía del poder de la corona sin apoyar las luchas entre los diferentes grupos sociales, políticos y económicos. La autoridad del Virrey sobre los gobernadores era relativa pues debía mantenerse en un constante estira y encoge con los grupos influyentes quienes fácilmente sobornaban al temporal ejercitante del poder monárquico en América.

Hubo 4 virreinatos en América Española pero los principales fueron los de México y Perú. Dado que su magnitud territorial era inmanejable para los intereses contralores y centralizadores de la corona, éstos se subdividieron en capitanías generales. "Los capitanes generales mantenían relaciones directas con el rey, tenían poderes casi equivalentes a los de los virreyes y eran de hecho independientes". 9/ Como se desprende de lo señalado, a un mismo nivel jerárquico pero en menor escala geográfica y territorial, el poder del virreinato se organizó por medio de las capitanías generales en los diferentes territorios del virreinato; además, en lugares apartados, el virrey tenía bajo su

autoridad las llamadas presidencias, cuyos encargados dependían jerárquicamente del virrey. 10/ El poder del virrey en las provincias estaba representado por los gobernadores. Estos últimos obedecían las órdenes de los virreyes y capitanes generales. El deseo de centralización llegó a tales niveles que se creó en 1790 una unidad de control mayor: la intendencia. La intendencia se transplantó como copia del sistema de centralización de la monarquía francesa. No obstante, dicha figura administrativa no tuvo gran repercusión en América.

En los tiempos iniciales del dominio imperial, los virreyes, eran los ciudadanos más preparados a juicio del rey. No obstante conforme España entró en un proceso de contracción económica a causa de su dependencia de las riquezas minerales de América y que iban en extinción en el Siglo XVII, la calidad administrativa y moral de los administradores coloniales decayó. La audiencia empezó a minar el sustento moral del virreinato pues dentro de sus atribuciones estaba la de enjuiciar la gestión del virrey al final de su período. Este, no actuaba ni tomaba decisiones para evitar las críticas de los funcionarios de las audiencias, de los miembros de la curia y del consulado. Estos últimos tenían el peso de cuerpos corporativos. 11/

Bajo el virreinato, tenemos en la escala de poder a la audiencia. Esta estructura administrativa velaba por los intereses metropolitanos en la colonia. La audiencia tenía funciones y tareas más concretas y menos sobornables que las del virreinato. No obstante, huelga decir que los puestos de la audiencia fueron desempeñados por españoles con experiencia en la defensa de los intereses metropolitanos. Este era un organismo que realizaba las funciones de tribunal y consejo.

Entre sus atribuciones, aparte de las de orden jurídico, estaban las de proteger a los indios, mantener la disciplina de los miembros del clero, ejercer funciones legislativas y fiscales, y evaluar la gestión del virrey.

Los funcionarios de la audiencia (oidores y jueces) eran, por lo general, abogados. Representaban los intereses imperiales y su misión era la de hacer que éstos últimos prevalecieran sobre los intereses de las colonias. Sin embargo, dado que tenían funciones judiciales y administrativas, no podían abstraerse de intervenir e involucrarse ellos mismos en los problemas locales.

En línea descendente, luego de la audiencia, estaba el cabildo. Esta unidad administrativa era un cuerpo municipal en manos de consejeros conocidos como regidores. Tenían éstos la potestad de elegir a los magistrados de la ciudad, los alcaldes. El cabildo era una de las pocas instituciones que tenía rasgos más democráticos pues los alcaldes tenían poder para actuar en diversos campos de las políticas de gobierno y al ser electos, lo eran por votación de todos los ciudadanos que gozaban de derechos políticos (españoles y mestizos).

Es claro que el cabildo pudo haberse depurado hasta llegar a ser un contrapeso fuerte del centralismo de la corona, pues representaba "...los intereses de los principales grupos dominantes o dirigentes de la colonia ante el poder ejecutivo y ante la metrópoli en general..." 12/

Los cabildos tenían dos tipos de funciones principales: las de justicia llevadas a cabo por los alcaldes y las de gobierno que correspondían a los regidores. Ahora bien, la función que competía a los alcaldes y a los regidores constituidos en cabildo, era la de gobernar la ciudad y perseguir el

bien común. Los alcaldes y los regidores tenían la facultad de convocar a los llamados cabildos abiertos en casos de extrema gravedad, asambleas en las cuales participaban los miembros de la comunidad. 13/

A un nivel distrital, en pequeños pueblos, la monarquía estableció el corregimiento o alcaldía. En ellos encontramos desempeñándose a los curas, al lado del corregidor o alcalde mayor. Aquí, en este nivel es donde la iglesia intervino como un poder dentro de la conformación del sector público colonial. A medida que se fueron acrecentando los enfrentamientos entre peninsulares y criollos, la iglesia intervino en los controles del Estado para dominar a los mestizos e indios insubordinados. "En la América Española, el cura trabajaba al lado del corregidor o del alcalde mayor casi invariablemente español o criollo, mantenido por los diezmos o los honorarios religiosos, administraban a los amerindios los sacramentos a que tenían derecho e intermediaba entre el cosmos y el mundo amerindio, legitimando la jerarquía, la subordinación y el control". 14/

. Papel de la iglesia como una estructura administrativa de poder

Durante los inicios del Siglo XVI, la iglesia desempeñó un papel educativo y se interesó porque la conquista estuviera revestida por un grado de buen trato hacia los naturales. Se llegó incluso a hacer grandes esfuerzos por conjugar la tradición de la cultura indígena, su lengua y sus avances tecnológicos para con los intereses del imperio español.

La Iglesia asumió también "...algunas responsabilidades administrativas tales como los registros de nacimientos, de defunción, de administración de los

cementerios, etc. En general, podría afirmarse que la Iglesia justifica, en términos ideológicos, la razón de ser del Imperio y el ejercicio del dominio de España sobre América; en efecto sobre los objetivos de evangelización, civilización y educación se asienta la base moral del Imperio. Por otra parte, la iglesia ejerce cierto control sobre la aristocracia colonial, tan propensa a olvidar que el poder superior emanaba de la Corona. Además, debe señalarse que, en general, durante la dinastía de los Austria, existe una estrecha compenetración entre Iglesia y Estado". 15/

La iglesia poseía además una característica propia de los entes estatales: percibía ingresos en metálico por concepto de diezmos, adquisición y negociación de tierras, incluso realizaba tareas productivas en el agro. Estas concesiones se le fueron otorgando a la iglesia católica cuando el papado le cedió a la corona española la dirección de las cuestiones eclesiásticas. Su ámbito de poder incluyó a partir de ese momento el poder de nombrar funcionarios, administrar y cobrar impuestos.

Ya para el Siglo XVII, la función eminentemente evangelizadora por medio de la comprensión y la educación, se abandonó. La jerarquía eclesiástica era dominada por blancos (por el año 1700 aparecieron algunos mestizos en los cargos de curas), y los religiosos ejercían funciones de sostén ideológico de la dominación. En el sector servicios, la administración y dotación de ellos, tales como "...escuelas, hospitales, instituciones de beneficiencia eran financiados y administrados por la Iglesia. A nivel local, estos servicios alentaron la lealtad al Estado y la fe de los feligreses". 16/

El siglo XVII fue testigo de la riqueza que acumuló la Iglesia por concepto de ingresos tributarios y de la venta de bulas para conseguir la salvación de los nuevos cristianos. De esta forma la Iglesia se constituyó en una especie de Banca colonial, la cual dotaba de dinero para inversiones a toda clase de grupos dominantes. La venta de puestos eclesiásticos y en general en los otros niveles de gobierno del Estado, fue hecha por el religioso.

En el corregimiento, el clérigo ejercía funciones de tipo administrativo, fiscal y legal junto con el corregidor, a cambio de haber vendido este puesto a algún español con formación legal.

El poder de la Iglesia se conformó con el del Estado en un único sistema para explotar y dominar. Las estructuras administrativas eran en forma manifiesta centralizadora y de derecho. No obstante, la historia demuestra que la rigidez de la forma de gobierno fue irrespetada y violentada en aras del beneficio personal del colono. Por lo tanto, la estructura del Sector Público colonial, sentó las bases de la centralización, el papeleo burocrático y la insubordinación por medio de la corrupción en la gestión pública que dieron sus frutos en los siglos venideros. El sector público latinoamericano posee aún hoy, algunas características generales que se gestaron en el período colonial. En Jacques Lambert corroboramos dicha conclusión en los siguientes extractos: "En efecto, todos los administradores estaban sujetos a un sistema de control. Ante todo el clero, sometido a la autoridad regia en virtud del Real Patronato de las Indias, concedido por una bula en 1508, constituía una segunda jerarquía administrativa frente a los virreyes". 17/ Existen diferentes análisis respecto de las consecuencias del tipo de gobierno colonial. Una de las posiciones es la que sigue: "Dada esta ausencia total de self-government, la eliminación de los

criollos de toda posición administrativa o judicial importante, el detalle minucioso de una legislación metropolitana, de la que se han conservado más de 6000 leyes en la Recopilación, se ha llegado a afirmar con frecuencia que América Latina ha sido ahogada por la centralización".

"La América Latina, dicen, ha logrado su independencia sin que ni una sóla persona se hallara preparada para asumir responsabilidades políticas; era inevitable, por ello, que acostumbrada a ser gobernada, cayera en la anarquía cuando le fue preciso gobernarse por sí misma, inevitable también que cada cual intentara apoderarse del poder y ejercerlo de acuerdo con sus intereses personales o de clan. En la actualidad más que en ningún otro momento, la América Latina se resentiría de la tradición centralizadora que le ha sido transmitida porque, llegado el momento del desarrollo económico y social, las colectividades locales y, en general, todos los que deberían constituir las élites, habituados o no a obedecer más que las directrices del gobierno central, no serían aptos para ayudarse a sí mismos a tomar las necesarias iniciativas". 18/

La posición que compartimos nosotros y que según Jacques Lambert fue lo que más afectó a América Latina, es la de que si bien existía un Estado burocratizado, plagado de controles centralizadores y dominados por la Corona, las órdenes y las leyes del gobierno colonial eran constantemente violadas. La indisciplina, los vicios burocráticos y el temor de perder las prebendas que garantizaba el ejercicio del empleo público, aunado a un incumplimiento de las leyes en la práctica por falta de poder real de los funcionarios y de la ausencia de una verdadera autonomía administrativa de los órganos coloniales ubicados

en América Latina, llevó a que los localismos de las comunidades pervirtieran la eficacia del Estado centralizado de la Corona en América.

Analistas de la integración y del desarrollo en América Latina coinciden en que hoy se impone la necesidad de superar el subdesarrollo con una serie de condiciones que le permitan al Estado asumir las tareas complicadas de la participación directa en la producción y en la toma de decisiones políticas. No obstante el pasado pesa sobre los esfuerzos que se puedan hacer. "Los sistemas administrativos latinoamericanos, herencia de una etapa anterior y más estática, resultan inadecuados para la etapa actual y sus exigencias de un desarrollo dinámico". 19/

El sector público colonial tuvo las siguientes características: excesiva burocratización en la que sobresalió la rigidez jurídica y administrativa. El poder emanó de la corona y era un poder burocrático eminentemente.

La centralización del poder en América Latina fue una realidad que pese a no admitir discusión, llevó consigo la institucionalización del cabildo como órgano democrático de poder. El binomio virreinato y cabildo representaron las dos vías de administración colonial que influyeron en las contradicciones de la realidad burocrática de la época: "...el aparato administrativo colonial ibérico constituía una estructura de entrelazamiento del interés privado y los objetivos estatales para la legitimación de la conquista y la colonización, servía para mantener un sistema colonial explotador que liberalmente sancionaba la fuerza cuando quiera que se le necesitaba". 20/

Sin embargo, "acusar a la excesiva centralización colonial de haber engendrado un estado de espíritu que conduce a los individuos a esperarlo todo del gobierno central y que todavía hoy paraliza al desarrollo de América Latina, resulta tanto más paradójico cuanto que, los mismos autores que lo hacen, afirman al mismo tiempo que las tendencias separatistas de las regiones y de las ciudades, la ausencia de integración nacional de las poblaciones locales, la ceguera y el egoísmo de un patriotismo anticuado son igualmente un obstáculo para el desarrollo y una de las causas de la inestabilidad política latinoamericana". 21/

2. Nacimiento y consolidación de los estados nacionales

En las últimas décadas del siglo XVIII, se manifiestan los graves problemas por los que atraviesa España para mantener el control centralizado que había ejercido sobre sus colonias. La estructura económica de la España del siglo XVIII estaba totalmente condicionada por su dependencia de las riquezas ultramarinas, concretamente de los metales preciosos. El "boom" del oro y la plata hizo que en España se abandonaran las actividades artesanales y de producción de materias primas; la agricultura decayó y todo su comercio se centró en los minerales. España se convirtió en importadora de bienes europeos a cambio de los metales preciosos que obtenía de América. Por otra parte, las colonias fueron adquiriendo importancia económica en el comercio. En el ámbito político y social, excluyendo su participación en el cabildo, los mestizos y criollos chocaron con los españoles por el usufructo que éstos hacían de privilegios económicos, sociales, políticos y administrativos, en el disfrute de los cuales los primeros no tenían parte alguna. La invasión de los ejércitos de Napoleón

en España repercutió negativamente para la Corona en América. Los criollos y mestizos al ver que ya no había rey, se organizan en Juntas de Gobierno para evitar el rompimiento total con la corona y sustituirla momentáneamente. Los cabildos continúan funcionando en detrimento del poder de la corona y favoreciendo los intereses locales de los caudillos y caciques. En el campo externo, el pensamiento liberal así como el significado de la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, repercutieron ampliamente en las ideas, las aspiraciones y las iniciativas de participación política de los criollos.

Las condiciones estaban dadas para el rompimiento político con el dominio español, lo cual se inicia entre 1808 y 1810. Gran Bretaña, por su parte, se destaca ya como una potencia imperial y desarrolla su propia orientación política y económica fundamentada en la ideología del liberalismo económico.

Al quedar sin rey, las Juntas de Gobierno que se habían establecido se ubicaron en la periferia de los virreinatos y no en los centros coloniales de América. Esto significa que éstas pretendían gobernar sin que los virreyes intervinieran en el sistema de poder local. Por su parte los virreyes procuraron mantener el dominio en las sedes de los virreinatos, concentrando cada vez más el poder en sus manos.

Con la independencia, no se produce ni una ruptura de los vicios burocráticos ni en la tergiversación en la aplicación de las leyes. Las contradicciones se agudizan al desaparecer Portugal y España como los centralizadores del poder. La influencia de las ideologías en ebullición en ese momento en Europa y Estados Unidos de América, se dejan sentir en América Latina. No obstante,

las élites coloniales quisieron seguir conservando sus privilegios. Por lo tanto, la transformación lógica que debían hacer las clases dominantes de los nacientes estados latinoamericanos a nivel institucional del sector público, no se dio.

Las instituciones públicas se transformaron y revitalizaron en la teoría más no en la práctica. A nivel de legislación, la libertad, la igualdad y la fraternidad fueron metas que se suscribieron. Sin embargo, precisamente en el momento de la independencia, quienes decían compartir esos ideales y que poseían tierras y esclavos, lo que hicieron fue multiplicar su número. Las transformaciones democráticas fueron simplemente ejercicios intelectuales pues en la realidad la independencia fue el resultado de la lucha de los criollos y algunos grupos de mestizos por obtener igualdad de privilegios en el sistema comercial implantado en la colonia.

La situación contradictoria del período de independencia a nivel de organización institucional del sector público, fue entonces la consecuencia de la centralización teórica de las instituciones políticas durante el período colonial. Sabemos que en la práctica, se ejerció una autonomía casi total respecto de la toma de decisiones por parte de las autoridades coloniales en beneficio de sus intereses personales. Para 1810 las consecuencias hicieron que se corroborara la siguiente afirmación: "La formación de sistemas de legislaciones idealistas, corregidos por la tolerancia de las debilidades humanas merced a la ilegalidad, fue provocada en el período colonial por la falta total de realismo de la política de centralización que España había intentado aplicar en unas colonias demasiado lejanas y excesivamente diferentes. Este estado de cosas se ha mante-

nido, después de la independencia, debido al hecho del conflicto entre las estructuras coloniales subsistentes y las ideologías copiadas de Europa Occidental y de Estados Unidos, que ha originado la concentración, de derecho, del poder entre las manos de las autoridades nacionales, mientras persistía el poder de hecho de las personalidades locales en las sociedades aisladas del interior, y sobre todo en los latifundios, fuera del radio de acción del gobierno. América Latina ha recibido, de esta manera, una tradición de centralización y de absolutismo del gobierno, pero ha recibido también unos modos de colonización y una estructura social que paraliza la acción de cualquier gobierno central". 22/

Las Juntas de Gobierno que se organizaron para llenar el vacío de poder creado por la ausencia de un rey en la metrópoli, fueron dominadas por algunas personalidades y comunidades poco representativas de las ciudades. Los miembros de las Juntas de Gobierno, reunidos en asambleas rechazaron la autoridad del rey español así como la autoridad de facto de los grandes propietarios, caciques y jefes de clanes. De esto se deduce que la independencia estuvo dirigida por sectores reducidos de la población y, por lo tanto, no representaron necesariamente la totalidad de la población de las colonias americanas.

La realidad era que las formas de gobierno anárquico de los caudillos se daban a todo lo largo del territorio colonial, aún antes de la independencia, y se agudizaban luego de ésta. El resultado fue la ausencia de poder en la cabeza del gobierno, al menos a nivel nominal. La anarquía se apoderó de los notables dirigentes y se inició la división del poder en pequeños territorios.

La situación de Brasil fue distinta. El marco institucional del estado monárquico se conservó tal cual, lo que hizo que la destrucción territorial no se diera pues continuó la vigencia del mismo sistema de gobierno con la diferencia de que se era independiente.

En la América Española se formaron, como consecuencia de la fragmentación del poder y de la frágil unidad territorial, dos grandes países (México y Argentina) precisamente donde antes se asentaron los virreinatos de Nueva España y el del Río de la Plata. En los restantes territorios se formó una multiplicidad de pequeñas naciones, pese a los grandes esfuerzos para que esto no ocurriera. Los sueños de unión federalista cuya máxima expresión se encuentra en Simón Bolívar, pretendían la integración de provincias y ciudades y la conformación de una gran nación; pero estas añoranzas no adquirieron realidad.

El fraccionamiento del territorio colonial producto de la caída de la autoridad central por la desaparición de los Borbones españoles, marcará para siempre una tendencia hacia una conformación de un Sector Público con un organismo de administración local. Los cabildos y su repercusión así como la disgregación del poder en los jefes locales y caudillos rurales, determinó la presencia ininterrumpida del nivel de gobierno local en toda América Latina hasta nuestros días.

Las Juntas de Gobierno fueron la primera amenaza a nivel institucional a los tradicionalistas de las colonias (comerciantes, burócratas, militares y clérigos españoles). "Les inquietaba que hasta la más moderna forma de libertad comercial ampliara la abierta brecha de intereses económicos divergentes. En Caracas, los criollos sobresalientes que argumentaban en favor de una junta fueron arrestados en noviembre de 1808 y un juez honorario de la audiencia fue enviado para ser enjuiciado en España. Para muchos criollos este despliegue de autoridad en forma de fuerza bruta fue instructivo y correctivo". 23/

La autoridad del monarca fue sustituida en primera instancia por un nivel de gobierno en el plano local. Esta brusca caída del poder a un nivel más que todo comunitario hizo que se evidenciaran en los debates que allí se producían, los conflictos siempre latentes entre colonia y metrópoli, entre centro y periferia, y entre realistas y nacionalistas. Este largo proceso de lucha, pese a los golpes realistas y a la reconquista, fue irreversible. Los criollos se van radicalizando en la lucha y los virreyes se alían a las tropas realistas. No obstante, es necesario recordar que Inglaterra con sus intereses de desarrollar su economía liberal apoyó las luchas de liberación en los sectores periféricos de las antiguas posesiones coloniales, que eran precisamente los centros de poder del naciente Sector Público (las Juntas de Gobierno).

Al existir en los comienzos del siglo XIX una intervención clara de Inglaterra apoyando los movimientos de independencia por una parte, y por otra promoviendo un comercio de cada región con la metrópoli, terminó de conformarse la balcanización de las colonias. La antigua condición de centro colonial o de áreas apartadas o lejanas de los antiguos virreinatos, determinarían las diferencias bien marcadas en la institucionalización de estados nacionales.

A partir de los inicios del siglo XIX, y después de la independencia, los procesos de conformación de los antecedentes de lo que sería el sector público de los diferentes países latinoamericanos, van diferenciándose de acuerdo a los siguientes factores: "el grado de coherencia que alcanzó la estructura social durante la colonia; la diversificación económica correspondiente; el hecho de tratarse de centros coloniales o áreas periféricas y los mismos; la facilidad para establecer nuevas vinculaciones comerciales y financieras con el mundo bri-

tánico, la profundidad misma que alcanzó el proceso emancipador en función del grado de participación popular". 24/ Los condicionantes ya expuestos determinaron la organización institucional de los gobiernos, la influencia de las ideas políticas en la organización jurídica y la diferenciación de sistemas sociales en cada uno de los pacientes países.

La presencia de dos grandes grupos políticos en toda la región, es decir los liberales por una parte y los conservadores por otra, determina las corrientes que confluyeron en la conformación del Sector Público de cada país. Los liberales defendían la corriente ideológica que pretendía la organización del Sector Público que condujera a satisfacer sus aspiraciones de integrarse al comercio internacional regido por Inglaterra. Los conservadores apoyaban la constitución de un Sector Público centralizador y burocrático, que sirviera únicamente de marco de poder a sus intereses personales y a las aspiraciones de la reconquista. Trasladando a nivel de clases sociales la lucha por la organización de los nuevos estados nacionales, vemos que la lucha por el poder se produjo entre la oligarquía terrateniente y la burguesía urbana. "En casi la mayoría de los países se desplazó el poder en dirección de la oligarquía agraria, es el caso de Argentina, Uruguay, Venezuela y Ecuador. En cambio, en otros países en que la economía minera era predominante el poder estatal pasó a la burguesía minera, en el caso de México, Perú y Bolivia. Chile fue un caso particular porque la burguesía minera, la oligarquía agraria y la burguesía urbana constituyeron una alianza para manejar el poder, lo cual permitió a este país conformar un sistema de poder estable. La conformación de Brasil es semejante, por el hecho de que se produjo una alianza entre la burguesía urbana mercantil con la oligar-

quía agraria, en el poder local en las regiones lo detentaban los latifundistas y el control hegemônico del poder nacional la burguesía urbana mercantil". 25/

La coyuntura internacional de esta época, concretamente en la segunda mitad del siglo XIX, se caracterizó por el auge de la economía internacional, el cual se manifiesta en América Latina por la ampliación y diversificación de la exportación de productos primarios. De tal suerte, se instalan en los países latinoamericanos agencias comerciales de los países metropolitanos, que participan en la compra de los productos internos y en la venta de maquinaria para aumentar los volúmenes de producción. La comercialización se produjo con asocio del capitalista extranjero y el gran productor nacional.

Al organizarse la producción, la participación del Sector Público se concreta en servir al sistema establecido del comercio por la ayuda limitada en la construcción de vías de comunicación y medios de transporte. Destacamos el hecho de la limitación en cuanto a la participación del Sector Público, porque en la construcción de la infraestructura para desarrollar la exportación, éste actúa condicionado al financiamiento externo en su mayor parte. Solamente al iniciarse la exportación en gran escala, el Sector Público naciente, percibió las ventajas del comercio exterior al desarrollarse una base tributaria. La capacidad de gastos y de contratación directa de empréstitos por parte del Sector Público se desarrolló al contar con ingresos por concepto de los impuestos a la exportación y por el pago de los derechos aduaneros. A partir de ese momento se condicionó la capacidad de ampliación del Sector Público en la medida en que creció o se expandió el sector exportador.

A pesar de la evolución del Sector Público que se dio a lo largo de 1810-1860, podemos afirmar que en este período a nivel regional, "...los países latinoamericanos sin excepción enfrentaron múltiples problemas en el orden político, económico y social. En sus inicios constituyeron un aparato de Estado débil y con una administración ineficiente que poco ayudaba a los primeros gobiernos; en cada país se vivió una realidad específica en materia de organización e instauración de un aparato de Estado el cual se fue adecuando a las necesidades y exigencias de aquella época". 26/

Está claro que el siglo XIX asistió al establecimiento de un nuevo orden internacional y un sistema económico capitalista cuyo dominio ejercía Inglaterra.

La ubicación de los estados latinoamericanos en este nuevo orden del sistema capitalista mundial, los condicionó a especializarse en la producción de productos primarios. Esta ubicación dentro de la división internacional del trabajo condiciona a su vez toda la vida económica, política, social e institucional de nuestros países. Se delinea entonces el esquema que haría a nuestras economías, dependientes de las decisiones que se tomaran a nivel de las potencias europeas, pues dependerían de las exportaciones de unos cuantos productos agropecuarios. La comercialización de esos productos, al estar dominada por las potencias europeas, deja a los países latinoamericanos desprovistos del mínimo de poder de negociación.

Podemos concluir que este período de conformación de los nuevos estados nacionales, en cuanto al papel desempeñado por el Sector Público, se caracterizó por una participación muy limitada en el crecimiento económico, no obstante que el papel de éste fue delineado y dependió totalmente del desarrollo de

la actividad exportadora. "De este modo, el Estado siempre aparece, en forma directa o indirecta y en mayor o menor medida, como un sector que absorbe parte de los recursos generados por la actividad exportadora. Eso también significa que se encontrará en una posición favorable para ampliar sus servicios y la infraestructura económica y social; por eso el Estado representa un mecanismo de redistribución de los recursos que capta de la actividad exportadora". 27/

A nivel social y económico el resultado es que se produce un alto grado de concentración de la riqueza y del poder por parte del grupo terrateniente que estaba íntimamente ligado con los sectores del comercio y las finanzas internacionales. La dependencia externa que se produce se manifiesta por el sometimiento económico a las grandes potencias, primero Inglaterra y después Estados Unidos de América.

El proceso que se inicia con la independencia se caracteriza también por el desarrollo socioeconómico a nivel urbano, de industrialización y modernización en detrimento de las áreas rurales. A nivel estructural el resultado es catastrófico para el desarrollo pues se da "...la división de la sociedad, del Estado y de la cultura en por lo menos dos sectores diferenciados: a) el sector arcaico, replegado en una estructura apenas salida de la fase colonial y que resiste los impulsos transformadores, y b) el sector moderno, que recibe, genera y transmite los impulsos al cambio". 28/

Las influencias del sistema político norteamericano y eurooccidental se traducen en la adopción de un ordenamiento político cuyo Estado es centralizado, de la democracia representativa y del derecho liberal. En forma manifiesta estas estructuras administrativas, institucionales y políticas tienen efectos inocuos frente al latifundio y la dependencia externa.

3. Período de crecimiento económico hacia afuera y agotamiento de ese modelo (1860-1930 y 1930-1950)

Durante el lapso de tiempo señalado, inicialmente el Estado continuó su papel de facilitar la actividad productiva del sector exportador, creando y dotando de infraestructura básica para la modernización de los sistemas comerciales de exportación. Luego, en el período de la gran crisis de los años 30 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se vio compelido a intervenir en los diferentes sectores de la economía.

Aparte de facilitar la actividad productiva, el Estado tuvo un papel diplomático que sirvió a las potencias económicas (Inglaterra y Estados Unidos) para mantener las relaciones entre ellas y los países subordinados, para asegurar la perpetuación de un sistema social tal que mantuviera la división de clases necesaria a los intereses de las potencias. La existencia de dominación de unas clases por otras era una tarea que debía mantener el Estado.

Inglaterra inició, con la especialización de los países latinoamericanos en la producción de productos primarios, la gran acumulación de riqueza pues vendía productos manufacturados caros y compraba materias primas baratas. Entonces, la gran expansión del comercio internacional que se produjo en 1840, tomó a los países latinoamericanos en una situación desfavorable de dependencia aunque sí se observó cierto crecimiento comercial interno a partir de la especialización que se les impuso (productos de origen primario) en la división internacional del trabajo.

El sector público, al funcionar para fortalecer la orientación que se ha llamado de "crecimiento hacia afuera", hizo nacer diferentes expectativas al

poblador urbano y al del área rural aislada. Para el caso latinoamericano vemos que al subsistir estructuras agrarias latifundistas en las que el poder del Estado se neutraliza, el papel de éste y del sector público se siente en el ámbito de las ciudades y de los lugares evolucionados que deben su desarrollo a su dependencia del sector exportador. Para esta época, asistimos ya a uno de los problemas con que se enfrentan los entes de la Administración Pública: "La autoridad no puede ejercerse plenamente más que en las partes modernizadas del país -en las ciudades y en algunas regiones rurales renovadas a causa de la división de la gran propiedad o el debilitamiento de su disciplina- cuando la disgregación de los grupos que viven en contacto directo coloca al Estado directamente enfrente de los individuos. Unicamente la parte evolucionada del país constituye una zona de acción directa del gobierno y puede ser administrada con eficacia". 29/

Este período poscolonial es bastante diferente para cada país o región de América Latina. Al no existir ya la centralización formal del Estado colonial, y al haberse roto la presunta igualdad de gobierno y de economía de los países, las generalizaciones en las conclusiones se tornan llenas de matices. El comportamiento básico que produce en nuestras economías la incorporación de estos países al sistema comercial internacional es general en toda la región, pero las consecuencias políticas, económicas, sociales y, principalmente, el comportamiento del sector público es diferente en cada país.

La estructura agraria de América Latina se caracterizó ya en este período por el monopolio de la propiedad de la tierra. El gran terrateniente poseía la tierra, el agua y el control de la mano de obra agrícola. Así, el gran fundo se

desarrolló en Cuba, Argentina y, sobre todo, en México y Brasil. Esta característica corrobora la aseveración de los historiadores de la economía y los economistas del desarrollo cuando "...recalcan que la industrialización no puede tener lugar sin una modernización comparable del sector agrícola, de manera de incrementar la producción para alimentar a una población creciente, proporcionar ganancias de exportación para financiar la sustitución de importaciones así como una infraestructura eficiente de transporte, comunicaciones, burocracia y servicios sociales". 30/ No obstante, con el desarrollo de la exportación de productos primarios, acompañado del florecimiento interno de la economía, se produce en general para América Latina un impase entre los liberales y los conservadores en lo que da como resultado la decadencia de las guerras internas en los países.

Al interior de los entes del sector público, estos continúan arrastrando los problemas de ineficiencia y de irrespeto al ordenamiento político. La realidad resultaba en que los caudillos rurales ejercían su influencia en detrimento del poder que presuntamente debía emanar de las instituciones públicas del Estado: la iglesia seguía participando de poder lo mismo que los militares. Los entes municipales y regionales con escaso poder real a nivel político, y una absorción de poder personal por parte del jefe del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial. Un elemento característico común a todas las estructuras políticas de América Latina es pues la existencia de "...fuertes ejecutivos con amplios poderes discrecionales tales como la facultad de declarar unilateralmente un Estado de sitio, gobiernos nacionales autorizados para nombrar a los ejecutivos provinciales o estatales (llámenseles presidentes, gobernadores o

intendentes), y capaces de controlar las elecciones locales mediante amplios poderes policiales y judiciales; y requisitos para votar que estipulaban un elevado ingreso y excluían a los asalariados rurales y urbanos, a los sirvientes y, en algunos casos, a los empleados del comercio". 31/

La aparente mejoría de las economías latinoamericanas a nivel interno se debió, en este período de prosperidad del modelo liberal, a que los países centrales trasladaron recursos productivos a los países latinoamericanos: recursos de capital y de población. La mano de obra europea era especializada, y el capital metropolitano mantenía a estos países realmente integrados al sistema económico internacional. Entre 1870 y la primera Guerra Mundial, la sustitución de Inglaterra por parte de los Estados Unidos en la dominación del desarrollo posterior del modelo liberal provocó cambios en esos países: así se dieron progresos tecnológicos en las estructuras de las empresas industriales en el sentido de que se introdujo la organización de la producción a gran escala, se practicaron métodos racionales de administración y organización, y las pequeñas empresas son absorbidas por las grandes, las cuales son manejadas por organizaciones financieras y bancarias. Estos rasgos repercuten a nivel interno de los países en el sentido de que "hacia fines del siglo pasado, y sobre todo en el presente, la actividad exportadora se caracteriza porque el capital extranjero aparece en la explotación misma de los recursos naturales, en la actividad productiva, en las obras de infraestructura y en el proceso de transformación y transporte hacia los países centrales". 32/

La necesidad de continuar fortaleciendo el desarrollo de las actividades de exportación e industriales por medio del crecimiento del sector público,

hizo que la política tributaria que se inició después de la independencia se fuera ampliando por ser ésta la fuente de ingresos para el gasto público. Al introducirse los cambios tecnológicos antes mencionados en la actividad exportadora, y al presentarse la necesidad de diversificar la producción interna pues la posibilidad del agotamiento de los productos naturales era real, las condiciones existentes posibilitaron el proceso de desarrollo industrial. Por otra parte, la economía agroexportadora de nuestros países evidenció que se estaban dando las condiciones para la creación de un amplio mercado interno.

La penetración de capital norteamericano en los países latinoamericanos se intensificó después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), lo cual determinó que los Estados Unidos controlaran por medio de sus monopolios, los precios de los productos de la región en los mercados internacionales. Esta intensificación de la dominación del capital extranjero en el sector agroexportador, reduce las economías latinoamericanas a una dependencia absoluta del exterior. Después de 1930, el capital extranjero incursiona en otros sectores de nuestras economías sobre todo en el proceso que se denomina de "crecimiento hacia adentro" por medio de la sustitución de importaciones. El camino que trazó la puesta en marcha de la producción de bienes manufacturados, llegó pronto a su agotamiento e intensificó el carácter dependiente de las economías latinoamericanas.

"En estas condiciones el papel del Estado y sus funciones estaban orientadas a hacer todo aquello que beneficiara al capital extranjero y nacional. Había que respetar las exigencias del centro hegemónico hacia afuera, en condiciones tales, que no hubiera cambios en el sistema impositivo aduanero y ni

huelgas que empobrecieran la producción o hicieran elevar los costos internos de producción". 33/ En el caso de los países agroexportadores (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Ecuador), aparte de participar en la creación de infraestructura para facilitar la producción del agro, debía establecer y mantener un sistema de cambios y un sistema aduanero favorable. Su papel se extendió también a la distribución de tierras fiscales dando esto como resultado el fomento del latifundio. Las políticas permanentes de inmigración, de sanidad y de educación fueron acciones tendientes a desarrollar la fuerza de trabajo.

Respecto del papel estatal en los países agromineros, (Chile y México), podemos sintetizar que el accionar de las instituciones del sector público buscaba hacer respetar la ley de concesiones mineras y de la construcción de la infraestructura necesaria que le era solicitada por la oligarquía dominante de este sector. Sus acciones respecto del pueblo, se limitaban a hacer funciones de gendarme desarrollando una gran represión respecto de los movimientos sindicales de los obreros de la minería y del agro. Al unir el capital nacional con el capital extranjero, el Estado servía de esta manera los intereses del capital oligárquico y extranjero en su propio beneficio.

En Cuba, Santo Domingo, Haití y América Central, el Estado estaba también subordinado a la oligarquía y al capital extranjero. Se limitaba a institucionalizar los intereses de las empresas extranjeras, otorgándoles concesiones, ejerciendo represión, condonando deudas y estableciendo regímenes tributarios y cambiarios que favorecieran al capital extranjero. El sector público favoreció intereses foráneos, lo cual afectó el desarrollo interno.

Al período 1914-1950 se le denomina como el del auge de la sustitución de importaciones. El esquema de "crecimiento hacia afuera", muestra ya desde 1914 una serie de desajustes que afectan a nuestras economías. Para 1930, la crisis económica internacional contribuye a agudizar las características negativas de nuestras economías. La dependencia del exterior, específicamente del capital extranjero, ponen de manifiesto que es necesario un replanteamiento de la orientación del crecimiento económico. Los estratos medios de la sociedad, las masas trabajadoras de la ciudad y del campo al ver disminuidos sus niveles de vida por la crisis interna y la gran depresión de 1930, presiona a los diferentes aparatos estatales por mejores condiciones de vida y una mayor participación política.

La conformación de los estratos medios, ya numerosos para 1930 fue producto, entre otros factores, de la urbanización y la industrialización. La llegada de grandes contingentes de población a las ciudades, los incluye involuntariamente en el proceso de crecimiento económico alcanzado hasta ese momento y los impulsa a demandar mejoras en todos los órdenes. La transición de la fase de desarrollo "hacia afuera" por una de desarrollo "hacia adentro" que modificará sustancialmente el papel del sector público, es pues el resultado de la conjunción de una serie de factores. Así, "la industrialización, la urbanización, la modificación parcial en el contenido y dirección de la política económico-social del Estado, se producen por acción de factores accidentales e impersonales, externos a Latinoamérica y a sus centros de decisión (crisis económicas y militares internacionales, modificación en la relación de fuerzas entre las grandes potencias), o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales. Ningún sector social en par-

ticular promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones". 34/

La crisis de los años 30, afectó nuestras economías en forma directa por la caída de la demanda de productos primarios por parte de los Estados Unidos y de Europa. Estas potencias sufrían también los estragos de la crisis por la gran contracción económica que se desarrolló en ellos. En consecuencia, nuestros países asistieron a un desempleo generalizado, una contracción violenta de las exportaciones, lo que implicaba la baja en la capacidad de importar, y una caída brusca en la inversión extranjera y consecuentemente de la inversión nacional.

La Segunda Guerra Mundial viene a ser el último factor que lleva a la caída determinante de nuestras economías pues a raíz de ésta, los países de la región sufrieron la ausencia de productos manufacturados de procedencia externa que contrajeron sus economías, pues el consumo y la producción se estancaron. Además, la monoproducción de la mayoría de los países, hacía necesaria la importación de bienes de producción que no eran capaces de producir.

4. De la década de los cincuenta a nuestros días

El agotamiento del modelo de crecimiento hacia afuera, significó que nuestros países buscaran transformar nuestras economías agroexportadoras y monoproductoras en su mayoría, en economías industrializadas. La política que genera dicho proceso estará basada en la sustitución de importaciones. Entre las medidas que se buscaría aplicar para lograr este proceso están las siguientes:

"1) ampliar el proteccionismo y fomentar el desarrollo del sector industrial sustitutivo (reformas al sistema tributario y aduanero); 2) mayor control del sistema monetario financiero, reorientación del crédito y tasas de interés más bajas para el sector industrial sustitutivo; 3) asistencia técnica y ayuda al sector industrial: subsidios, energía a tarifas especiales y transferencias de recursos del sector exportador; 4) constitución de nuevas empresas públicas, expansión de la infraestructura y aumento significativo de la capitalización del sector público". 35/

La toma de decisión política de llevar a cabo el proceso de sustitución de importaciones implica la ampliación de la infraestructura económica y los servicios sociales por medio de un aparato estatal realmente director de este proceso. El Estado pasa a intervenir directamente en la economía pues, aparte de incursionar en este campo como inversionista, también negocia con los centros de poder hegemónico en bien del interés nacional, buscando las mejores posibilidades para el país que representa, respecto de la ayuda exterior.

Conforme fue avanzando el proceso de industrialización, surgió la necesidad de sentar las bases del proceso por medio de la instalación de industrias básicas en los sectores de la economía donde el sector privado no deseaba invertir por temor a arriesgar capitales. Al Estado es a quien lo vemos llevando a cabo estas actividades empresariales no incursionadas por el sector privado. El Estado busca recursos de inversión y los orienta hacia los campos más urgentes de abarcar y que beneficien a las empresas industriales. En otros casos, se hace cargo de beneficiar a la industria por medios indirectos dando servicios e infraestructura. También tomó a su cargo la calificación de la fuerza

de trabajo, y la formación de profesionales que benficiaran al desarrollo industrial. Los sectores de la siderurgía y la energía fueron los campos donde el Estado tomó las acciones necesarias para instalar industrias básicas y de explotación de los recursos naturales -en el caso de la energía-, para dotar de insumos necesarios al desarrollo industrial (energía hidroeléctrica y petróleo). Obviamente, la industrialización por sustitución de importaciones dio resultados divergentes en el campo económico y en el crecimiento del sector público, así, "la repercusión del proceso sustitutivo en países como Brasil, Chile, México, Argentina y Paraguay, por ejemplo, fue amplio, complejo y profundo, y afectó a importantes capas de la sociedad. En cambio en países como Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay o los centroamericanos, la industrialización es más incipiente y no avanza con el ímpetu diversificante de los primeros". 36/

La coyuntura económica internacional después de 1945, era de recesión para los ingleses y los norteamericanos; por lo tanto, los países latinoamericanos trataron de abrirse una vía de desarrollo autónoma desde el punto de vista económico creando a escala nacional una industria de bienes de capital. No obstante, como ya señalamos antes, los límites a este desarrollo autónomo se dieron tanto a nivel económico como de parte del comportamiento del sector público.

El sector público recibió la presión de contingentes de graduados en las instituciones educativas de los diferentes países, profesionales y técnicos que no fueron ocupados por el sector industrial. Las economías de nuestros países continuaron sin poder absorber a la población activa que se incor-

poraba al mercado de trabajo, por lo tanto asistimos a un gran crecimiento del número de funcionarios públicos en los entes gubernamentales. Por otra parte, los peones agrícolas, artesanos, etc., presionaron al Estado por la desocupación creciente a que se vieron sometidos por las transformaciones que la utilización de tecnología foránea causó en el proceso productivo interno de nuestros países.

Pese a las contracciones de tipo económico generadas por el proceso de sustitución de importaciones, el resultado de éste a nivel institucional "...es el fortalecimiento de un sector público amplio y activo. Apoyándose en la captación de parte de los recursos provenientes de la actividad exportadora, único sector de la economía que generaba un excedente importante, y basándose más recientemente en aportes de recursos externos, el Estado pasó a desempeñar tres nuevas funciones: la de mecanismo financiero, trasladando recursos para favorecer el desarrollo de la actividad industrial privada; mecanismo de redistribución de ingresos, mediante su política social; y mecanismo de inversión estatal, para adecuar y ampliar la infraestructura y crear empresas industriales básicas..." 37/

El crecimiento demográfico del orden de un 2,7 por ciento al año en la década de los 50, la presión de las grandes mayorías desocupadas, la compra desventajosa de productos latinoamericanos por parte de los países ricos, y la supervivencia de estructuras arcaicas de la economía y de la sociedad al lado de polos de desarrollo evolucionados, son problemas que el proceso de sustitución de importaciones no logró erradicar. Las implicaciones políticas e institucionales que se generaron a raíz de estos problemas, independiente-

mente del aporte positivo del crecimiento, en ámbito, funciones y número de los entes del sector público, son bastante serios. "Mientras el Estado se vuelve un factor estratégico, su intervencionismo incrementado y sus tentativas de planificación, la expansión de los servicios y entes públicos, la asunción por el gobierno de nuevas y complejas tareas, se cumplen sin que aquél cuente con maquinarias político-administrativas preparadas para absorber esta carga". 38/

A nivel interno, se continúan produciendo los vicios administrativos que afectan los procesos de planificación que deberían caracterizar a las instituciones del sector público. No hay aplicación de normas en forma estricta; la corrupción o la creencia en ésta por parte de la población acrecientan la multiplicación de formalismos y trámites burocráticos, y sumen a los sectores públicos en verdaderas telarañas de trámites insulsos. "La importancia de la administración y el temor de la corrupción estorban, de este modo, la acción de los gobernantes, obligándoles a multiplicar las formalidades. La administración, que no está segura de ser obedecida, y que en la época de la planificación económica debe estarlo, acumula los reglamentos cuyos efectos advierte que se diluyen por el camino. Al mismo tiempo que la impotencia de la administración deja a una parte del país subadministrada, esta administración se complica y se hace agobiante para los que la soportan realmente, que encuentran así una razón más para cifrar sus esperanzas en la corrupción". 39/

El período de postguerra significó para América Latina, la definición ante la presencia de dos bloques de poder constituidos después de la Segunda Guerra Mundial. Además, internamente la politización de las masas urbanas y

de las grandes cantidades de desocupados del campo, fueron presiones directas sobre los aparatos estatales que debieron asumir la dirección en la toma de decisiones políticas.

El sector público orientó el desarrollo económico y amplió sus funciones al formular políticas y tareas para el desarrollo, las cuales fueron llevadas a cabo por las instituciones creadas para ello. La connotación más importante a nivel institucional es que se produce intencionalmente por parte de los grupos dominantes, la ampliación de las funciones del sector público por medio del mejoramiento de la infraestructura, ampliación y creación de nuevas empresas públicas y crecimiento de los servicios públicos. A su vez, el Estado quiso definir medidas tendientes a imponer controles a las inversiones extranjeras por medio de las exigencias que los obligaban a reinvertir un porcentaje de las utilidades y control de las remesas al exterior. A su vez, se reglamenta la amortización y retorno del capital extranjero.

Con todas las medidas y cambios que el modelo de crecimiento hacia adentro trata de consolidar, los resultados fueron de inestabilidad económica para muchos países de la región, crecimiento del endeudamiento público y de agudización de la inflación y del desempleo. El proceso de industrialización generó a nivel interno problemas como la proliferación de poblaciones marginales alrededor de las grandes ciudades. Estos grupos marginales, miembros del sector obrero industrial, agudizaron las demandas sociales y estimularon las expectativas en las familias que dejaban en el campo, las cuales buscaban a su vez emigrar a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

Dado que la industria liviana no garantizó la solución para conjurar el bajo crecimiento económico, desempleo, inflación, desvalorización monetaria, déficit de balanza de pagos, déficit fiscal y el aumento de la deuda externa; los países latinoamericanos buscaron otra vía de desarrollo: el desarrollo de la producción de bienes de capital.

Durante el proceso inicial de aparente solución del modelo de crecimiento con base en la sustitución de importaciones respecto del Estado, cabe decir que independientemente de su real crecimiento y pujanza, "...en esta etapa no tenía capacidad orgánica ni operativa como para resolver estos problemas, además los gobiernos de la época tampoco adoptaron medidas radicales para resolverlos. El sector público era débil ante el sector privado, al final lo que privaba eran los intereses de este último, los gobiernos sin poder político real no podían encarar con cierto grado de efectividad las tareas del desarrollo económico y social". 40/

Al tratar de orientar las economías latinoamericanas hacia la consecución de la producción de bienes de capital, los escollos son monumentales. Las empresas transnacionales y n en estas acciones, el choque contra sus intereses. Por lo tanto, se cierran los créditos internacionales y la ayuda técnica a nuestros países.

Con excepción de Cuba, país que entre 1959-1960 inició un desarrollo económico por la vía socialista,-lo cual implicó en consecuencia, un Estado que adoptó el sistema de planificación centralizada y un sector público con amplios poderes-,la situación era difícil para nuestras economías. No obstante nuestra afirmación anterior, México y Brasil sí lograron un crecimiento económico relativo dadas sus condiciones particulares.

A todo lo largo de la región, el crecimiento demográfico en las zonas rurales hace que el presunto florecimiento del proceso de industrialización se produzca con consecuencias más funestas aún en los sectores periféricos de los países latinoamericanos. Continúa agudizándose la disparidad regional dándose un sector arcaico y periférico por un lado, y por otro un sector modernizado e industrializado, disfrutando de los bienes y servicios del sector público.

La etapa 1961 a 1979 es comúnmente denominada como aquella de agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro. Sus principales características son de conformación de Estados fuertes o progresistas en países como Perú, Panamá y Chile. En otros casos, la búsqueda de soluciones al fallar el modelo de desarrollo se dio en la conformación de estados represivos (14 dictaduras militares en 1976). A nivel estatal, en general, se busca una mayor capitalización del sector público y una mayor captación de utilidades de los sectores dinámicos y estratégicos de la economía. Estas medidas, o intenciones al menos, causan gran descontento de los ciudadanos de los estratos medio y bajo, pues han perdido niveles de vida mejores en la mayor parte de los casos.

Dado que se produce tácitamente un acuerdo que en términos generales une los intereses del sector estatal, los militares y las clases dominantes, en el sentido de ampliar la capitalización del sector público en algunos sectores estratégicos de la economía, para "mantener una elevada tasa de acumulación de capital para el sector privado"[41/], la participación del sector público en la economía sigue siendo relevante.

La intención manifiesta de las clases dominantes es la de modernizar la economía, tomando como base, la estructuración de un sector público con más funciones y más entes gubernamentales. La modernización del aparato estatal con instrumentos tecnificados para participar en todos los sectores de la economía y en la toma de decisiones políticas, con algunos matices de diferencias nacionales, es la tónica general de toda América Latina.

Podríamos afirmar que el Estado realiza para este período, importantes actividades empresariales. Establece proyectos y planes de planificación socioeconómica, adopta medidas para fortalecer la industrialización y orienta la inversión del sector público a las ramas estratégicas de la economía.

Como factor importante en este período, asistimos al mejoramiento de la eficiencia de la Administración Pública: se introducen técnicas modernas de administración y planificación, para que se apliquen en la coordinación y programación de los organismos del Estado. Asimismo, se crean las oficinas nacionales de planificación para que, en forma indicativa, orienten al sector privado en su labor.

El aspecto que da más preeminencia al sector público, es su participación empresarial por medio de las empresas públicas en el sector productivo de la economía. "Todos los Estados empiezan a crear nuevas empresas públicas sean éstas, con todo el capital estatal, o bien, con un porcentaje inferior o superior al 50% del capital que aportan al sector privado, nacional o extranjero para constituir las empresas mixtas". 42/

En cuanto a la participación de inversión en grandes proyectos, el Estado asume el papel de socio de las grandes corporaciones transnacionales. La razón

de esta conducta está en la relativa debilidad de los Estados latinoamericanos frente al poder financiero y tecnológico de las transnacionales; más sin embargo, es bueno tener en cuenta que el Estado latinoamericano no pudo en ese momento (ni puede hoy con sus sistemas), intervenir en el sector productivo con capital propio y como socio único. Sabemos que la concentración del capital internacional moderno, el monopolio de la ciencia y la tecnología y el sistema bancario internacional, unidos forman los mecanismos de dominio de las empresas transnacionales. De tal suerte, el Estado latinoamericano se asocia a la empresa transnacional para poder contar con capital en préstamo, tecnología, poder participar en los mercados internacionales y conocer los procedimientos y técnicas de producción de las grandes empresas.

Una última modalidad de intervención del sector público en las economías, radica en la constitución de empresas conjuntas entre los diferentes países latinoamericanos: "...dos o más latinoamericanos, aportan capitales y abren sus mercados a este nuevo tipo de empresas ahora, para hacer rentables sus actividades económicas y hacerlas competitivas con las empresas del sector privado". 43/

Cada país latinoamericano después de la segunda mitad del siglo XIX, ha tenido un desarrollo específico a nivel de crecimiento del sector público, no obstante, hay características generales que fueron apuntadas en las páginas precedentes. De acuerdo al sistema sociopolítico que impere en cada país, así se comportará de manera singular el sector público.

Cuba, con su estado socialista, muestra un sector público amplio y fuerte; en contraposición, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Honduras, El

Salvador y Guatemala, cuentan con sectores públicos débiles y de crecimiento limitado por contar con estados burocráticos autoritarios y represivos.

A nivel intermedio, los restantes países muestran tipos de estado que van desde los que se ubican como de transición al socialismo (v. gr. Guyana y Nicaragua, los cuales cuentan con sectores públicos poderosos que controlan del 80% al 50% de la economía nacional; hasta los tipos de sector público menos claros que los han denominado como fuertes en muchos sectores clave de la economía y que son característicos de Estados con relativa autonomía y estabilidad democrática (v.gr. Perú y Panamá).

El siguiente cuadro ofrece el punto de vista de un investigador del tema sobre la importancia relativa del sector público en América Latina, en el año 1979:

CUADRO 1

IMPORTANCIA RELATIVA DEL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA (1979)

TIPO DE ESTADO	IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO	PAISES
1. Socialista	Predominante y poderoso en todos los sectores de la economía.	Cuba
2. Transición al socialismo	Poderoso con el control del 80% al 50% de la economía nacional.	Guyana y Nicaragua
3. Con relativa autonomía y estabilidad democrática	Fuerte en muchos sectores clave de la economía.	México, Venezuela, Colombia Costa Rica y República Dominicana
4. Nacionalista autoritario	De relativa importancia y gran actividad en sectores clave de la economía.	Perú y Panamá
5. Burocrático, autoritario y represivo	De cierta importancia y de actividad mayoritaria en sectores estratégicos de la economía.	Brasil
	---	---
	Debilitado y muy limitado en su crecimiento.	Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay Paraguay, Honduras, El Salvador y Guatemala

FUENTE: Inostroza Fernández, Luis. El papel del Sector Público en América Latina, México, 1980. Mimeografiado.

NOTAS

1/ Lambert, Jacques. América Latina. Barcelona, Ariel, 1978. p.34.

2/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI editores, 1976. p.275.

3/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 275.

4/ Véase: Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 276.

5/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 278.

6/ Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La herencia colonial de América Latina. México, Siglo XXI editores, 1980. p. 69.

7/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... pp. 279-280.

8/ Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La herencia... p. 33.

9/ Lambert, Jacques. América Latina... p. 233.

10/ Véase: Lambert, Jacques. América Latina... p. 233.

11/ Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La herencia... p. 72.

12/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 281.

13/ Véase: Hernández Sánchez - Barba, Mario. Historia Universal de América Tomo I. Madrid, Guadarrama, 1963.

14/ Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La herencia... p. 75.

15/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 282.

16/ Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La herencia... p. 75.

17/ Lambert, Jacques. América Latina... pp. 233-234.

18/ Christense, Asher N. The evolution of Latin American Government. Nueva York, s.e., 1951. pp. 53-59.

19/ Kaplan, Marcos. Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina. Caracas, Monte Avila, 1976. pp. 37-38.

20/ Stein, Stanley J., y Stein,Bárbara H. La herencia... p.69.

21/ Lambert, Jacques. América Latina... p. 239.

22/ Lambert, Jacques. América Latina... p. 231.

23/ Stein, Stanley J., y Stein,Bárbara H. La herencia... pp. 108-109.

24/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 300.

25/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del sector público en América Latina. México, 1980. Mimeografiado. p. 41.

26/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... p. 42.

27/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 312.

28/ Kaplan, Marcos. Problemas del desarrollo... p. 25.

29/ Lambert, Jacques. América Latina... p. 240.

30/ Stein, Stanley J., y Stein ,Bárbara H. La herencia... p. 141.

31/ Stein,Stanley J., y Stein,Bárbara H. La herencia... pp. 167-168.

32/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 309.

33/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... p. 54.

34/ Kaplan, Marcos. Problemas del desarrollo... p. 28.

35/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... p. 59.

36/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 366.

37/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo... p. 377.

38/ Kaplan, Marcos. Problemas del desarrollo... p. 33.

39/ Lambert, Jacques. América Latina... p. 257.

40/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... p. 64.

41/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... pp. 68-69.

42/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... pp. 72-73.

43/ Inostroza Fernández, Luis. El papel del... p. 76.

VI. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU APORTE AL DESARROLLO

El presente capítulo constituye el punto medular de nuestro trabajo pues en él se tratará de mostrar con base en las variables que ya señalamos, hasta qué punto el crecimiento de la administración pública costarricense ha contribuido a una mayor participación del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional.

Antes de entrar en materia, exponemos seguidamente algunas consideraciones históricas a modo de delimitación de las diferentes partes del capítulo.

Costa Rica fue, durante el período colonial, la provincia más pobre y la más alejada geográficamente de la autoridad imperial ubicada en América Central: la Capitanía General de Guatemala. Además de las dificultades harto sabidas en cuanto a vías de comunicación, durante el período señalado y por espacio de algunas décadas luego de la independencia, Costa Rica no ofrecía ninguna atracción pecuniaria al conquistador: no poseía metales preciosos en abundancia ni su población aborigen era tan numerosa como para el trabajo semiservil o para hacer atractivas las encomiendas. Estas características condicionaron todo un proceso cultural que delineó una sociedad cualitativamente distinta del resto de las provincias centroamericanas.

La situación económica y político-institucional existente en el período de la conquista y de la colonia, aunado a la organización social de la población española, mestiza y aborigen, influyeron por lo tanto en la organización del gobierno colonial en Centroamérica en general y en Costa Rica en particular.

Aún desde la época de los gobernadores españoles en Costa Rica,-sus mandatos y su estilo de gobierno, además de las relaciones administrativas que éstos mantenían en el Ayuntamiento y con los miembros del Cabildo de San José-,la característica "democratizante" prevaleció en todo el proceso de organización institucional de la administración pública costarricense.

Por las razones expuestas anteriormente, se hace necesario que el trabajo que realizamos para el caso de Costa Rica sea ubicado a nivel de su evolución histórica. por medio de una descripción global del comportamiento de la Administración Pública en el contexto centroamericano. Las provincias de la Capitanía General de Guatemala tuvieron un origen común en cuanto a organización institucional en el período colonial. Continuaron sobre esa misma vía en el período posterior a la independencia (1821-1838), dada su histórica fusión en la frágil Federación Centroamericana. Por lo tanto, para centrar nuestro análisis en la evolución de la Administración Pública costarricense (1950-1980), es necesario referirse primero a los antecedentes de la organización de lo que sería globalmente el sector público de la subregión centroamericana.

1. Características de la evolución del Sector Público en Centroamérica

Tal como lo señalamos en el Capítulo quinto, desde el punto de vista de la evolución del Sector Público, a partir de 1930, asistimos a un crecimiento de los diferentes aparatos burocráticos en América Latina. No obstante para la situación de Centroamérica, aunque el crecimiento del Sector Público fue un fenómeno palpable, su evolución institucional denota matices subregionales propios.

Los países latinoamericanos en sus orígenes como países independientes, poseían aparatos estatales débiles pues sus estructuras administrativas eran insuficientes e ineficientes. Podría afirmarse en consecuencia que el Estado respondía al calificativo usado muchas veces de Estado gendarme". Conforme se fue afirmando la nacionalidad de cada una de las nuevas repúblicas, y, al asumir cada país un papel determinado en la división internacional del trabajo, las instituciones del Sector Público sufrieron radicales cambios y notable crecimiento cuantitativo en respuesta al nuevo papel asumido por nuestras economías.

Pese a que hemos destacado las diferencias entre los países latinoamericanos,-y que luego el énfasis se ha acentuado señalando los cambios de matices en la evolución del Sector Público en la región centroamericana con respecto al resto de Latinoamérica-, es importante precisar que, no obstante las diferencias en dicha evolución, América Central forma parte del indicado esquema global evolutivo de las burocracias estatales de América Latina.

Para aprehender la actual situación del Sector Público centroamericano, es necesario tomar en cuenta aspectos clave de sus orígenes en la época colonial.

La administración colonial española condicionó en gran medida las características de lo que luego fue el Sector Público. La Corona pretendió administrar sus posesiones en América con una serie de controles hasta en los más pequeños detalles del desenvolvimiento de la administración colonial.

La centralización por medio de legislaciones y trámites engorrosos fue el elemento básico de esa administración colonial. Debído a ello, las instituciones

de América, y consecuentemente las instituciones de lo que sería Centroamérica fueron impuestas por la organización del Consejo Real de las Indias.

Con esta estructura de poder a nivel metropolitano, se condicionaron en mucho las fallas de lo que llegó a ser el Sector Público de la subregión, así nos lo señala un estudioso del tema: "En el caso de Guatemala como en el resto de naciones latinoamericanas, es indudable, sin embargo, que la fase colonial reviste una trascendencia particular, ya que la colonización española determina fundamentalmente la evolución posterior en la medida que desde el inicio se establecen vínculos de dominación y dependencia con relación al exterior y genera pautas de comportamiento cuyos efectos aún se observan en la época actual". 1/

El Consejo Real de Indias "...redactaba y promulgaba las leyes americanas y servía como tribunal de apelación para los casos civiles que se le presentaban desde las colonias. Ejercía el poder de nombramiento de religiosos y funcionarios seglares de América. La tarea de supervisar a los nombrados lo tenía metido en constantes investigaciones, oyendo testimonios, revisando informes y examinando conductas". 2/ Lo reseñado anteriormente nos muestra el interés centralizador y engorroso que se imprimió desde la cabeza de la jerarquía burocrática de la administración colonial. Asimismo deja entrever lo difícil que resultaba a la sazón, intervenir en procedimientos meramente burocráticos desde la corona ubicada al otro lado del mar, máxime lo lento de las comunicaciones en ese entonces.

Este nivel superior de la estructura administrativa colonial llamado Consejo Real de Indias, cumplía funciones propias de los cuerpos Legislativo, Ejecutivo y

Judicial con treinta funcionarios, que fungían como consejeros, asesores y magistrados, este consejo gobernó en forma efectiva pero lenta durante 200 años, a las colonias americanas de España. No fue sino hasta 1717 que se convirtió en un nivel administrativo de asesoría.

Desde el Consejo Real de Indias, se transmitían a los virreyes las decisiones reales para su acatamiento y cumplimiento. Las crónicas de la época dejan testimonio de que incluso los nombramientos del personal español de los virreinatos y las audiencias eran objeto de análisis particular por parte de las autoridades del Consejo. Esta puntillosidad hizo que las decisiones que se tomaban fuera de contexto no siempre respondieran a la más justa toma de decisiones ni garantizaba tampoco que se cumplieran sus mandatos en forma estricta.

La Casa de Contratación de Sevilla, segunda en jerarquía administrativa después del Consejo Real de Indias, representó por su parte, la consolidación del poder imperial en el campo del comercio y del monopolio del mismo a favor de los ciudadanos de Castilla inicialmente, y luego de la muerte de la reina Isabel, a favor del resto de los ciudadanos españoles. La centralización burocrática es llevada a su máxima expresión en el campo mercantil con la creación de la Corporación Mercantil o Consulado de Sevilla, organismo este que junto con la dirección de los funcionarios de la Casa de Contratación de Sevilla, coadyuvó a dirigir el comercio, las finanzas y la navegación que se estableció entre España y las colonias americanas. Huelga insistir en que estas estructuras administrativas tenían como fin último, mantener incólume el poder de la corona en dominar el monopolio del comercio de altos precios en beneficio de España.

A nivel periférico, la administración colonial tiene a la cabeza al Virrey que, como lo apuntamos en el capítulo precedente, gobernó en América a nombre del rey en calidad de autoridad representante de la corona.

Siguiendo el orden jerárquico administrativo, en el territorio de Guatemala se asentó la autoridad subordinada al Virreinato representada en la Real Audiencia de Guatemala por medio de la Capitanía General de Guatemala. El Capitán General tenía a su cargo la administración general de las provincias que hoy conforman Centroamérica, Chiapas, Soconuzco y Verapaz, así como la dirección de la gestión de los gobernadores nombrados por la corona en dichas provincias. En nuestro caso, Centroamérica dependía del Virreinato de México (Nueva España), creado en 1535 teniendo por capital la ciudad de México. Asimismo, cabe destacar que Panamá, o lo que sería luego su territorio, dependía administrativamente del Virreinato de Nueva Granada.

En Centroamérica también se destacaron a nivel jerárquico descendente unidades administrativas colegiadas llamadas Audiencias. El papel que estos cuerpos desempeñaron tanto en el resto de América Latina como en Centroamérica fue el de asesorar al Virrey y evaluar su gestión. No obstante, el nivel de asesoría que les había sido asignado, las audiencias prácticamente gobernaban en el total sentido del término pues legislaban a nombre del rey y fungían como tribunales de apelación en sus zonas respectivas con el agravante de que sólo estaban subordinadas al rey y al Consejo Real de Indias. Reconocemos con estas insuficiencias en el desempeño de sus funciones, el origen de lo complejo del funcionamiento

burocrático colonial, lo cual evidentemente repercutirá en el devenir institucional de nuestras instituciones públicas y dejará la huella del legado colonial pese a los cambios sufridos en nuestros sectores públicos. "Las audiencias asumían plenos poderes virreinales cuando la ausencia o la incapacidad impedía a los virreyes gobernar en persona, y otras veces compartían o incluso usurpaban las prerrogativas virreinales". 3/

Dentro del ámbito de funcionamiento de las audiencias, éstas poseían a nivel local unidades administrativas dirigidas por los Alcaldes Mayores, Corregidores o Gobernadores. Los funcionarios tenían a nivel local funciones judiciales, administrativas y en cierta medida legislativas. No obstante, es por medio del nivel de gobierno conocido como Cabildo -(y que sigue en orden jerárquico descendente a la audiencia)- cuyos regidores aplicaban las leyes coloniales y atendían los asuntos locales que los funcionarios de las audiencias podían evacuar por área poblacional y geográfica los problemas locales.

El nivel de gobierno que reproducía el peso jerárquico del Consejo Real de Indias denominado Real Audiencia de Guatemala, era como lo señalamos antes dirigido por la Capitanía General. Esta figura de la corona representaba la cabeza de la autoridad colonial en el territorio centroamericano, dependía del Virrey y dirigía las otras estructuras administrativas locales señaladas, a saber: las audiencias, los corregimientos, las gobernaciones, las alcaldías, y los cabildos. "La Real Audiencia desempeñaba, al igual que el Consejo Supremo de Indias, funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; la presidía el Capitán General. Constituía el Tribunal máximo en la colonia; y ejercía funciones administrativas y de gobierno, correspondiéndole también el mantenimiento del

orden y la seguridad pública (para lo cual disponía de destacamentos armados), el gobierno de las ciudades, el control y manejo de la Hacienda Real, y de los repartimientos de indios". 4/

El Capitán General tenía entre sus funciones: la dominación militar del territorio colonial, -en este caso Guatemala y las provincias de Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica-, consecuentemente tenía a cargo el mantenimiento de la seguridad y del orden. En cuanto al aspecto económico, los funcionarios y soldados adscritos a la Real Audiencia debían realizar los controles necesarios para mantener dominada y trabajando a la mayor cantidad de indígenas. La fuerza de trabajo era el capital más preciado con que podía contar el español en Centroamérica, y justamente en su aprovechamiento funcionó la Real Audiencia de Guatemala. Otra de las funciones de la Capitanía fue la de manejar los intereses tributarios de la Corona por medio del sistema impositivo y de recolección de contribuciones entre la población. Para realizar dichas funciones existía un sistema de recaudación que tenía el nombre de Real Hacienda y cuyos funcionarios fueron llamados los oficiales reales de Hacienda. La organización de la mano de obra se llevó a cabo por medio de la institución de la encomienda, la cual estaba a cargo de los corregimientos o alcaldías con ayuda del cura que trabajaba del lado del corregidor y del alcalde para mantener dominados y reprimidos a los indios que no quisieran "trabajar" para beneficio de la Corona.

El Sector Público colonial en Guatemala funcionó eficazmente en los asuntos hacendarios pues esa era su misión principal: extraer el máximo beneficio de los recursos existentes en América para mantener las finanzas reales a flote. Es necesario por lo tanto, mencionar los logros en este campo cuales son el establecimiento del quinto real, el almojarifazgo o derechos de aduanas, la alcabala o

impuesto sobre las ventas, el tributo de los indios, los monopolios reales, la arrería, la mesada, la media nata, el diezmo eclesiástico y la cruzada o venta de indulgencias. El dominio de los oficiales de la Hacienda Real llega hasta los cabildos, -órgano más democrático del Sector Público colonial-, pues participan en sus deliberaciones con voz y voto. Con esto podemos comprender hasta qué punto los controles burocráticos no dejaban escabullirse a ningún ciudadano que deseara evadir los impuestos de la dominación española.

La explicación al establecimiento de una tan pesada carga impositiva por parte del Gobierno español la tenemos en que el imperio una vez que concluyó la fase del "desatesoramiento forzoso" de América, asumió la posición de que dado que su industria a fines del siglo XVI no podía ofrecer mercancías de exportación a las colonias por encontrarse en franca decadencia, debía resarcirse de su catastrófica situación por medio de los impuestos. Además, debemos tomar en cuenta que: "Progresivamente, la economía del nuevo mundo llegó a igualar y a competir con la economía de la metrópoli. Un supuesto clave del imperialismo mercantilista era que la colonia debía proporcionar las materias primas o productos manufacturados necesarios en la metrópoli y debería servir como mercado para las mercancías de exportación. Las colonias españolas hicieron este papel durante parte del siglo XVI, cuando aún necesitaban suministros básicos, y enviaban a España en cambio, grandes cantidades de cueros, tintes y metales preciosos. Pero a fines de siglo, exceptuando la plata y otras pocas mercaderías, las producciones coloniales y españolas se duplicaban. La industria española, estaba en decadencia. Los tejidos, los granos y otros renglones, que

antes se enviaban a las colonias desde Sevilla, llegaron a ser producidos en las mismas colonias en cantidades suficientes para afectar gravemente las relaciones mercantilistas". 5/ En la conformación del sector público colonial, a un nivel local, los ayuntamientos o cabildos representaron la unidad administrativa más eficaz para darle participación en la toma de decisiones a los ciudadanos criollos y mestizos de las colonias. Ya en la época de la Federación Centroamericana (1824-1838), esta figura administrativa cobra aún más validez y sienta las bases de la organización institucional de las entonces provincias centroamericanas y posteriormente de las nacientes repúblicas.

El ayuntamiento por medio de los cabildos, convocaba a los ciudadanos (mestizos y criollos) para elegir los alcaldes ordinarios, procuradores y fieles ejecutores. El ayuntamiento tenía entre sus funciones el "...fomento y protección de las actividades productivas de las ciudades". 6/ Sus disposiciones debían ir orientadas a mantener el abastecimiento permanente de bienes y servicios a los habitantes de las colonias. El sólo hecho de que su función principal era de velar por el abastecimiento de productos a los ciudadanos, evitando así el que se destinara todo a exportación, denota la diferencia radical de intereses y fines entre esta institución y el resto de los entes del sector público creados por el poder colonial.

En el caso de nuestro territorio, el ayuntamiento jugó un papel determinante en la caracterización del establecimiento del poder en el Sector Público. El ayuntamiento de Guatemala, trabajó y llevó a cabo múltiples logros en beneficio de las demandas de los mestizos y los criollos, ayudando con sus iniciativas a promover un incipiente desarrollo económico para las provincias de

Centroamérica. El siguiente estracto nos aclara la importancia que desde el punto de vista de la evolución del Sector Público Centroamericano representó el ayuntamiento de la capitanía general de Guatemala: "Se puede observar, sobre todo a finales del período, una dualidad en el sector público colonial guatemalteco; por un lado el aparato burocrático central, con mayor discrecionalidad que antes con relación a la Metrópoli, pero siempre consecuente con la Corona, anteponiendo generalmente los intereses de la misma y obstaculizando de esa manera el desarrollo del territorio centroamericano; estaba integrado casi exclusivamente por funcionarios peninsulares. Por el otro lado, los ayuntamientos, impulsores de medidas tendientes a favorecer el desarrollo del país y defensores de los intereses de los criollos ante las autoridades coloniales y metropolitanas." 7/

La ratificación de la independencia para las provincias de Centroamérica se dió como mera comunicación en 1821, sin que mediara en ello conflicto bélico alguno para nuestras provincias. Inmediatamente después de la independencia, "la Capitanía General de Guatemala se convirtió, en 1821, en república independiente, sin un proceso previo de guerra de liberación; España no opuso resistencia, en la agonía de su régimen colonial, como lo hizo en el resto del continente. El mantenimiento del dominio político en un territorio que no era vital para la economía de la metrópoli se quebró entonces, cuando España perdió el control sobre el Virreinato de México". 8/ En la conformación de la República Federal, las estructuras de poder y las estructuras administrativas se mantuvieron iguales que en el período colonial. Los cambios nominales fueron las únicas características notables.

La coyuntura económica de las provincias centroamericanas era en ese entonces, la supervivencia por medio de la exportación de productos agrícolas, a Perú, Nueva España y Nueva Granada. Las finanzas de la nueva República Federal, se encontraban en profunda crisis, pues la política tributaria ya no soportaba el nivel de gastos de las provincias.

La política de exportación de productos primarios no siguió tampoco una orientación definida y sostenida durante la colonia pues como ya lo señalamos, España figuró hasta aproximadamente 1714 con el tratado de Utrecht, como el comprador monopólico de los escasos productos agropecuarios de exportación de las provincias centroamericanas.

Al romper la región centroamericana con España, el sostén de las finanzas públicas para los nuevos gobiernos de la Federación se hizo prácticamente nulo. Dicha situación desata como consecuencia la pérdida de autonomía y poder por parte de la República Federal de Centro América y consecuentemente, su fragilidad institucional desde el punto de vista de funcionamiento del Sector Público.

La cita siguiente nos aclara hasta qué punto llegó la vulnerabilidad de las instituciones públicas y políticas durante la Federación:

"La sociedad colonial centroamericana fue en más de un momento apéndice administrativo de la Nueva España (México). De ahí que inmediatamente después de alcanzada la independencia política de España los grupos conservadores dominantes incorporaran sin mayor oposición a Centroamérica al imperio mexicano

de Iturbide". 9/ Las características del período posterior al frustrado intento de formar parte del Imperio Mexicano de Iturbide, destacan en los intentos de organización del Estado por medio de su modernización, de la eliminación de las cargas tributarias exageradas, y de la distribución de la propiedad de la tierra. Por otra parte, se promovió la separación de la Iglesia del Estado como poder político. En el aspecto comercial, alentadas por las ideas liberales, entra a funcionar como una realidad, la libertad de comercio y la financiación de la República Federal por medio de grandes empréstitos públicos.

Respecto de la distribución de la tierra, el impacto de los impulsos modernizantes de la República Federal fue de alguna importancia; al desaparecer la Corona y restringirse las propiedades de la Iglesia, se inicia una transformación en la estructura de la tenencia de la tierra que repercutió en la futura organización de las repúblicas independientes de América Central. Todos los intentos señalados se desvanecieron al desencadenarse una guerra civil entre los grupos de poder que se consolidaron con la independencia: Los liberales y los conservadores. Los diferentes grupos siguieron posiciones encontradas respecto de la forma y constitución que debía tener el Estado, por lo que las medidas de tipo institucional y político no surtieron un efecto positivo para mantener la unidad de la Federación.

Las pautas de centralización federalista se basaron en posiciones liberales por una parte, aunque por otra, se intentó mantener la misma organización institucional burocrática -en el sentido peyorativo del término- que mantuvo la Corona Española. La organización institucional del poder colonial es fis-

calizadora y tiende a mantener una unidad de la región centroamericana únicamente con fines de funcionalidad, dejando de lado la heterogeneidad de las diferentes coloniales. Por otra parte, las fallas de tipo político y económico, hicieron que los intentos federalistas cayeran por su propio peso ya que no existía una infraestructura económica lo suficientemente fuerte que mantuviera un destino y una base de existencia común.

En el aspecto político, las posiciones liberales de las minorías ilustradas que promovían la formación de un Estado liberal, no fueron claras ni aceptadas por los grupos conservadores y terratenientes. Se suma a esta grave situación, una evidente intención de hegemonía política por parte de Guatemala hacia El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, lo cual termina por disolver la Federación.

Termina sin antes desarrollarse la Federación Centroamericana y deja, sin consolidación, una autoridad político-institucional clara que permita el paso armonioso hacia la afirmación de un Sector Público pujante y participante del desarrollo económico de los territorios de América Central. Cada república de América Central inicia la consolidación de su respectiva organización político-institucional y social con un único legado común: pagar cada país la parte que le corresponde de los empréstitos públicos contraídos con Inglaterra y con la República Federal. "Cuando se disuelve la Federación, los cinco países se hacen cargo de una parte proporcional de la deuda; Guatemala queda comprometida al pago de 67 900 libras esterlinas (5/12 del total), pero la deuda queda en mora y en 1856 el gobierno conservador se ve obligado a contratar un nuevo empréstito por 100 000 libras para convertirla. En Honduras también esa deuda quedó en mora durante largos

años; bien entrado el presente siglo, en 1923, los tenedores de bonos no aceptaron convenio alguno para ajustar la deuda, la que quedó cancelada finalmente casi un siglo después de contratada".10/

En cuanto a estructura económica, la República Federal dejó cuando menos, una región cuya actividad económica se basaba en la producción de café para la exportación. Al vincularse cada país por medio de dicha actividad al mercado internacional, continúa en cada nueva república, un reordenamiento agrario específico que incidió en la organización social, política e institucional de cada una. Guatemala, dada su población indígena numerosa y un sector conservador de burócratas y terratenientes, mantuvo la gran propiedad. El Salvador, sin ninguna estructura social y de tenencia de la tierra bien definida, así también Honduras y Nicaragua. Costa Rica, como ya lo mencionamos antes, es el polo opuesto a las situaciones sociales y económicas señaladas. Su característica más sobresaliente fue, desde la colonia, el poseer un minifundio generalizado que condicionó a nivel institucional la formación de un régimen más o menos democrático en las décadas subsiguientes. Haciendo nuestras las palabras de Rodrigo Facio, podemos concluir que de los legados comunes de historia de Centroamérica, se desencadenaron condiciones negativas que fortalecieron la separación de los territorios y la consecuente disolución de la Federación de Centroamérica: "Así, nuestro aislacionismo, ni en lo político ni en lo administrativo, fue propio o autónomo control de actividades e intereses, y por eso no fructificó en los diversos conglomerados en una realización y una conciencia individuales eficientes, sino que fue un aislamiento por imposición y descuido, absolutamente negativo, que

no sólo produjo la ruina material del Istmo, sino que sirvió para fomentar y fortalecer los sentimientos lugareños determinados por el aislamiento geográfico y, sobre todo, fue abriendo una llaga de resentimientos, rivalidades y envidias con respecto a Guatemala, la cual, no obstante, no ser totalmente la culpable, había de cargar con toda la responsabilidad por ser la que directamente imponía los gravámenes, y la que, por lo menos en ciertos casos, derivó de ellos beneficios y ventajas". 11/ La razón fundamental de la disolución de la Federación Centroamericana la destaca claramente el siguiente texto: "...la fuerza de la organización feudal colonial en Guatemala, con el consecuente predominio político del conservatismo hizo representar a dicha sección un papel reaccionario que no habría de permitirle fundamentar históricamente, con la razón del progreso, su natural preeminencia sobre los otros Estados. Y ese hecho contradictorio del organismo centroamericano fue el que produjo fatalmente el derrumbamiento de la joven Federación, porque ni Guatemala podía imponer su ideología y su voluntad conservadoras, en forma anti-histórica, a los Estados progresistas del sur, ni éstos tenían el vigor suficiente, ni mucho menos la cohesión necesaria para operar la transformación social, definitiva de la poderosa y feudal Guatemala. E impotentes las dos fuerzas histórico-sociales para imponerse en forma absoluta en el Istmo, fue apareciendo y fortificándose en el plano político, la tendencia separatista, como resultado lógico de aquel dramático equilibrio inestable de fuerzas opuestas". 12/

Después de la descripción general de la evolución histórica del sector público colonial y federalista en Centroamérica, podemos inferir que las

características del sector público del Istmo Centroamericano son producto de la simbiosis de carácter técnico y normativo de las administraciones coloniales y de los avances modernos en cuanto a la organización del aparato público que evidentemente se han asumido.

Con el auge de las inversiones en el área después de la Segunda Guerra Mundial, la ampliación de las industrias manufactureras y la modernización de la agricultura, Centroamérica se integra al comercio exterior en mejores condiciones: el Sector Público asume mayores responsabilidades en el proceso de desarrollo, por lo que se produce una verdadera transformación del mismo por medio de un crecimiento cuantitativo casi generalizado para los países del área. "Desde luego, dentro del gobierno central se crean nuevos ministerios y dependencias con funciones destinadas a hacer frente a las necesidades como consecuencia de los hechos que se consignan anteriormente. En aquella época el sector público estaba constituido básicamente por el gobierno central y los gobiernos locales, siendo el sector descentralizado de muy reducidas proporciones, aun cuando ya existían algunas instituciones descentralizadas y empresas públicas". 13/

2. Evolución Histórica de la Administración Pública Costarricense con énfasis en el período 1950-1980.

a) Desde la conquista hasta Braulio Carrillo.

Durante el período del descubrimiento (1502), y la conquista de Costa Rica, las repercusiones desde el punto de vista de la formación y puesta en funcionamiento de la Administración Pública, fueron casi nulas. Diego de Nicuesa, Gil González Dávila, Francisco Fernández de Córdoba, Diego de Gutiérrez, conquistadores que incursionaron en nuestros territorios, sólo alcanzaron a fundar efímeros poblados que los indígenas atacaron constantemente hasta hacerlos desaparecer. Villa de Bruselas y Santiago tuvieron existencias intermitentes, además de que después de 1526, las autoridades superiores españolas ordenaron abandonar la primera.

En los primeros años de conquista, les tocó a Juan de Cavallón y a Juan Vázquez de Coronado, poner las bases de lo que llegaría a ser la posesión peninsular sobre el territorio de Costa Rica a la sazón llamado de Costa Rica y Nueva Cartago (1562).

El período colonial para el caso de Costa Rica, tuvo similares características a las de los países centroamericanos, con las salvedades que ya fueron indicadas en los capítulos anteriores. Su delimitación temporal está determinada por el historiador costarricense Carlos Monge Alfaro, entre el último tercio del siglo XVI hasta la independencia en el año 1821. "Durante este lapso, poco más de dos siglos y medio, la colectividad costarricense se desenvolvió en forma lenta, las actividades económicas, sociales y políticas, así como la población, se desarrollaron poco a poco". 14/

Gracias a las incursiones y al esfuerzo de poblar la región que geográficamente tenía las condiciones más favorables, el valle intermontano central fue desde entonces el asiento de la organización institucional del poder político.

El aparato de administración de este poder fue simple e insignificante en cuanto a repercusiones en el desarrollo del territorio nacional debido tanto a las características antropológico-sociológicas propias del colono, como a consecuencia de las escasas existencias pecuniarias que, la administración colonial primero y la administración de la República Federal después, dotaron a las estructuras de poder del país.

Los patrones de organización de las estructuras político-administrativas del período de la independencia contribuían a mantener cuantitativa y cualitativamente frenado su desarrollo, pues no existía fuera de la exportación del tabaco, una actividad económica floreciente. La economía de subsistencia que Costa Rica mantenía, no coadyuvó a la conformación de sectores productivos bien delineados. "Por esta clara razón, la estructura político-administrativa interna era también de índole marginal, siguiendo en esto la misma orientación que mostraba la economía en su conjunto con respecto a los centros minero-exportadores más importantes. Era en éstos donde en efecto se tomaban las principales decisiones y se daban los principales impulsos de crecimiento económico". 15/

La posición de Costa Rica en la colonia fue desventajosa en cuanto al abandono económico, social y político en que las autoridades de la Capitanía General de Guatemala la mantuvieron, pero en lo que respecta a la explotación de la Corona, al no poseer riquezas mineras y de mano de obra, el país conoció lo favorable de una autonomía no disfrutada por ninguna otra posesión latinoamericana dependiente de los reyes españoles. No obstante, la situación de atraso institucional fue de consideración. Toda la organización institucional colonial funcionó como unidad desconcentrada de la estructura administrativa y de poder de la Real Audiencia y de la Capitanía General de Guatemala. Formalmente, Costa Rica dependía en cuanto a finanzas públicas, de la Junta Superior de Hacienda de Guatemala y de la Superintendencia de Caja de León de Nicaragua. La cabeza administrativa del gobierno local estaba representada en la figura del gobernador, el cual ejercía funciones de seguridad y de dirección del ayuntamiento de Cartago. En escala jerárquica descendente sus subordinados representan una simbiosis de funciones administrativas y militares: sargento mayor, escribano del ayuntamiento, teniente gobernador, alcaldes ordinarios y jueces.

El ámbito de acción del ayuntamiento de Cartago incluía las siguientes funciones: asesorar al gobernador en lo referente a la distribución de tierras, extender permisos de construcción, mantener el orden y controlar los precios de los artículos básicos. No obstante tales funciones, que en su mayoría son propias de lo que hoy es la municipalidad, la independencia de acción y el funcionamiento del gobierno están condicionadas por un restrin-

gido presupuesto cedido por las autoridades federales. La herencia de España en cuanto a organización del sector público independentista, es hija legítima de la burocratización respecto del manejo de los fondos públicos, produciéndose "...la inflexibilidad y lentitud del funcionamiento del régimen fiscal y en la inmensa cantidad de regulaciones y trabas administrativas que por otro lado se imponían a la producción y al comercio dentro de un esquema proteccionista y mercantilista, común a la política económica de la monarquía española absolutista de finales del siglo XVIII". 16/

Las estructuras políticas y administrativas de Costa Rica evolucionaron en forma diferenciada a los demás países de Centroamérica por una característica fundamental: por la forma y la evolución que conformó una estructura de la propiedad y la producción de existencia generalizada de pequeños propietarios y productores. Cada colono con su familia debía laborar su propiedad y no contaba con mano de obra semiservil. La futura finca cafetalera no contó con características de dominación de esclavos o encomiendas indígenas. "Ni los trapiches de la región de Ujarrás, ni las efímeras plantaciones cacaoteras de Matina y mucho menos la ganadería de Esparza y Nicoya, fueron suficientes para generar una dinámica economía que aprovechara continuada y positivamente los mejores ciclos del comercio exterior centroamericano y que pudiera ligarse estrechamente a los mercados de otras colonias más prósperas". 17/ Esta característica hizo que las estructuras político-administrativas del Estado colonial costarricense y su posterior fisonomía postindependencista no se fortalecieran cuantitativa ni cualitativamente como sí sucedió en colonias donde hubo

explotación minera con abundante mano de obra servil. Cuando sobrevino la independencia, las condiciones de las pequeñas parcelas no permitían la acumulación de ganancias por concepto de comercialización o exportación de excedentes del agro. A su vez, la economía general no permitía la dotación de ingresos presupuestarios para la formación y mantenimiento de un Sector Público no convencional y participante del desarrollo de los sectores productivos.

En nuestro país, no existieron en el siglo pasado, las condiciones necesarias para la formación del burócrata: no existían ingresos fiscales ni tributarios lo suficientemente considerables para el funcionamiento de un Estado poderoso, ni para que el ejercicio de la función pública permitiera vivir del mismo a quien ocupara algún cargo público. "En el caso costarricense no fue posible -aunque se intentara implantar los mecanismos de una poderosa administración racionalizada y centralizada, lo que hizo que el nexo político colonial fuera fácil de romper sin apelar a métodos violentos en extremo, aplicados desde arriba o desde abajo. La ausencia de instancias coercitivas, que respaldadas militarmente, intervinieran de continuo y en primer plano en la toma de decisiones, hizo posible también que el nivel de las relaciones internas de poder, la transición hacia la forma de organización política de un Estado nacional, pudiera llevarse a cabo de manera mucho más pacífica que en el resto de Centroamérica, donde las jerarquías sociales eran mucho más empinadas y contrastantes, y donde el peso mayor de las estructuras del dominio colonial venía a acentuarlas todavía más, al estar éstas al servicio directo de formas extraeconómicas de obtener el excedente económico por parte de una clase dominante que monopolizaba los mandos políticos

militares, eclesiásticos y empresariales. Encontraremos en Costa Rica, pues, condiciones muy peculiares a fines del siglo XVIII para un reordenamiento del aparato estatal y de sus políticas públicas en una dirección progresista o "ilustrada". 18/

La ruptura con el régimen español fue para Costa Rica, una cuestión de trámite, la Capitanía General de Guatemala envía una nota dando la noticia y convocando a un congreso provincial para determinar la independencia de todas las provincias de Centroamérica. Una Junta nombrada por los diferentes pueblos redactó lo que se puede llamar una aproximación de constitución política: Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica. Contenía ese documento, principios de autonomía para formar el gobierno que libremente escogieron sus pobladores, los que iniciaron el camino hacia la conformación del Estado. Este primer indicio de decisión de formar un Estado libre, autónomo y republicano, no obvió el que se desataran posiciones reaccionarias por parte de los miembros del ayuntamiento de Cartago que pretendían formar parte del Imperio de Iturbide en México. Los republicanos por su parte, tratan de soslayar la situación ensayando diversas fórmulas para evitar enfrentamientos internos, así, se constituye democráticamente la primera Junta Superior Gubernativa. Se suma a ello, la breve dictadura de Gregorio José Ramírez durante la cual se

define a San José como asiento permanente de la capital de Costa Rica. Define también la hegemonía del poder en aquellos grupos republicanos (electos democráticamente para la Junta Superior Gubernativa) en el control y dirección de los cuarteles de Cartago, Alajuela y San José para dominar las agresiones armadas de los sectores conservadores.

"La Constitución del Estado de Costa Rica de 1825, siguiendo las pautas de la Federal, estableció un poder ejecutivo a cargo de un jefe, electo popularmente por cuatro años; un legislativo compuesto por un congreso que se renovaba por mitades todos los años, con un número entre 11 y 21 diputados; además, existía un senado que podía sancionar o denegar las leyes y decretos del legislativo y del ejecutivo, compuesto por entre tres y cinco miembros, ...conviene destacar ahora que el poder legislativo subordinaba prácticamente al ejecutivo, lo que acarreó innumerables problemas para la estructuración y funcionamiento del incipiente aparato estatal". 19/

La debilidad de poder del ejecutivo era evidente. Sus funciones estaban restringidas al ámbito de ejecución de trámites de nombramientos que el congreso realizara , y desgraciadamente las tareas de desarrollo de la producción, la educación nacional, construcción de vías de comunicación y distribución de la tierra, estaban asignadas a otro nivel de gobierno representado por los gobiernos locales. "Algunas medidas se tomaron para contrarrestar la ecuación municipalista introducida en la estructura político-administrativa por la Ley Fundamental de 1825 y reforzada posteriormente en muchos niveles. Por ejemplo, el Reglamento Municipal de 1828 (Decreto Nº 161 del 30 de junio) da muestras ya de limitar un tanto las atribuciones municipales, como cuando se les prohíbe conspirar contra el poder central, celebrar sesiones secretas y convocar a cabildos abiertos sin su consentimiento..." 20/

La explicación respecto del excesivo celo que privó para evitar toda centralización exagerada del poder en el ejecutivo, lo achaca el sociólogo costarricense José Luis Vega, a los liberales, quienes quisieron poner énfasis en que "...la creencia en la legitimi-

dad del mandato y en los métodos para llevarlo a cabo es decisiva. Bast recordar lo apuntado por Max Weber al respecto. De allí que en el caso costarricense aparezca tan nítida la ingente acción ideológica favorable al liberalismo que desde el Estado y otras instancias (como las "tertulias") llevaron a cabo los primeros gobernantes patriarcales. Estaban convencidos de la necesidad de impulsar la creencia de que el sistema democrático -liberal era la forma superior de organizar el Estado y conducir la sociedad". 21/

Con estas bases ideológicas establecidas, y con la naciente estructura de algunos entes gubernamentales creados hasta 1820, se inicia un lento proceso de evolución de las instituciones públicas. Para esa época, queda por lo menos consolidada la estructura tributaria que sustentará la concepción del gasto público, para cumplir desde las instituciones burocráticas con tareas de dotación de bienes y servicios a la sociedad. La gestión de Juan Mora Fernández, primer Jefe de Estado, cristalizó los intentos de formación del aparato público por medio de la creación de la Casa de la Moneda, la casa de educación pública de Santo Tomás, el hospital San Juan de Dios, y se promovió la llegada de la primera imprenta en 1830.

La base tributaria que dará sustento al funcionamiento estatal, fue creciendo desde Mora Fernández y se fortaleció con Braulio Carrillo (1835-1837 y 1838-1842). Con el incentivo, de parte del gobierno, para que la iniciativa privada redoblara el cultivo del café y del tabaco, los gobiernos señalados dejaron consolidado el aparato institucional garante de la dotación de rentas propias para el Estado: la Tesorería (1825), la Administración Principal de Aduanas (1827), la Aduana General (1831), los

entes del Tribunal de Cuentas (1825), que era el ente fiscalizador de las rentas del Estado. "Quedaron así puestos los cimientos de una administración pública con cierta capacidad para utilizar el poder con fines propios y más adelante incluso, contra los opositores de la centralización polítiica; para ampliar la envergadura y alcances del gobierno con un intervencionismo que no era extraño en las tradiciones mercantilistas; y para que se fuera consolidando un régimen político-administrativo cada vez más anuente a aceptar y aplicar metódicamente los principios de la libertad empresarial". 22/

La cuantificación del crecimiento lento pero sostenido de las rentas estatales lo podemos apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

CUADRO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA TESORERIA GENERAL DE COSTA RICA PARA LOS AÑOS 1825 a 1832

(Valores monetarios en unidades de pesos)

AÑOS	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIAS POSITIVAS	DIFERENCIAS NEGATIVAS
1825	16.354.6 1/2	29.045 1/2		12.690.2 r
1826	30.940.3 1/2	30.120		820
1827	-	-		(x)
1828	25.300	50.000		24.700
1829	-	-		41.000 y tanto
1830	17.339.2	32.931.4		15.592.2
1831	-	-		- (x)
1832	50.484	44.011.6 3/4	6.472.1 1/4	

Los decimales representan los céntimos o fracciones de esos años, conocidos como "reales". Equivalente: 2 reales = ₡0.25.

La (x) significa que no hay datos de esos años.

Fuente: Vega Carballo, José Luis. Orden y Progreso, pág. 55.

Gracias a la gestión de Juan Mora Fernández (1824-1833), la consolidación y centralización del poder se logró. Las ideas de evitar la posición localista de las provincias continuaron durante su período de jefe de estado, pero su capacidad para buscar el consenso en cuanto a formación de una estructura económica que fuera más allá de la mera economía de subsistencia, hizo que se atenuaran esas posiciones que hubieran dado al traste con la posición liberal de centralización del poder.

Luego de Mora Fernández, el Congreso escogió a José Rafael de Gallegos como sucesor de Mora; su gestión variará los logros obtenidos en cuanto a estabilización y centralización del poder. Sus enfrentamientos con el Congreso llevaron las disputas a los terrenos del localismo. La anarquía ganó todos los campos de la vida costarricense y los avances obtenidos amenazaban con convertirse en cosas pasadas. La coyuntura estaba dada para que una gestión autoritaria de cualquiera de los grupos sociales en pugna se diera: aparece electo Braulio Carrillo como jefe de estado (1835), el cual torna el mandato hacia los canales de centralización obtenidos en parte por Mora.

Los logros de Carrillo respecto de los avances hacia la formación de una administración pública intervencionista[2] son notables y se hace necesario señalarlos, pues inicia la dotación de poder al Estado por medio de un sector público con funciones orientadas a promover la configuración de una economía de crecimiento hacia afuera basada en la exportación de productos primarios.

Las investigaciones sobre el tema han manifestado a través de la historia, diferentes posiciones respecto del gobierno de Carrillo y de la orientación centralizadora e intervencionista que le imprimió al Estado costarricense. Nuestro interés en el presente trabajo es el de destacar los aspectos sobresalientes de la gestión de los diferentes gobiernos en pro del desarrollo y crecimiento de la Administración Pública, por lo que no cuestionaremos el aspecto dictatorial de la administración Carrillo.[7] La limitación de la intervención de la Iglesia como institución en el poder, la abolición del diezmo, la disminución de los días festivos religiosos , son decisiones que redundarán en la búsqueda del crecimiento económico. "Los primeros constructores del Estado Nacional costarricense reaccionaban ante una clara deficiencia estructural que mostraban las instituciones gubernamentales para sobreponerse a los particularismos que impedían el surgimiento de un Estado que ejerciera la máxima autoridad legal en el territorio, impusiera una economía nacional y estimulara un proceso paralelo de acumulación de capital en condiciones especiales de apertura externa". 23/

El establecimiento de legislación que fija los sueldos y salarios de acuerdo a la edad, sexo y tarea, la reglamentación del valor de la moneda, la eliminación de las disputas ante los tribunales en asuntos

mercantiles y laborales, allanaron el camino hacia la estabilidad del poder y, consecuentemente sentaron las bases para el desarrollo de la economía de exportación. En 1841, la promulgación de los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos, inician el proceso de ordenamiento jurídico que conducirá al ordenamiento institucional del sector público costarricense. Por otra parte, con el Reglamento General para la Hacienda Pública del Estado (1839), Carrillo lega el instrumento de organización de la hacienda pública por una parte, y, por otra, la participación del Estado -por medio de su ordenamiento-, en el estímulo estatal para que funcionen empresas vitales para conseguir el crecimiento económico.

Podemos afirmar que, pese a la forma dictatorial del mandato de Carrillo, la aceptación del mismo por parte de los grupos de poder se produce gracias a que la estructuración que hasta ese momento se logra, va encaminada a utilizar el aparato público para promover el crecimiento económico que favorece en su mayor parte a los emergentes grupos cafetaleros que luego serán los que formarán la clase dirigente del país.

En cuanto a las repercusiones de tipo económico, las mejoras de estructuración de las instituciones públicas para el crecimiento económico son objetivamente de gran peso. A pesar de que el gasto público aumenta, ese gasto se realiza para reinvertirlo en la dotación de infra-

estructura y servicios sociales a la población para favorecer el máximo rendimiento empresarial en la producción cafetalera, pues la organización institucional, política y jurídica del Estado, provee las condiciones para fortalecer las actividades agroexportadoras del interés privado.

La gestión de Carrillo llega con el tiempo a aglutinar en el dictador, poderes extraordinarios. Aunque logra avances institucionales, políticos y económicos, provoca animadversión en los diferentes grupos sociales hacia la concentración del poder. Además, el dominio por medio del Estado, era ya un atractivo para los grupos poderosos emergentes por lo que se produce la caída de Carrillo. Hacia 1842, los grupos económicos emergentes y progresistas apoyaban para su beneficio, la construcción del Estado Nacional republicano. Un Estado donde los poderes estuvieran definidos y reglamentados para comprometer con esa dominación legal a los diferentes estratos sociales del país en un hipotético consenso de "intereses nacionales".

b) Desde la República con José María Castro Madriz hasta los años cuarenta del Siglo XX

Los cimientos del Estado Nacional establecidos por Carrillo, fueron consolidándose y ya en 1848, año en que, por iniciativa del Gobierno de José María Castro Madriz, se define oficialmente la forma republicana de gobierno, hallamos a nuestro país con una estructura política definida y con un aparato estatal promotor de inversiones públicas en obras de infraestructura: alumbrado público de canfín (1850), cañería de hierro (1867), construcción del Hospital San Juan de Dios (1852), edificación del Palacio Nacional (1850-1855), Universidad de Santo Tomás (1850), Liceo de Costa Rica (1864), etc.

Durante los cincuenta años siguientes, las tareas públicas se orientan a institucionalizar la paz interna y a buscar consenso en la búsqueda por desterrar los localismos. En este sentido, desde Braulio Carrillo, las clases dirigentes agroexportadoras que tenían un control más o menos discreto de las estructuras de poder, inician la tarea de destierro de los localismos por medio de la centralización del poder y del despojo de autonomía a los gobiernos locales: su financiamiento dependió, ya desde la década de los cuarenta del Siglo XIX, de las dotaciones que hiciera el ejecutivo.

Continúa la labor de mantener la paz interna con el objeto de asegurar el financiamiento externo a la actividad agroexportadora del café, pues, sin el crédito de las casas privadas británicas, el capital cafetalero no podía reproducirse ni expandirse para constituir una base económica fuerte del

naciente desarrollo capitalista dependiente. La organización político-administrativa del Estado costarricense se consolida con apego a las posiciones liberales modernas capitalistas, por lo que resultó un instrumento legitimador del desarrollo de la economía comercial agroexportadora, cumpliendo a cabalidad el papel de lo que se ha denominado últimamente "estado subsidiario". Con el crecimiento de la economía agroexportadora, se definen poco a poco los rasgos de la dependencia de los mercados internacionales, quedando establecida la orientación económica de crecimiento hacia afuera.

Después de 1849, los legisladores del Congreso Nacional continuaron fortaleciendo al poder ejecutivo con su gestión, para evitar la eventual debilidad del sector público. Era evidente que de decaer el poder de las instituciones públicas del Estado, los miembros de la oligarquía cafetalera no contarían con el apoyo de éste para legitimar sus intereses de clase en calidad de intereses nacionales. El fortalecimiento del poder ejecutivo en particular, y del Sector Público en general implica, muy a pesar de los intereses económicos de las clases dirigentes, la contribución tributaria creciente que ya había iniciado Braulio Carrillo. No obstante lo señalado, existían a cambio garantías estatales para el enriquecimiento de los grupos vinculados a la exportación del café y al comercio importador de bienes de consumo.

Podríamos inferir que durante los cincuenta años posteriores a la jefatura de Braulio Carrillo, la estructuración del Sector Público costarricense se realiza con base en las necesidades de la naciente actividad exportadora que logra incorporar a nuestra economía al mercado internacional. Hasta esa época, la

función principal de la Administración Pública era servir de apoyo al sector productivo para su desarrollo y consolidación. El apoyo del Estado a la iniciativa privada trajo como consecuencia la especialización en el desempeño de la función pública lo que se traduce en el nacimiento de la burocratización de la Administración Pública. Por otra parte, el apoyo del Sector Público al desarrollo de la producción y exportación de café, conduce a centralizar el poder en los emergentes grupos cafetaleros y, consecuentemente a favorecer sus intereses en detrimento del resto de la población (pequeños propietarios, maestros, peones y funcionarios públicos).

Al momento de la llegada al poder de Juan Rafael Mora en 1849, asistimos a una paulatina diferenciación social pues la distribución del ingreso y de la riqueza se va haciendo más inequitativa.Conforme los grupos cafetaleros adquieren preeminencia económica, entre ellos se forman facciones celosas del disfrute económico, que disputan entre sí el dominio del aparato del Estado. Pese a que ya se había establecido el régimen republicano, el ejercicio del poder presidencial fue irregular y plagado de golpes militares. José María Castro, Juanito Mora, José Rafael Gallegos y Jesús Jiménez, -entre otros-, fueron protagonistas y ejecutores de la función presidencial apoyados o derrocados por militares. No obstante, los exabruptos de ilegalidad en los nombramientos de los presidentes, la evolución del sector público conserva su inicial orientación de desarrollo y crecimiento. La inestabilidad política es provocada por la lucha de intereses económicos entre los grupos poderosos pero, al fin y al cabo, los estratos sociales con menos poder también intervienen indirectamente en la problemática política global. Era una época de consolidación

económica de los grupos cafetaleros quienes gobernaban por medio de un aparato estatal que jurídica y legalmente les servía pero, los sectores menos favorecidos económicamente tendrían que acomodarse de alguna manera a la nueva coyuntura, por lo que se establecen los primeros gérmenes de conflictos sociales.

Los esfuerzos iniciados por don José María Castro Madriz para dotar de marco institucional estable al desarrollo de la República y, consecuentemente de la economía capitalista, se ven materializados por los avances democráticos en materia educativa y de desmantelamiento del poder militar.

Juan Rafael Mora, pese a ser personalmente un cafetalero, en 1856, luego de la guerra contra los filibusteros, y aprovechando su ventajosa posición de Presidente, busca limitar las libertades de los grandes cafetaleros en el negocio del préstamo de dinero a los pequeños y medianos productores de café. "...el interés personal de Mora andaba alrededor del establecimiento de un banco que iba a desestabilizar el lucrativo y generalizado negocio de la usura ejercida por muchos cafetaleros contra los pequeños y medianos propietarios". 24/

Las luchas internas de los grupos cafetaleros, opacan el desarrollo institucional pues aún en 1868, durante la última presidencia de don José María Castro Madriz, los generales Máximo Blanco y Lorenzo Salazar derrocan al Presidente por promover la elección presidencial con base en el proceso electoral de participación popular real. Se suma a ello, el deseo de José María Castro de impulsar la candidatura de Julián Volio. En el programa de gobierno, éste último plantea medidas centralizadoras de poder para el Estado y, nuevamente

la limitación de los poderes de los grandes cafetaleros que ejercían el préstamo con usura a los productores y propietarios sin capital.

Aunque la fuerza militar logra eliminar las figuras progresistas del poder, siendo la última la de Jesús Jiménez (1870), los miembros de la oligarquía cafetalera continúan con el dominio político y con el apoyo a una participación activa del Estado en la consolidación de las condiciones educativas, de salud y de infraestructura necesarias para mantener una alta productividad en el cultivo del café. Así, se instituye la educación pública primaria gratuita, obligatoria y costeada por el Estado, se inicia el desmantelamiento del poder militar en los cuarteles subordinando sus jefaturas a la voluntad del Poder Ejecutivo, pues se les sujeta al Ministerio de Guerra. La dictadura del General Tomás Guardia (1870-1882), reviste importancia para los fines de nuestro estudio pues durante la década en que ejerció el mando minó el poder militar que él mismo había llevado a su gloria desde la guerra contra los filibusteros en 1856, hasta el golpe de estado a Jesús Jiménez. Su gobierno se encarga de doblegar las prerrogativas con que contaban los militares que deponían y preparaban plataformas de nombramientos presidenciales con el apoyo tácito de la opinión pública. De acuerdo a las fuentes históricas consultadas, es a partir de la gestión del General Guardia que se produce una relativa tranquilidad política la cual posibilita la aceptación de que el desarrollo de la economía nacional, sólo podía darse en la medida en que se mantuviera fuera de las relaciones de poder a los militares, y que se desarrollara un aceptable nivel educativo para conseguir mano de obra preparada en el proceso de producción y exportación del café. Fue evidente, conforme lo fueron seña-

lando los representantes de los círculos intelectuales, que se imponía la necesidad de buscar nuevas vías de legitimación del poder, aparte de la participación militar.

La búsqueda de financiamiento para la educación es, desde 1848, una constante en el desarrollo de Costa Rica, además de que desde 1833 se inicia un ininterrumpido aumento del gasto público en el sector educativo.

Hacia 1860, la nueva organización económica del país ofrece una serie de características favorables para el avance de indicadores económicos que coadyuvarán al crecimiento del Sector Público. La conformación de una gran movilidad de la mano de obra en el cultivo del café, una más o menos igualitaria distribución de la propiedad y, consecuentemente, de las ganancias de la producción cafetera. En el aspecto cultural y educativo, era aceptada por los círculos de poder, la necesidad de generalizar la instrucción, la sanidad ambiental y física de los ciudadanos y la apertura y mantenimiento de vías de comunicación. La dotación de estos servicios que, obviamente, benefician a los miembros de la clase dirigente se generalizan al resto de la población, y es al Estado a quien concierne ofrecerlos.

El crecimiento urbano trajo consigo, la conformación de lo que serían los sectores medios de la sociedad costarricense:pequeños comerciantes, funcionarios públicos y maestros. De sus miembros van a salir los futuros burócratas y obreros gubernamentales que presionarán luego al aparato estatal por mejoras en sus niveles de ingreso y en demanda de bienes y servicios, amén de cuestionar la involución negativa en el régimen de tenencia de la tierra que

se pondrá en evidencia en los primeros cuarenta años del Siglo XX. El aparato estatal logra por su parte mantener y fortalecer una base tributaria por medio de las cargas impositivas a la exportación y los impuestos de aduana al tráfico internacional. La tarea de apoyo al cultivo del café por parte del Estado, lo ata en el sentido de que legitima la dominación de la clase cafetalera sobre el resto de la población por su medio, pero su servicio le permite una solvente independencia económica pues con las cargas impositivas que percibe, orienta los beneficios del auge del café a la oferta de bienes y servicios al resto de la población por medio de sus instituciones. El fenómeno expuesto así, resulta sencillo pero, es necesario dejar constancia de que la interacción de intereses privados y públicos concretada en la interdependencia del aparato público con los intereses económicos de los grandes productores de café, dará las bases para los futuros conflictos sociales que modificarán sustancialmente el papel del Sector Público en el desarrollo económico y social de Costa Rica. Respecto a la nueva orientación institucional y política del Sector Público: "a la muerte de Guardia, (1882), la nueva actitud está ya bien sentada: en adelante se trata sólo de imprimirla en las instituciones del país, y es eso lo que son las reformas liberales del 84 y el 88; se trata de estructurar un estado netamente civil, sin interferencias eclesiásticas, religiosas ni de otro orden, capaz de servir sin tropiezos los intereses de la aristocracia. Cabe hacer notar que por entonces, dichos intereses coinciden casi en un todo con los del país, que son primordialmente los de asegurarse un creciente ingreso de riqueza numeraria, para promover el desarrollo de la riqueza interna, de modo que tales reformas deben tenerse dentro del plano político y económico como un jalón progresista de la Historia Nacional". 25/

En lo que se refiere al nivel del gasto público, gracias al proceso de crecimiento de la administración pública iniciado en la década de los 50 del siglo pasado, éste continúa ascendiendo orientándose a la construcción de obras y en la dotación de servicios. Para lograr dirigir este proceso de oferta de bienes y servicios, la administración pública sufre la distribución de funciones por medio de la creación de unidades administrativas especializadas en ofrecer cada servicio o en la construcción de obras: A mitad del siglo XIX, la administración pública contaba con dos ministerios: el de Hacienda y el de Gobernación, en tanto que para 1875, se crean tres ministerios o secretarías más. En 1881, se establecen por su parte las secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda; Gobernación, Gracia y Justicia; Fomento; Comercio; Guerra y Marina; Instrucción Pública; Culto y Policía y Beneficencia.

El aparato estatal gracias a su crecimiento y financiamiento, ejecuta tareas especializadas en infraestructura, seguridad, salud, etc. Para cumplir las metas de estado ejecutor, el número de los funcionarios públicos va en aumento. Cumple de esta forma el aparato estatal un nuevo rol al ofrecer bienes y ejecutar con su personal obras de infraestructura, para beneficio fundamental de los sectores exportadores e importadores, y por otro, contribuye a reducir el desempleo, convirtiéndose gran empleador. Las cifras siguientes, nos dan una indicación somera del crecimiento de los recursos humanos de la Administración Pública en algunos años del siglo pasado.

CUADRO 3

CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO
ENTRE FINALES DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX

AÑOS	NUMERO DE FUNCIONARIOS
1875	1.683
1881	2.118
1882	2.310
1900	3.390
1916	4.441
1920	5.981
1930	7.173

FUENTE: Vega Carballo, José Luis. Orden y Progreso: la formación del estado nacional en Costa Rica. San José, ICAP, 1981.

Los años de 1890 a 1900 representan un período de consolidación en nuestra estructura productiva pues asistimos a la especialización definitiva de. país agroexportador con base en los cultivos del café y del banano. La construcción del ferrocarril al Atlántico posibilitó el cultivo intensivo del banano con la llegada de capitales extranjeros. La instalación de teléfonos y mejoramiento general de obras urbanas, son los resultados concretos del interés gubernamental de apoyar el desarrollo del modelo liberal agroexportador dependiente del mercado internacional.

Por otra parte, ese apogeo trajo consigo la clave de su decadencia en ese mismo período pues, la inversión extranjera amparada en contratos-ley que le exoneraban de impuestos, la dependencia de los precios que se fijaron a nivel internacional para el café y el banano, conducirán al país a las futuras depresiones económicas y sociales propias de los países cuyas economías dependen de las fluctuaciones de los precios fijados para sus productos de exportación, en los centros de decisión internacionales. Con la promulgación de la nueva Ley Fundamental de Instrucción Pública y con la creación de instituciones clave de la enseñanza, se sientan las bases de la formación académica de vastos sectores populares que serán propulsores de las posiciones liberales y anticlericales que influirán en la organización del aparato burocrático y en los nuevos estilos de gobierno más impersonales, más burocratizados y menos oligárquicos.

Impulsados por éstas posiciones liberales respecto de lo que debería ser la organización institucional del Sector Público, asistimos a la creación por ley de entes como el Registro Civil, Ministerio Público y Tribunales de Justicia. Tímida manifestación liberal en cuanto a supervisión y control de los negocios privados es la Ley General de Bancos promulgada en 1900, la cual establece que todo banco debe constituirse como sociedad anónima, con un capital de 500.000 colones mínimo y, cuando menos con diez accionistas. Además, establecía que la Secretaría de Hacienda aprobaría los estatutos de creación de todo banco, siempre y cuando no violentaran las leyes. "El proteccionismo sólo se orientaba tímida y esporádicamente, a crear oportunidades que pudieran ser aprovechadds por empresarios innovadores, en nuevas líneas de la producción o

el comercio, que se consideran de beneficio para el país, pero no tenían como meta la creación de 'odiosos monopolios y privilegios' que contravinieran las reglas del juego liberal". 26/

El aumento de las presiones populares en demanda de servicios, hace que el Estado cree al interior de sus entes, nuevas unidades administrativas ejecutoras de programas concretos. El gasto público que ese crecimiento lleva aparejado, trata de orientarse a neutralizar el descontento popular invirtiéndolo en ofrecer servicios y bienes a los ciudadanos. Con la incorporación de funciones para emplear recursos humanos y dotar de servicios sociales a los sectores medio y medio bajo de la población, el Estado liberal va modificando su papel de propiciador de la gestión, privada, para intervenir ejecutando determinadas tareas de beneficio social. La Primera Guerra Mundial, la depresión económica de los años treinta, junto con la baja de los precios del café, asestan el primer golpe a la economía costarricense después del inicio del ciclo agroexportador. El gasto público continúa en ascenso no obstante la coyuntura de crisis, y le corresponde a don Alfredo González Flores, presidente de la República de 1914 a 1917, procurar soslayar el problema fiscal y la creciente desigualdad social que la concentración de capitales provoca, por medio del cobro de impuestos directos: Decreto Nº. 72 que creó el Impuesto Territorial y Decreto Nº. 73 que creó el Impuesto sobre la Renta, ambos de 18 de diciembre de 1916. Los cafetaleros debían pagar en consecuencia, impuestos sobre la propiedad y la plusvalía. La clase dominante, confabulada con intereses extranjeros petroleros que experimentaron la oposición nacionalista y reformista del gobierno de González Flores, llevaron a su final, sin haberse iniciado, las políticas progresistas que hubieran puesto a flote la grave situación económica del país.

La década de 1920 nos presenta un panorama de crisis en el sentido de que la concentración de la riqueza continúa agudizando los problemas de las grandes mayorías, pues las políticas reformistas de Alfredo González fueron neutralizadas por el golpe de estado. Diversos movimientos políticos tratan de ofrecer a partir de ese momento, una opción al problema social y económico que el monocultivo trajo consigo. De tal manera, el General Jorge Volio Jiménez representa a la sazón un intento de salida a los problemas derivados del paulatino enriquecimiento de los sectores cafetaleros por medio de la organización del Partido Reformista y su programa político. El reformismo de Jorge Volio condujo a plantear las primeras manifestaciones de reestructuración de la tenencia de la tierra por medio de la reforma agraria, programas de vivienda popular, garantías sociales para los trabajadores, servicios de salud para toda la población, etc. La efímera figura del reformismo de Volio, pese a que en 1936 ya no existía como fuerza política activa, fue el ligamen y germen a la vez de las manifestaciones políticas posteriores que condujeron a las transformaciones institucionales del sector público costarricense. Esta anterior afirmación la hacemos con base a la configuración de las demandas populares a los gobiernos que se producirán luego en procura de mejores niveles de vida, pues los movimientos políticos posteriores a Alfredo González Flores, concretaron y dieron coherencia en cierta medida a las aspiraciones de los estratos bajos de la población costarricense en sus programas políticos.

Los movimientos socialistas propiamente tales no estuvieron presentes en las presiones populares por mejores condiciones de vida pues, a excepción de los planteamientos de Vicente Sáenz en 1920 y las luchas sindicales de la década de

los 30, no hay en estos años un movimiento orgánico y logros concretos en el campo institucional que se puedan señalar como de paternidad de alguno de estos movimientos.

El 6 de junio de 1931, se crea el Bloque de Obreros y Campesinos (Partido Comunista) partido que iniciará acciones concretas para presionar las estructuras de poder del Estado costarricense en los años que siguieron, y que logrará del grupo que gobernará con el presidente Rafael Angel Calderón Guardia (1940-1944), una serie de cambios en las instituciones del Sector Público costarricense.

La coyuntura económica del país despúes de 1920 no ofrecía posibilidades de mejoramiento económico o social a la creciente capa de no propietarios pues el proceso de concentración de capitales que el cultivo, procesamiento y comercialización del café y el banano produjeron, fue haciendo en forma paulatina que contingentes de obreros agrícolas se encontraran sin posibilidades de sustento. Los problemas en todos los órdenes que este agotamiento del sistema económico, social y político produjo, van a ser la causa inmediata de los cambios que, en materia de legislación y organización institucional propiamente dicha, van a provocar el crecimiento acelerado de la Administración Pública costarricense en el período 1950-1980. Por otra parte, las administraciones de Federico Tinoco (1917-1919), Julio Acosta (1920-1924), Ricardo Jiménez (1924-28, 1932-36), Cleto González (1928-1932) y León Cortés (1936-1940), no ofrecen desde la perspectiva de la Administración Pública, ningún rasgo que las caracterice como de impulsoras de cambios cualitativos o cuantitativos del Sector Público.

Las pretendidas reformas de Alfredo González Flores retrocedieron a tal punto que la hacienda pública se convirtió en caótica y, en consecuencia, el gasto público no tuvo ningún control, especialmente bajo la dictadura de Federico Tinoco. Obviamente, se dieron algunos intentos aislados de modificación de la situación tales como la creación de la Oficina de Control de ordenamiento del gasto público, intentos de disminución de la Deuda Pública, establecimiento de una nueva ley de emisión de la moneda controlada por el Banco Internacional de Costa Rica (Banco del Estado) y la elaboración de mecanismos concretos en materia de recaudación de las rentas públicas.

Las administraciones señaladas pretendieron seguir la vía liberal de funcionamiento del sector público, en el sentido de limitarse a garantizar determinado ambiente y determinadas condiciones propicias para el mantenimiento del orden y la legalidad. Al ofrecer garantías de estabilidad, estos gobiernos liberales consideraban plenamente atendidos sus campos de competencia, pues los asuntos de inversión para la producción agraria e industrial eran dejados al azar y a la casual intervención del sector privado. Los grupos dirigentes, los miembros de la aristocracia cafetalera principalmente, tenían pleno disfrute del concepto del laissez faire pues contaban por un lado con el apoyo del aparato estatal para legitimar sus acciones y, obviamente, con la fiel defensa de los funcionarios públicos que estaban empleados en él. Por otro lado, conservaban todos los privilegios del enriquecimiento que el proceso agroexportador trajo consigo, pues tenían el monopolio de la propiedad de la tierra y de la producción y comercialización de nuestros productos primarios. No obstante, las afirmaciones apuntadas, tal como lo hemos señalado en los capítulos anteriores,

las clases o grupos dirigentes del país, contaban con un aparato estatal funcionando a su servicio y para garantizarles las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad agroexportadora, pero en forma tangencial, la administración pública ejecuta determinadas tareas que, aunque van en beneficio directo de los grupos económicamente fuertes, benefician en cierta medida a la población en general y mejora las condiciones de vida. Así, aún en la administración de León Cortés (1936-1940), se lleva a cabo la construcción de carreteras, caminos, escuelas, servicios de cañería, construcción de puertos, etc. Respecto del ordenamiento de la hacienda pública por otra parte, bajo su gobierno se inicia la organización de los bancos comerciales y, con base a la promulgación de legislación bancaria, se transforma el Banco Internacional de Costa Rica que funcionaba desde 1914 en el Banco Nacional de Costa Rica. La Segunda Guerra Mundial, la aparición de estratos medios cada vez más diferenciados en el espectro social costarricense que lograron presionar al poder político en busca de mejoras no fueron aspectos enfrentados por la gestión de León Cortés. La posición netamente liberal que sostuvo lo llevó posiblemente a considerar que la situación económica y social de marginación en que se encontraban grandes contingentes de campesinos y obreros no ameritaba el que se aplicaran reformas institucionales, legales y de política económica, sino que los cambios debían darse en forma evolutiva.

El año 1940 encuentra a Costa Rica experimentando los problemas de agotamiento de la vía agroexportadora a nivel interno, y por causas externas, soportando las primeras consecuencias que la Segunda Guerra Mundial desata en nuestra economía. Tal como lo señalamos en el capítulo quinto de nuestro tra-

bajo, los países de América Latina no pudieron contar en ese período con la dotación de productos manufacturados que los países industrializados les suplían. Así, bajaron las importaciones de esos bienes por una parte, y por otra, hubo una merma de exportaciones de nuestros productos hacia los países que tradicionalmente nos compraron café, cacao, banano, etc., pues el conflicto bélico los forzó a disminuir las importaciones de productos primarios.

La administración presidencial del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia 1940-1944, representa para el tema de nuestro trabajo, el antecedente de mayor importancia en cuanto a que sentó las bases de participación estatal directa en el desarrollo económico, social y político del país. Al margen, de su programa de gobierno, la administración Calderón Guardia concretó acciones políticas, de legislación y de carácter institucional, que van a tener una gran repercusión en las concepciones que a partir de entonces los políticos considerarán respecto de la participación del Estado en el desarrollo económico.

La orientación ideológica de Calderón Guardia que se puede calificar de social cristiana, se reflejó en un interés por otorgar importancia al pago de salarios justos para la clase trabajadora y facilitarle garantías de seguridad social. En la promulgación de medidas en este sentido contribuyeron las acciones del Partido Vanguardia Popular (Partido Comunista) y la participación de la Iglesia Católica por medio de Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez.

El que en este período se hubieran podido efectuar reformas, a pesar del poder y posiciones conservadoras por parte de los grupos dirigentes de la oli-

garquía agraria, responde a la coyuntura crítica que forzó los cambios en el país pues: "En general Costa Rica era un país con una sociedad agraria que se aferraba a un modo de vida tradicional, con problemas de pobreza, viviendas inadecuadas, servicios de transporte ineficientes, enfermedades endémicas, desnutrición infantil, el desempleo y subempleo restringían el poder adquisitivo, los sectores medios y bajos de la sociedad especialmente del Valle Central vivían debajo del nivel de sus expectativas; la alta tasa de crecimiento de la población y los grupos medios urbanos resentían la inflación y la falta de oportunidades; además, entre 1939 y 1942 los precios de venta aumentaron un 60%, y para el período 1936-1944 este aumento fue de un 80%, todo ello debido al aumento en los gastos del gobierno y en la falta de importaciones". 27/

Dadas las condiciones para la aplicación de reformas, los resultados en el campo social fueron de gran impacto ya que entre 1942-1943, las leyes sociales incluyeron por primera vez objetivos globales de intención para que el estado procurara el bienestar de todos los costarricenses por medio del amparo directo a la madre, al niño y al desvalido. Además, se plantea en esa legislación la determinación de propiciar un adecuado reparto de la riqueza, reconocimiento del derecho al trabajo, a la salud y a la protección para todos los ciudadanos. Los aspectos laborales fueron considerados hasta tal punto que se especificaron las jornadas de trabajo, los salarios y los deberes del patrono y del trabajador, confiándole a los Tribunales de Trabajo el dirimir los conflictos obrero-patronales. En materia de salud, se crea la Caja Costarricense de Seguro Social, entidad estatal cuyo fin será proteger al trabajador en situaciones de enfermedad, maternidad, invalidez,vejez y muerte.

La consecuencia institucional de las reformas de Calderón Guardia se evidencia en la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social, la Escuela Costarricense de Servicio Social, la Secretaría de Trabajo y Prevención Social, Junta Nacional de Habitación, el Instituto Anticanceroso y las unidades sanitarias.

Las reformas aplicadas para soslayar la grave crisis económica por la que atravesaba el país, condujeron al gobierno de Calderón Guardia a crear la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a construir carreteras, cañerías, cloacas y alcantarillados. En el campo educativo, el impacto de las reformas tomadas se concretó en la creación de la Universidad de Costa Rica (1940) por lo que desde el punto de vista de participación institucional del Estado en ese sector, es la única característica relevante. No obstante, respecto de las consecuencias mediatas que , sobre la concepción del Estado como actor y ejecutor en todos los sectores de actividad del desarrollo se fue conformando, la creación de la Universidad de Costa Rica fue un antecedente clave para promover el crecimiento de la Administración Pûblica en los años posteriores a 1949. "Lo significativo fue que la Universidad de Costa Rica permitió la profesionalización de los emergentes sectores medios, con lo cual estimuló su toma de conciencia como grupo social, pues al estar capacitados buscaron su participación en las decisiones político-económicas". 28/

El papel del Estado fue durante su gestión, consecuente con la concepción de un Estado ejecutor de tareas y funciones específicas para procurar la justicia social. En las áreas económicas y educativas la línea seguida no fue tan nítida y concreta, pues aparte de las medidas de creación de las instituciones

señaladas arriba y que coadyuvarían al desarrollo de la producción agrícola, en política económica, la participación de este gobierno se limitó a las que tradicionalmente ejerce el gobierno de corte liberal: procurar la promulgación de legislación fiscal, hacendaria, y aduanera. Procurar disminuir los déficits presupuestarios y garantizar la financiación de los sectores de productores miembros de la oligarquía cafetalera por medio de los bancos.

En definitiva, la conducta del Estado se orientó simplemente a facilitarle la libre acción a los sectores de la clase dirigente del país por medio de la legitimación de sus acciones por parte de los entes y funcionarios públicos, y, poniendo las instituciones del sector público al servicio de sus intereses.

Las acciones gubernamentales en el campo económico favorecieron a los miembros de la clase dirigente del país otorgándoles todas las facilidades y protección para la producción y comercialización del café. Así, el Sistema Bancario Nacional financió desde 1940 la producción cafetalera y, gracias a ello, los grandes propietarios de fincas de café no tuvieron que recurrir a los préstamos internacionales para financiar sus cultivos. Respecto de las políticas fiscales, el gobierno calderonista los favoreció aún más con la eliminación de los impuestos de exportación y los municipales. Los productores de tabaco y caña de azúcar, lograron por su parte protección e incentivos a la producción de éstos por medio de la labor de coordinación de las actividades agrícolas que realizó el Consejo Nacional de Agricultura, por una parte, y, la Junta de Protección de la Caña por otra. Se incentivó la iniciación de las tareas en el campo industrial por medio de la libre importación de maquinaria para elaborar productos de exportación.

Las medidas de promoción de la participación extranjera para conjurar la defícil situación presupuestaria, condujeron a la eliminación que se hizo del monopolio sobre la importación y expendio de gasolina que tenía el Estado desde 1931. Esta política abrió las puertas al capital privado y, principalmente a las compañías extranjeras para que personas físicas o empresas importaran gasolina, nafta, canfín, asfalto, aceite o diesel y lo vendieran libremente, previo pago de algunos impuestos de importación. En la misma línea de libertad a la inversión extranjera protegida por las instituciones públicas, se produce la unión de dos compañías propiedad de un extranjero, que contrata con el Servicio Nacional de Electricidad (Ley No. 3, abril 4 de 1941), la eliminación de pago de impuestos al Estado por la libre utilización de las aguas del río Virilla para producir energía hidroeléctrica.

Las leyes emitidas conocidas como las Garantías Sociales, el Seguro Social, el Código de Trabajo y la Universidad de Costa Rica, fueron, -a partir de su promulgación las primeras-, y de su creación las últimas-, los medios institucionales que van a legitimar en los años que siguieron, las luchas de los grupos sociales a quienes beneficiaron: sectores asalariados urbanos, obreros agrícolas y sectores medios, y en menor grado al trabajador y campesino de las áreas rurales.

Los medios legales que las garantías sociales le suplieron a los obreros para defender sus derechos, le ofrecieron una ayuda incalculable a la población asalariada para comprender las posibilidades que puede brindar un estado con instituciones que funcionen con el fin de ofrecer bienes y servicios a quienes no son propietarios de medios de producción.

Respecto del estrato medio bajo y medio alto de la población urbana, la apertura de la Universidad de Costa Rica, democratizó en alguna medida la posibilidad de recibir formación superior. No obstante, la estructura de monoproducción con características limitadas para dar cabida a los emergentes grupos de profesionales, sembraría a nivel social y político, las bases para el rompimiento de la casi agotada vía de producción capitalista de monoproducción, por parte de los sectores sociales que demandaban empleo y participación en la toma de decisiones de política económica y social.

La estructura económica de Costa Rica hacia 1944, estaba agotada pues la actividad económica giró en torno al sector primario de la economía que obviamente no ofrecía perspectivas de desarrollo en otros sectores de la economía, y, por otro, no permitía la ocupación plena de la mano de obra.

El período 1944-1948 que comprendió la administración de Teodoro Picado Michalski se caracterizó por seguir las políticas de la administración anterior y por la incapacidad para neutralizar el descontento popular que la crisis de la estructura económica produjo en los crecientes sectores medios de la población.

Las posiciones que,-por presiones de los grupos de izquierda representados por el partido Vanguardia Popular y el apoyo de Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez-, sostuvo el gobierno de Picado, lo llevaron a continuar las tareas de carácter social por medio de las instituciones creadas en el gobierno anterior. Trató de enmendar la corrupción administrativa del período antes señalado, proteger y propiciar el desarrollo de la producción agrícola e industrial, y mantener un intervencionismo estatal moderado.

Un matiz de freno a la consecución de nueva legislación social, privó en las políticas de la gestión Picado. Es evidente que, desde el punto de vista de conquistas sociales y económicas, las posiciones anticomunistas y conservadoras del propio presidente y de los grupos cafetaleros que lo llevaron al poder, no permitieron una profundización de las reformas logradas en la presidencia de Calderón Guardia.

Desde el punto de vista económico tenemos que, en 1946 por decreto legislativo No. 837 se promulga la nueva ley de Impuesto sobre la Renta con el fin de neutralizar el fenómeno de concentración de la riqueza que empezó a destacarse desde la administración de Alfredo González Flores. El Estado intenta por medio de ella, el que cada quien pague un impuesto al fisco de acuerdo a las rentas que obtenga al año. Las medidas de tipo institucional para enfrentar la crisis económica del país, y que llegaba a su clímax por la prolongación de la Segunda Guerra Mundial, se orientan a mejorar los fundamentos legales de control del gasto público. Así, por ejemplo, se trata de intervenir y estudiar los problemas de eficiencia de las instituciones gubernamentales para lograr el cumplimiento de los controles estatalesen la administración pública.

Productos institucionales de este esfuerzo de ordenamiento y racionalización de las finanzas públicas, son la creación de la Tesorería Nacional, la Proveeduría Nacional, la Oficina de Defensa Económica (ente encargado de aplicar las medidas económicas que la coyuntura de guerra obligó a adoptar) y el Centro de Control con el fin de examinar los presupuestos públicos y vigilar su ejecución.

Pese a que los años de la administración de Picado Michalski se caracterizaron por mantener la frágil estructura económica del país, la creciente concentración de la riqueza en pocas manos produjo empobrecimiento de grandes masas de habitantes. Se mantuvo la vigencia y aplicación del Código de Trabajo, hubo numerosos esfuerzos por mantener cierta protección al consumidor y por neutralizar la especulación en la venta de productos de consumo básico, pero, la estructura de la tenencia de la tierra que pasó de caracterizarse por la multiplicidad de la pequeña propiedad que permitía vivir relativamente bien a sus propietarios, a deformarse en forma paulatina para ir conformando el binomio latifundio-minifundio, coadyuvó a delinear una situación interna de crisis social y política que condujo al episodio de la guerra civil de 1948. El respeto que privó en Picado Michalski a las conquistas sociales que logró el partido comunista en alianza con Calderón Guardia, y las tímidas medidas de protección a los estratos bajos de la población, le llevaron a enfrentamientos con la oligarquía terrateniente. Por otra parte, el apoyo de los sindicatos y grupos militantes de Vanguardia Popular, la corrupción administrativa del Sector Público, la ausencia de control del aumento en el costo de la vida, la línea ortadoxa liberal de dirección de la vida económica, manteniendo una posición de sobreestimar las actividades en el sector primario de la economía como vía de desarrollo, llevaron a que los emergentes estratos medios con preparación académica, y con poder político o económico, lo adversaran también.

Prácticamente, al final de la presidencia de Teodoro Picado, el vacío de poder permitió que la polarización de las fuerzas políticas en pugna acogieran

diferentes posiciones ideológicas y fueron al enfrentamiento militar, para replantear la vía de crecimiento económico que llevaba Costa Rica.

La irregularidad del proceso electoral de 1944 que llevó a Picado a la primera magistratura, dio la excusa a los grupos opositores para manifestar su oposición al cambio de rumbo de la lucha política del país y pidieron garantías laborales en la "huelga de brazos caídos" en 1947. La internacionalización del conflicto trajo consecuencias nefastas para Picado y para los grupos que apoyaban a Calderón Guardia y su alianza con el partido comunista. Así, los intereses norteamericanos entran en juego al tratar de evitar que hubiera una cuota de poder en la dirección del país en manos de los grupos revolucionarios de izquierda, y favorecen las posiciones del naciente grupo de ciudadanos conducidos por José Figueres Ferrer.

El gobierno de Teodoro Picado Michalski contó,a nivel de coyuntura económica, con una favorable exportación de café a los países que recién salían de la Segunda Guerra Mundial. Una cíclica bonanza del mejoramiento en el ingreso de divisas no vino, sin embargo, a evitar la agudización en el agotamiento de la estructura productiva del país. Así, un estudioso del período 1940-1948, nos señala que en el período en cuestión, "dada la preeminencia del café dentro de la economía nacional, el aumento en el valor de las exportaciones provocó una gran animación en los negocios. Pero debido a la escasa diversificación de la estructura productiva del país, esta animación sólo podía reflejarse, como efectivamente ocurrió, en un aumento del valor de las importaciones". 29/

Esta situación a las claras muestra que el fortalecimiento de la oligarquía terrateniente principalmente cafetalera, llevó a que la vía agroexportadora agotara las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida a los grupos sociales no ligados al cultivo del café, banano o cacao y a no tener injerencia respecto a la propiedad de los factores de producción. La inflación y el alza progresiva de los precios de los productos básicos, vino a contribuir al deterioro de la economía costarricense.

Las acciones que caracterizan al gobierno Picado Michalski para neutralizar la situación, se concentran en frenar el aumento del gasto público, contención del aumento salarial anual fijado por ley, construcción de casas baratas, y baja del déficit fiscal. En el aspecto de tenencia de la tierra, se destacó la distribución de parcelas en algunas partes del país aunque no resulta significativa respecto de la estructura de la propiedad de la tierra.

La oligarquía agraria continúa fortaleciéndose en tanto que los grupos que se dedicaban al comercio, la construcción y a la naciente industrialización sufrieron los efectos de la racionalización del gasto público, lo que redundó en una contracción de sus actividades pues en el período 1940-44, fue precisamente el Estado por medio de sus instituciones públicas, el elemento clave de contratación de obras de infraestructura a la iniciativa privada.

La situación que se deriva de las características arriba apuntadas, nos presenta en el plano político, una configuración de fuerzas enfrentadas. Frente a los grupos aglutinados en el sector social-cristiano de Calderón Guardia primero, y Picado Michalski después, se van conformando los grupos opositores

que van desde la derecha representada por León Cortés y Otilio Ulate, hasta aquellos miembros del sector empresarial orientados por José Figueres Ferrer y sus seguidores social-demócratas. Estos grupos políticos, que desembocarán en una alianza frente a las orientaciones de Calderón Guardia y Picado Michalski respecto de los pactos con los miembros del partido Vanguardia Popular, llevarán al país a la lucha armada de 1948. Veámoslo.

En 1946, las elecciones para diputados se desarrollaron de tal modo que los candidatos del Partido Republicano Nacional ganaron la contienda y, continuaron dando en los puestos públicos cierta participación restringida a los militantes del partido comunista. Esta situación de pretendida alianza con la izquierda, además de una serie de ambiguas acusaciones de anomalías en el proceso electoral, ofrecieron la coyuntura ideal para que los grupos opositores al gobierno iniciaran luchas obstaculizadoras a la gestión del gobierno Picado Michalski.

La burguesía tradicional quería mantener su poder, en tanto que los miembros de los estratos medios de la población, inician ya en esta época un intento de sistematización de sus planteamientos político-ideológicos, con el objeto de presentar una opción reformista-desarrollista al país para neutralizar la influencia política de los diputados de izquierda, y su presunta participación en los gobiernos de Calderón y Picado.

Algunas tímidas medidas promulgadas respecto a nuevas cargas impositivas a los propietarios de fincas, y la amenaza de avance de logros en las garantías sociales defendidas por los comunistas, polarizaron aún más las fuerzas políticas. Por su parte, Figueres pregonaba el inicio de la organización militar

para derrocar varias dictaduras que a la sazón imperaban en el Caribe, no dejando de lado, la meta de atacar militarmente al gobierno de Picado.

En 1947, asistimos a una alianza real de la oposición a Picado por medio de la elección de Otilio Ulate Blanco como candidato de la oposición a las elecciones presidenciales. Esta alianza a nivel político es a todas luces heterogénea y con intereses yuxtapuestos, ya que era evidente que en ella tenían cabida grupos que iban desde la derecha reaccionaria hasta los miembros más beligerantes de la embrionaria social-democracia que contemplaban aspectos de desarrollo industrial de participación popular y de incentivar un desarrollo capitalista independiente por medio de la sustitución de importaciones.

La situación económica en proceso de agotamiento, las fuerzas de apoyo a las políticas reformistas en plena decadencia, la dispersión de los militantes de la izquierda, y el avance de los grupos armados de Figueres, dieron las condiciones objetivas para que la "huelga de brazos caídos" en julio de 1947 resultase un éxito para la oposición y un nuevo fracaso para el Partido Republicano Nacional. La "huelga de brazos caídos" fue llevada a cabo por amplios sectores del comercio, industrias y bancos, y fue el primer intento de golpe al gobierno: "Los sucesos de julio permitieron el enfrentamiento abierto entre bandas integradas por individuos pertenecientes a la burguesía y a la pequeña burguesía urbana, simpatizantes de la oposición, y los sectores del proletariado -obreros bananeros y "muelleros" de Puntarenas- movilizados por los comunistas, en apoyo al gobierno. Muchos de estos obreros, en calidad de voluntarios, ayudaban a la policía en las labores de vigilancia de San José. El 12 de octubre de 1947, los obreros bananeros desfilaron por las calles de San José, con los machetes en alto, después de una marcha de varios días que se inició en

la zona bananera, en apoyo a Picado, a las Garantías Sociales y al Código de Trabajo. La presencia de los obreros bananeros y de los "muelleros" en San José, con su humilde atuendo y con sus herramientas de trabajo, fue usada por la oposición, a través de su aparato publicitario, para mostrar el horror de la amenaza comunista que se cernía sobre el país". 30/

Las elecciones del 8 de febrero de 1948, que le otorgaron el triunfo a Otilio Ulate Blanco contra Rafael Angel Calderón Guardia constituyeron la base objetiva de los acontecimientos de la guerra civil de 1948.

Según las fuentes consultadas para elaborar este esfuerzo de síntesis de la evolución histórica de la Administración Pública costarricense, hubo una serie de irregularidades en el proceso electoral propiamente dicho, incluso de desaparición de documentos electorales. Las irregularidades favorecieron, -según los militantes dirigentes de la coalición Republicano Nacional-Vanguardia Popular-, a la oposición social-demócrata y a los grupos de derecha que apoyaban a Otilio Ulate Blanco. Los resultados de la contienda electoral dan la victoria a Ulate pero le otorgan una mayoría parlamentaria a la oposición que luego configuraría la social-democracia costarricense. Esta situación provocó manifestaciones de ambos sectores políticos en pugna, alegando por ambas partes fraude y manipulación de las elecciones. El Tribunal Supremo de Elecciones vota a medias la declaratoria de elección presidencial de Ulate y por otra parte, el Congreso Constitucional vigente en ese momento con mayoría de diputados calderonistas y comunistas, declara nulas las elecciones. Dadas estas circunstancias, las condiciones objetivas para lograr la salida violenta de la izquierda del gobierno no pueden ser mejores y dicha coyuntura permite la

agudización de la lucha política por desalojar al calderonismo y a la izquierda del poder. La Guerra Civil da comienzo en consecuencia el 12 de marzo de 1948.

Una síntesis clara y que queremos insertar aquí, expuesta por el historiador costarricense Jorge Mario Salazar, respecto de una de las causas de la Guerra Civil y la alianza aparentemente yuxtapuesta entre los grupos políticos más retardatarios y los progresistas capitalistas representados por José Figueres Ferrer, nos señala: "...una de las causas de la Guerra Civil de 1948 fue la reacción del sector conservador-reaccionario de la burguesía nacional que buscó desplazar del poder al sector populista-reformista del Calderonismo y al liberal reformista del Picadismo, por su intervencionismo estatal. (Garantías Sociales, Código de Trabajo e Impuestos sobre la Renta), por los abusos y fallas en la forma de administrar el estado, por su política anti-nazi y por sus relaciones con los comunistas". 31/

Los sectores marginados urbanos y sectores medios que en determinado momento apoyaron a los gobiernos de Calderón y Picado por las garantías sociales y el Código de Trabajo que por primera vez los protegían en el campo de la salud, del trabajo y de la protección social en general, al sentir los efectos del liberalismo económico en sus propias experiencias cotidianas, tuvieron razones objetivas para manifestarse en contra de los gobiernos que se dieron hasta 1948 y sirvieron de aliados a los dirigentes del movimiento insurgente de Figueres. 1940-48, fue un período de escasez de alimentos, de especulación del comerciante sin que el Estado interviniera para protección del consumidor. Ade-

más, desde Calderón Guardia, el endeudamiento externo fue el expediente al que se acudió continuamente para tratar de resolver los efectos de la crisis económica. Los Estados Unidos consolidaron desde ese momento la dependencia de nuestro país pues, Costa Rica acudía a la protección norteamericana cada vez que su tranquilidad se veía amenazada, acudía al aporte norteamericano en materia de exportación e importación y financiamiento externo para neutralizar las cíclicas crisis económicas que se experimentaban al bajar los precios del café y del banano. Así, la polarización de fuerzas políticas no se dejó esperar y, los problemas de las finanzas públicas y, aquellos derivados de la pésima administración de las instituciones públicas, sumado esto a la estrechez económica de los numerosos estratos bajos de la población, dieron pie a que los grupos revolucionarios contaran con acusaciones concretas respecto de la administración del país y de la situación política imperante, que les favorecieron en sus luchas.

La revolución de 1948 trajo como consecuencia el triunfo del "Bloque de Oposición" y una transformación institucional y política que resulta de superlativa importancia para nuestro trabajo. Pese a que luego del enfrentamiento militar,
Calderón Guardia y Ulate decidieron pactar y neutralizar así la influencia y avances social-demócratas que buscaban abiertamente cambios en la administración pública y el desarrollo económico por medio de la industrialización, el grupo de Figueres llevó la revolución a sus últimas consecuencias.

La primera característica del triunfo fue el acuerdo Ulate-Figueres que determinó la entrega del poder a la Junta de Gobierno dirigida por Figueres,

la cual gobernaría 18 meses y luego entregaría el poder a Ulate. El acuerdo contempló el que se convocara a una Asamblea Constituyente la cual elaboraría un proyecto de constitución política.

Las principales acciones desarrolladas por la "Junta Fundadora de la Segunda República" en el período 1948-1949 para los efectos del trabajo que realizamos se concretan de la siguiente manera: las acciones realizadas en el campo social, laboral y educativo, trataron de mantener las conquistas logradas en los gobiernos de Picado y Calderón, con la diferencia de que su aplicación se orientó a beneficiar a los grupos sociales que procuraban lograr un desarrollo económico y social por medio del proceso de sustitución de importaciones. Los logros reformistas de las dos administraciones anteriores se profundizaron más bien, gracias a la creación de entes tales como: el Consejo Nacional de Menores, y unidades administrativas nuevas de diferentes ministerios tales como: la Sección de Profilaxis de la Fiebre Amarilla, el Servicio Médico Sanitario y el Departamento de Lucha contra la Lepra del Ministerio de Salubridad Pública.

En el campo laboral, la Junta continuó la aplicación del Código de Trabajo y organizó las unidades administrativas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, creándose además el Departamento de Bienestar Social. La reorganización de mecanismos de apoyo laboral para los asalariados se concretó en la reestructuración de la Comisión Mixta de Salarios Mínimos y la creación de ayuda económica al desempleado.

En el aspecto educativo, se fortalece económicamente la Universidad de Costa Rica, se crea la Escuela Normal Rural de Guanacaste, la Escuela de

Profesionalización del Personal Docente y se dio impulso a la creación de colegios secundarios particulares. En el aspecto cualitativo, se modificaron los contenidos programáticos de la educación primaria y secundaria, y se concretó por medio de la adaptación de estos contenidos, la ampliación de los servicios de educación a las áreas rurales del país.

La atención principal, recayó sobre la elaboración de políticas concretas de participación estatal en el desarrollo económico. La premisa de la cual parten los ideólogos de la Junta Fundadora de la Segunda República, es la de que, dado que el desarrollo económico debe beneficiar a las mayorías, es al Estado a quien corresponde que se produzca una redistribución de la riqueza hacia los desposeídos. Esta orientación se concreta en el impulso al proyecto de nacionalización bancaria, establecimiento de créditos a bajo interés, la participación del Estado en los sectores primario, secundario y terciario de la economía por medio de la creación de entes especializados en la producción de bienes y servicios, (por ejemplo, en esos años se crearon el ICE y el CNP y se reorganizaron entes claves tales como el Ministerio de Economía y Ministerio de Agricultura e Industria).

La síntesis de este proceso de gobierno de facto fue la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente que ofrece la redacción y emisión de un documento que conformará la Constitución Política de 1949. "Lo interesante es que el grupo reformista social-demócrata sólo obtuvo cuatro delegados, mientras que el sector liberal y conservador alrededor del Unión Nacional logró 34 delegados; por lo que la Asamblea Nacional Constituyente no tomó como base para sus deliberaciones el proyecto presentado por la Junta de

Gobierno, sino que tomó la anterior Constitución Política de 1871, a la que le hizo una serie de reformas. Es decir, el sector liberal y en gran parte conservador de la burguesía nacional triunfó en la lucha electoral y en las discusiones constitucionales, por lo que logró institucionalizar sus principios en la Constitución Política de 1949". 32/

No obstante la cita textual que acabamos de insertar como información respecto de la elaboración del documento oficial que se constituiría en la carta constitucional y normaría el funcionamiento político-institucional de los entes del Sector Público costarricense a partir de entonces, las orientaciones y premisas básicas de los grupos social-demócratas, quedaron plasmadas en él, y determinarán el crecimiento y participación del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional, por medio de la creación de entes especializados en la oferta de bienes y servicios a la población.

Aportes de la Constitución Política de 1949 al nuevo papel del Estado interventor

"Con la constitución de 1949 se da un cambio radical en relación a las otras constituciones. En ella se nota una gran tendencia a la descentralización del Poder Ejecutivo promoviendo la creación de los entes autónomos que desarrollarían funciones específicas, por medio de los cuales se esperaba satisfacer las demandas de los ciudadanos y mantener a esas instituciones al margen de las influencias políticas nocivas". 33/

La Constitución de 1949 asigna al Estado una serie de nuevas tareas en procura del desarrollo de las actividades socioeconómicas del país. El artículo 50 de la Carta Magna señalaba textualmente lo siguiente: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza".

La concreción de las tareas realizadas por la "Junta Fundadora de la Segunda República", están plasmadas en la Constitución al consignar aspectos que contemplan a todos los campos susceptibles de participación estatal. Así, tenemos que en cuanto a educación, la constitución señala que el Estado debe costear la enseñanza pre-escolar, primaria y secundaria. Y, para la Educación Superior determina una ayuda financiera de un 10% como mínimo de los gastos anuales del Ministerio de Educación.

Reestructura el Poder Ejecutivo pues, define que éste ya no estará constituido únicamente por el Presidente de la República, sino por el Consejo de Gobierno conformado por los Ministros y el Presidente, y deberá realizar funciones propias; los ministros deben colaborar obligatoriamente con el Presidente. Respecto del nivel de gobierno local, declara la autonomía de las municipalidades y les encarga la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Concreta la participación del Estado en actividades de producción de bienes y servicios por medio de la creación de entes especializados.

Esta tarea la define la Carta Magna por medio de la descentralización del Poder Ejecutivo, gracias a la creación de las instituciones autónomas siguientes y las que ella define, a saber: Los Bancos del Estado, las instituciones aseguradoras del Estado, la Universidad de Costa Rica y demás instituciones de

cultura superior. El Patronato Nacional de la Infancia, las Municipalidades, y los nuevos organismos que por votación no menor de dos tercios cree la Asamblea Legislativa.

La Constitución de 1949 crea el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual ofrece a partir de entonces, garantías de pureza electoral. Finalmente, cabe destacar el "...establecimiento del Régimen de Servicio Civil, para toda la Administración Pública, consecución constitucional que fue tergiversada posteriormente al promulgarse el Estatuto de Servicio Civil que sólo abarcó a los servidores del Poder Ejecutivo". 34/

La Constitución Política de 1949 es la consolidación legal de los postulados que, respecto del papel que debe desempeñar la Administración Pública en el desarrollo económico y social, sostenían los miembros del naciente movimiento ideológico-militar social-demócrata. Por medio de su lectura, constatamos que en ella se dan los elementos legales necesarios para expandir la Administración Pública y que de hecho mostraremos por el crecimiento cuantitativo y cualitativo que ésta experimentó a partir de su promulgación.

Desde el punto de vista institucional-legal, la constitución consagra el expediente al que se acude para promover el crecimiento institucional a partir de esa fecha: el régimen autonómico. La Junta Fundadora de la Segunda República tomó grandes medidas que, como señalamos anteriormente, marcaron el desarrollo político-institucional de Costa Rica: "Casi sin oposición ni críticas al principio, la Junta Fundadora de la Segunda República estatizó el Banco de Costa Rica, el Banco Anglo Costarricense y el Banco Crédito Agrícola de Cartago,

adquiriendo las acciones de sus propietarios privados, y encomendó a éstos y al Banco Nacional de Costa Rica (que ya existía desde 1914 cuando fue creado como Banco Internacional de Costa Rica) la administración del monopolio de los depósitos. Las protestas y las presiones por la estatización de los bancos citados, vinieron después originadas en grupos de presión foráneos que consideraron la medida de carácter socializante y perjudicial para la inversión extranjera. Pero el Decreto Ley No. 71 del mes de junio de 1948 se mantuvo y con él la estatización bancaria que llega hasta nuestros días". 35/

Otra medida que hemos mencionado ya y que representa la concreción de un ente autónomo, lo es la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (Decreto Ley 449 del 8 de abril de 1949). La intencionalidad que privó para que se diera su creación fue la de que fungiera como ente rector en la producción, distribución y venta de energía eléctrica. Antes de la creación del ICE, la Electric Bond and Share, una compañía extranjera, dominaba la producción y venta de la energía eléctrica al tomar posesión de las pequeñas empresas que vendían electricidad en el país.

La creación del Consejo Nacional de Producción es la otra medida que materializó la concepción del régimen autonómico del sector público costarricense, para participar no sólo en la regulación sino que también en la producción de bienes agrícolas. El Decreto-Ley 160 de setiembre de 1948 que crea el CNP define a éste como institución autónoma y le asigna la intervención directa en el mercado con el objeto de promover la estabilización de precios en los productos básicos de consumo y en aquellos de origen agropecuario.

El régimen autonómico o de descentralización administrativa es definido claramente en la Constitución del 7 de noviembre de 1949 pues ésta determina que a partir de su promulgación las instituciones autónomas contarán con independencia en materia de administración y de gobierno. Dicho planteamiento se concreta en la existencia de "...personalidad jurídica propia para cada institución, dirección pluripersonal, presupuesto propio, poderes reglamentarios y disciplinarios, fines limitados y aptitud para autodeterminar su política. Este último principio será cambiado más tarde para sujetar a los entes autónomos a la ley en materia de gobierno". 36/

En realidad, con la descentralización administrativa que lograron las instituciones autónomas, la Administración Pública se robustece, crece y desarrolla mecanismos concretos de ejecución de tareas que coadyuvarán al desarrollo económico y social del país en los años posteriores a 1950. No obstante lo anterior, la figura del Presidente de la República no contó más a partir de 1949, con una intervención directa en la gestión y determinación de políticas de los entes autónomos. Así, el politólogo costarricense Ronald Fernández Pinto afirma: "La rama ejecutiva del gobierno fue pues respetada en términos de su arreglo tradicional institucional, pero se le restringió en cuanto a su intervención directa en los nuevos campos de la acción gubernamental. Por eso, el nuevo arreglo constitucional trastornó el balance de poder existente". 37/

c. El período de 1950 a 1980

. Antecedentes inmediatos

El modelo agroexportador de desarrollo económico mantuvo para Costa Rica, y para el resto del Istmo Centroamericano, la visión de parte de los gobernantes de turno,de que al Estado correspondía el papel de propiciador

del orden y la justicia y de garante del respeto a la legalidad con el objeto de contribuir al mantenimiento del "modelo de crecimiento hacia afuera". La concepción respecto del papel del Estado en el desarrollo económico y social fue hasta más o menos los años treinta, la de que éste debía realizar funciones de vigilante y de socio pasivo del sector privado, nunca la de llegar a ejecutar tareas en el campo económico productivo.

Es bien conocido de todos los estudiosos del tema que esta concepción del papel que debía asumir el Estado en el proceso de desarrollo económico y social varió sustancialmente en la subregión centroamericana y en el resto de América Latina luego de la crisis económica mundial de 1930. De acuerdo al aspecto que exponemos, las causas de que hubiera un cambio tan radical en la definición del "deber ser" de las tareas y funciones del Estado fueron entre las más importantes las siguientes: empobrecimiento de grandes grupos de la población a tal punto que la subsistencia de ellos se tornó casi imposible, a su vez, esto trajo como consecuencia una crisis política en las clases dirigentes pues no podían, de acuerdo a sus esquemas de funcionamiento en el aparato gubernamental, satisfacer las demandas económicas y sociales de las mayorías poblacionales del país y del resto del Istmo.

La búsqueda de una solución a los problemas económicos y sociales a todo nivel, conduce al auge de corrientes modernistas internacionales respecto de lo que debía ser el Estado, su maquinaria administrativa y las tareas que debía ejecutar para neutralizar las contradicciones que, en todos los campos evidenció la depresión económica.

En Costa Rica, la ruptura con el concepto tradicional de lo que debía ser la acción del Estado,se hizo manifiesta en los acontecimientos de 1948 que condujeron a la estructuración de la posterior evolución del Sector Público por parte de la Junta Fundadora de la Segunda República primero, y, segundo, en la definición de esta orientación a largo plazo en la Constitución de 1949.

La Constitución de 1949 es fiel reflejo para el caso de nuestro país de la concreción de estas corrientes modernistas señaladas arriba. El concepto de Estado es modificado al concebirlo como conductor y ejecutor de medidas y tareas de mejoramiento del crecimiento económico y como suplidor de bienes y servicios a la población que presiona ya a estas alturas por mejoras en sus niveles de vida.

La materialización de las nuevas funciones del Estado, se concreta en la creación de dependencias de los ministerios existentes en el nivel de Gobierno Central, dependencias que tienen como finalidad atender y resolver las demandas de los grupos sociales más afectados por la crisis. Pero, en el nivel de gobierno descentralizado donde asistimos a la creación de instituciones autónomas y empresas públicas numerosas que, tienen una finalidad común de especializarse en la oferta de bienes o servicios determinados. Un estudio realizado respecto de las características generales del contexto en que se efectuó este crecimiento institucional del Sector Público, nos indica algunos rasgos que consideramos de importancia transcribir para tener presente la relevancia del crecimiento de la administración pública en este nivel de gobierno. "Si bien es cierto que las primeras empresas públicas -instituciones autónomas-

hicieron su aparición en el Istmo Centroamericano en la primera parte de la década de 1920 a 1930, la realidad es que, según el país, la mayoría han proliferado a partir de 1945. Algunas características y situaciones especiales nos permiten agrupar en dos sectores, los países en que operan, sean: Guatemala y Costa Rica 1945 y 1948, y Panamá, Nicaragua, Honduras y El Salvador 1957, 1959 y 1960.

Es interesante hacer notar que las del primer grupo -Guatemala, Costa Rica- presentan ciertas peculiaridades comunes que podríamos desglosar así:

a) Surgen luego de haberse realizado cambios políticos violentos y radicales que generaron una reestructuración institucional, una de cuyas tendencias fue la descentralización funcional de algunas dependencias del Gobierno Central.

b) Interés en evitar el establecimiento de un gobierno fuerte e incapaz para impedir que sucesos y actuaciones pasadas se pudieran repetir.

En Costa Rica sucedió algo similar, ya que luego de la revolución armada de marzo-abril de 1948 quedó en el poder una Junta Revolucionaria que estaba animada por una mentalidad e ideología diferente al régimen derrocado y que para subsanar algunos defectos y mala organización administrativa, creó instituciones autónomas que podrían atacar los problemas con más especialidad técnica y sobre todo flexibilidad funcional, lo que aceleraría la solución de esas situaciones y permitiría construir obras de infraestructura y la prestación de algunos servicios públicos de urgente necesidad". 38/

El fortalecimiento del nivel de gobierno descentralizado por medio de la creación de instituciones autónomas y empresas públicas es entonces el recurso institucional-administrativo del que se vale el Estado para cumplir con funciones y tareas que pudieran ofrecer una salida a la crítica situación que vivían nuestras economías, luego de la depresión económica de los años 30, concretándose su crecimiento sostenido de 1945 a 1950. La filosofía intervencionista del Sector Público en Costa Rica se institucionalizó por medio del apoyo jurídico-institucional de la Constitución Política de 1949 y desde su promulgación, el crecimiento de la Administración Pública por medio de los diferentes entes del nivel de gobierno descentralizado, ha sido una constante.

El objetivo principal de esta parte de nuestro trabajo es el de cuantificar y calificar hasta donde sea posible, el crecimiento de la administración pública costarricense y cómo se ha manifestado dicho crecimiento en cuanto a participación del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional, a través de cada una de las administraciones subsiguientes a la promulgación de la Constitución de 1949. Para efecto de orden en la sinopsis de los rasgos principales de cada gobierno en cuanto a crecimiento institucional, hemos adoptado la periodización en décadas.

· La década de los 50

El triunfo de la revolución armada de 1948 posibilita el que los grupos sociales pertenecientes a los sectores medios de la sociedad costarricense, tuviesen oportunidad de ascenso a nivel social y a nivel económico, por medio de su participación en la producción de bienes y servicios en los diferentes sectores de la economía.

La apertura de posibilidades de ascenso a los sectores medios ilustrados de la sociedad costarricense, significó un enfrentamiento con los intereses de la oligarquía agraria de nuestro país y, consecuentemente con sus políticas conservadoras. Así, un estudioso del tema nos lo señala de la siguiente forma: "En efecto, si la clase económicamente dominante de entonces (compuesta a la sazón por tres fracciones burguesas: la fracción agroexportadora cafetalera, la comercial importadora y la bancaria) tenía la esperanza de que Figueres se limitaría a derrocar al gobierno de la época, influenciado por el Partido Comunista, y a derogar las medidas progresistas implantadas por aquél (el Código de Trabajo, el Seguro Social, las Garantías Sociales en la Constitución, etc.), pronto se vio enfrentada a la dura realidad de que la Junta de Gobierno no sólo preservaba las reformas sociales sino que impulsaba reformas económicas que directamente atentaban contra su poder y autonomía y redundaban en apoyo para nuevos grupos sociales". 39/

Como ya lo hemos señalado en los puntos anteriores de este capítulo, a partir de la creación de entes autónomos en forma sostenida después de 1948, luego de la determinante decisión de establecer la estatización bancaria y de intervenir en los diversos campos de la economía por medio de empresas públicas, la participación del Estado en el desarrollo económico será de permanente y creciente intervención.

La nacionalización bancaria significó que los préstamos fueran dados siempre y cuando los que los solicitaran cumplieran con los requisitos y criterios que las políticas gubernamentales dictaran. A partir del decreto de nacionalización bancaria, el estímulo de oferta de crédito se

orientará a financiar las actividades de grupos sociales no oligárquicos en el sector secundario de la economía, pues la meta implícita en las acciones del grupo social-demócrata era la de procurar el desarrollo de la incipiente industria.

A nuestro criterio, la radical variación de la estructura del Sector Público y su consecuente crecimiento cuantitativo respondió a las presiones de los grupos más desposeídos de la sociedad costarricense, causas externas que hemos indicado anteriormente, y, a los deseos de los sectores medios ilustrados de nuestra sociedad de mejorar sus niveles de vida. En análisis consultados, las posiciones respecto de esta afirmación cambian en el énfasis que se da a cada una de las causas señaladas. Unos autores ponen énfasis en el agotamiento del modelo agroexportador, otros en las presiones externas y otros fundamentalmente en los intereses de clase de los miembros de los sectores medios militantes del grupo allegado a José Figueres. No obstante lo apuntado, las consecuencias manifiestas en la transformación de las tareas del Estado son un hecho real, cuantificable y que vino a transformar el papel de la Administración Pública costarricense.

Asistimos entonces a la participación del Estado,-concretamente en la primera administración de Figueres Ferrer-, por medio de incentivos a las empresas privadas, ofreciéndoles posibilidades de trabajo al promover la sostenida construcción de vías de comunicación. Con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (1954), impulsa el Estado la prosperidad de las empresas dedicadas a la construcción, pues este ente continúa los trabajos de

construcción de viviendas populares. El ICT (Instituto Costarricense de Turismo), asume la tarea de incentivar la actividad turística lo que implica la promoción de diferentes actividades comerciales privadas. Con la creación del Instituto Costarricense de Electricidad, se fija un ente rector en la administración y producción de energía hidroeléctrica, lo que elimina las nocivas actividades de compañías extranjeras en un aspecto clave para el desarrollo económico nacional. Por su parte, con la constitución del Consejo Nacional de Producción (1949), se fija a este ente autónomo como promotor y regulador de la producción y comercialización de los productos primarios de consumo básico. Con él, los agricultores nacionales contaron con una garantía de precios de compra y de mercado por parte del Estado y tuvieron a partir de su creación respaldo a todo nivel en sus actividades de recolección, y almacenamiento de los productos objeto de regulación oficial.

Otilio Ulate Blanco recibe la Presidencia de la República en 1949 y ejerce su gestión hasta 1953. Dada su posición conservadora, los años que comprendió su administración, se caracterizaron por seguir una línea moderada respecto de la participación del Sector Público en el desarrollo de las políticas intervencionistas que, en ese sentido impulsó la Junta Fundadora de la Segunda República. La creación del Banco Central en 1950 fue la nota más sobresaliente para efectos de nuestro trabajo, además de que no intentó eliminar el régimen autonómico.

El Banco Central de Costa Rica permitirá la centralización de la nacionalización bancaria, teniéndolo como ente rector en la determinación de políticas. "En realidad, en el período 1949-53 se continuaron una serie de

objetivos que venían desde 1940, como mantener la legislación social, salud pública, desarrollo de la educación y desarrollo agrícola; también se continuaron algunas políticas de la Junta de Gobierno de 1948-49, como la conservación de recursos naturales, creación de colonias agrícolas y creación del sistema eléctrico nacionalizado; aunque no se continuó la política de crear instituciones autónomas, e inclusive el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico pasó a depender del estado en diciembre de 1949". 40/

Las cíclicas repercusiones de las ganancias obtenidas por los precios del café, tocaron esta vez las puertas de los buenos precios y en consecuencia, este factor coadyuva a la ordenada y relativamente favorable situación financiera del país, lo que a su vez favoreció a la Administración Ulate.

Dada su ideología conservadora y como representante de la oligarquía cafetalera, Otilio Ulate Blanco no utiliza su gestión para profundizar los lineamientos interventores para el Estado que el grupo de Figueres le imprimió a la Constitución Política que le tocó aplicar por primera vez. De un repaso global a las fuentes bibliográficas que nos dan cuenta de su administración, y, por la correlación de fuerzas políticas que tuvo el momento histórico y coyuntural de su difícil ascenso a la presidencia, compartimos el criterio de algunos estudios en el sentido de que, pese a su posición ideológica y de compromiso con los cafetaleros, no desarticuló la maquinaria burocrática creada por la Junta de 1948, ni eliminó las normas constitucionales que establecían las previsiones del caso para el crecimiento cuantitativo y cualitativo de las instituciones de la Administración Pública, pues la razón manifiesta del movimiento armado de 1948 encabezado por Figueres fue preci-

samente defender el triunfo electoral en que salió victorioso Ulate. En consecuencia, aunque subyacían otras razones de índole clasista en la revolución, la situación de Ulate era de compromiso con quienes habían defendido militarmente su elección. "Ulate se limitó a estabilizar la hacienda pública, aprovechando los altos precios del café y su repercusión en el aumento de las importaciones de artículos extranjeros. Los impuestos pagados por éstas representaban todavía en aquellos años una porción elevadísima de las entradas gubernamentales totales". 41/

En el contexto internacional, las condiciones económicas de los países que participaron en la segunda guerra mundial y la guerra de Corea mejoraron y, en consecuencia, la reconstrucción europea llegó a modificar nuestra exportación hacia ellos: los precios del café subieron en esos mercados y el consumo del mismo que fue casi nulo en los años de guerra, se acrecentó.

Para 1953, las elecciones presidenciales le otorgan el triunfo a José Figueres Ferrer-quien a la sazón era presidente del recién fundado Partido Liberación Nacional- el cual gobierna de 1953 a 1958. Los cuatro años que siguieron a su elección fueron determinantes en la consolidación del régimen autonómico. La descentralización administrativa de que gozaron las instituciones autónomas a partir de la ley que modificó la relación que privaría entre la Contraloría General de la República y los entes autónomos en materia de presupuesto, consolidó el régimen autonómico.

La Ley No. 1732 del 20 de febrero de 1954 que consagra la descentralización administrativa en el funcionamiento de las instituciones autónomas 42/ y que fue base en la creación de nuevos entes, es manifestación concreta de la

línea de dirección política que el Estado costarricense asume a partir de la nueva concepción de participación directa en cuanto a la ejecución de actividades económico-sociales de servicio público.

Como consecuencia de esta concepción de crear entes autónomos que asumirían las tareas y funciones específicas en la promoción del desarrollo de los diferentes sectores económicos de actividad y, como un medio para solucionar el injusto panorama de distribución de la riqueza, asistimos a la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. La creación del INVU fue el resultado de las presiones que en todo sentido estaban en el orden del día por el gran problema de la vivienda en el país. Anteriormente el esfuerzo que en ese sentido se hizo a nivel de la Administración Pública, lo fue la existencia del Departamento de la Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social sin ninguna personería jurídica ni recursos propios.

Las reformas sociales, económicas, y educativas que la Junta de Gobierno de 1948 inició, fueron profundizadas y concluidas en el gobierno de Figueres. La aplicación de medidas reformistas fue hecha con base en una fuerte participación estatal. La intervención del Estado en todos los aspectos mencionados, fue la práctica a la que se acude para promover el desarrollo de actividades productivas y a la vez lograr una mejor distribución social de la riqueza. "Figueres practicó una especie de neo-liberalismo con gran influencia de la política norteamericana del "New Deal", especialmente en la idea de mantener los postulados del liberalismo político, pero reformando el liberalismo

económico, a través del intervencionismo estatal; en este sentido Figueres recibió también influencia del economista inglés John M. Keynes, quien había planteado la necesidad de la intervención estatal para resolver las crisis y fallas del sistema capitalista". 43/

En el aspecto de la producción y la comercialización de productos de consumo básico, los años de la administración Figueres fueron de fortalecimiento de las políticas del Consejo Nacional de Producción, en el sentido de que se establecieron mercados de consumo y precios seguros al consumidor. Por otra parte utiliza al Sistema Bancario Nacional para dotar de crédito a los cultivadores de estos bienes, así como brindarles asesoría y coadyuvar al mejoramiento de la producción agrícola por medio de los servicios eléctricos, de agua, de salud, etc., que se trataron de ampliar al área rural. y dotándoles de condiciones -por medio del crédito bancario nacional-, de iniciar el proceso de mecanización de la agricultura para llegar a formar agroindustrias.

La profesionalización del personal empírico (por medio del Instituto de Formación Profesional del Magisterio) que fungía como docente en las escuelas primarias y la creación de colegios de secundaria, fue un logro de la nueva visión del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional, pues asistimos a la creación de gran cantidad de escuelas y colegios, además de apoyo a la consolidación de la enseñanza universitaria.

A nivel económico, las consecuencias de la aplicación de las normas constitucionales referentes a la descentralización administrativa de las instituciones autónomas se materializan por la creación de las siguientes instituciones:

INVU (1954), se promulgó el Estatuto de Servicio Civil que dio vida a la Dirección General de Servicio Civil y al Tribunal del Servicio Civil con el fin de hacer realidad en parte el contenido del artículo 191 de la Constitución Política de 1949 (1953). Así también, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico en 1953 se constituye en instituto autónomo. El Consejo Superior de Defensa Social vio la luz en 1953, el cual contó con cierta independencia administrativa y con un modesto presupuesto.

El Instituto Costarricense de Turismo fue creado en 1955 lo mismo que el Hospital de San Ramón. El primero, para responder a la necesidad de fomentar el ingreso de turistas, proveer de incentivos para la construcción de lugares turísticos y, vigilar la acción de la iniciativa privada en ese campo. La Junta de Defensa del Tabaco (1956) es creada para responder a la necesidad de regular la producción e industrialización de este producto.

Los años de 1953 a 1958 presenciaron la proliferación de nuevos entes públicos y, consecuentemente el acelerado aumento numérico de sus funcionarios en puestos burocráticos (véase anexo). Así, las cuantificaciones que ofrecemos más adelante y las correspondientes inferencias que de ellas derivamos, nos muestran que la descentralización administrativa no sólo condujo a una participación directa del Estado por medio de sus instituciones autónomas en el desarrollo de los diferentes sectores de la economía, sino que la creación de nuevos entes condujo al incremento del número de funciona-

rios públicos. En consecuencia, el régimen autonómico defendido por el Partido Liberación Nacional permitió emplear a aquellos ciudadanos con cierta preparación a nivel superior y que de otra manera no hubieran podido ubicarse en el desempeño de tareas que requirieran de su preparación académica o técnica.

La posición del Estado a la altura de 1953-1958 fue de franca intervención en cuanto a defender en forma independiente, las mejores condiciones de los términos de intercambio comercial respecto de nuestros mayores productos de exportación: el café y el banano.

El programa de gobierno que la administración social-demócrata del Partido Liberación Nacional trató de implementar en 1948, fue iniciado y medianamente cumplido hacia finales de 1958. La modernización y reformismo que se intentó , se inició con base en la expansión de los servicios públicos por medio de instituciones autónomas especializadas en la producción de bienes y servicios en cada uno de los sectores de mayor prioridad.

El ciclo de aplicación de esta política interventora del Estado trajo consigo ya para esa época, el crecimiento institucional, el crecimiento de los empleados públicos, y, consecuentemente la conformación de los miembros de los niveles tecnocráticos en el ejercicio de la función pública. Al respecto el sociólogo costarricense José Luis Vega Carballo nos señala: "...el Estado fue reaccionando a dichos procesos, procuró regularlos, y en etapas más avanzadas de su evolución -ya en la segunda mitad de este siglo-, entró a jugar directamente sus novedosos papeles como inversionista, banquero, paternal protector de los desposeídos de propiedad y, a veces, como desleal competidor de la burguesía". 44/

La década de 1950, fundamentalmente a partir de la llegada al poder de un representante del Partido Liberación Nacional, deja manifiesto el cambio de un sistema político - institucional caracterizado por la centralización del poder y la administración, -(véase década de los 40)-, a un sistema orientado a promover cambios en la estructura económica y el desarrollo económico nacional, por medio de la descentralización administrativa del poder. La consolidación del régimen autonómico, lo cual correspondió como ya lo mencionamos a José Figueres, favoreció la participación en la toma de decisiones a nivel de modernización y de desarrollo capitalista del país, a nuevos grupos políticos de los estratos medios de nuestra sociedad. Aportó este cambio en la estructura de la Administración Pública, una mediana participación de estratos medio y bajo de nuestra población por el beneficio que recibieron de los servicios y bienes de las instituciones creadas.

Las condiciones y bases quedaron cimentadas para que en la década posterior se iniciara el proceso de "desarrollo hacia adentro" por medio de la sustitución de importaciones dentro del marco de la integración económica.

- La década de los 60

Corresponde a Mario Echandi Jiménez (1958-1962), Francisco J. Orlich Bolmarcich (1962-1966), y a José Joaquín Trejos Fernández (1966-1970) ocupar la Presidencia de la República con un modelo de desarrollo capitalista establecido ya en la década anterior. La vigencia de la Constitución de 1949 y su posterior influencia en el papel que en ese sentido debía cumplir el Estado interventor, marcó en forma común hasta cierto punto, estas administraciones de signos ideológicos manifiestamente opuestos.

La campaña política de 1958 le otorgó el triunfo a Mario Echandi Jiménez, ganador sobre Francisco J. Orlich candidato del Partido Liberación Nacional y sobre Jorge Rossi quien era a la sazón disidente del partido de Orlich. La política de utilizar al Estado como promotor del desarrollo y las incursiones en los planes de desarrollo industrial de Figueres, fueron utilizadas por la oposición (Unión Nacional y Republicano), para quitarle el poder a Liberación Nacional. La prensa de la oligarquía terrateniente usó esos temas de propaganda pues la intervención estatal la presentaron como arma de doble filo para eliminar a la iniciativa privada. Las orientaciones que en materia económica seguía Liberación Nacional, fueron calificadas como comunistas, por lo que este mensaje caló en el electorado y Echandi resulta electo con minoría parlamentaria.

Su gestión no tuvo bases programáticas de ningún tipo, además de que el partido que llevó al poder a Echandi (Unión Nacional), no era de ninguna manera un partido orgánico. La única característica clara de su administración fue el antiliberacionismo que lo guió en sus actividades. La oposición repetida a todas las acciones que tuvieran paternidad liberacionista condicionó el gobierno Echandi, a tomar acciones más viscerales que sistemáticas y racionales.

Desde el punto de vista de nuestro trabajo, las acciones que realizó y que nos interesan, se circunscriben a la creación de algunas instituciones del Sector Público. En el año 1959 se creó la Editorial Costa Rica y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. 1961 es el año más

fructífero desde el punto de vista del crecimiento institucional de la administración Echandi: se crean el Ministerio de la Presidencia, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (transformado más tarde en Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), Municipalidades de San Pablo y Nandayure. Finalmente el Instituto de Tierras y Colonización, cuya creación trata de mediatizar los graves problemas derivados de lo que nuestra estructura económica dependiente sufre al bajar los precios de los productos de exportación en el mercado internacional. Así también como buscar soluciones al problema de la concentración de la propiedad en pocas manos y, tratar de dotar de tierra y trabajo a los crecientes estratos pobres de la población.

Durante el último año de gestión, por decreto No. 6 del 28 de abril de 1962, se oficializa la existencia de la Orquesta Sinfónica Nacional. No obstante la creación de estos entes, no debe llamar a engaño este hecho, pues la creación de los mismos es en mayor grado responsabilidad de la fracción parlamentaria de Liberación Nacional ya que la posición conservadora y de respuesta a los grupos oligárquicos que lo llevaron al poder, no le permitían a Echandi compartir el criterio que, sobre la proliferación de las instituciones públicas sostenía el Grupo Liberacionista. "La legislación importante que se promulgó en los cuatro años de aquel gobierno se debió, en especial, a iniciativas de los diputados de la fracción parlamentaria del Liberación Nacional. Por vía de referencia vale la pena citar las siguientes leyes: Ley de Erradicación de los Tugurios, Ley Reguladora de las Relaciones entre Beneficiadores y Productores de Café, Ley de Creación de la Editorial Costa Rica)..." 45/

Las corrientes modernizantes en el sentido de incursionar en el campo de la industria y promover,-para mejor colocación de los productos industriales-,la integración económica, llevó a que grupos de presión importantes propugnasen la formación del Mercado Común Centroamericano. Para 1960, Mario Echandi se opuso a que Costa Rica entrara al Mercomún, y no fue sino hasta el retorno de un representante de Liberación Nacional -(Francisco J. Orlich)- al poder que, en 1963, Costa Rica ingresa de pleno a ese esquema integracionista.

Las elecciones que siguieron a la terminación de la gestión de Echandi, tuvieron como resultado la designación a la dirigencia de los destinos del país, de Francisco J. Orlich, miembro del Partido Liberación Nacional. Las condiciones internas del país eran menos propicias a la innovación que durante el gobierno de Figueres. El déficit fiscal era alto y se imponía realizar un plan de equilibrio financiero. En el aspecto social, la opinión pública estaba más condicionada a presionar al aparato estatal por cambios y mejoras en sus niveles de vida, precisamente por la gravesituación del país al bajar los precios del café y el banano y mantenerse en un nivel de monoproducción.

Llegamos en estos años a "...un nuevo impulso a la expansión del Sector Público. De esa década en adelante, y en parte debido a la influencia de criterios sugeridos por organismos internacionales, se llegó al convencimiento de que el modelo económico de crecimiento existente, basado en la agroexportación, no era el más adecuado, por lo que se hacía necesario fomentar nuevas actividades que vinieran a garantizar grados de desarrollo más elevados. Dado que las fuerzas del mercado por sí solas no habían inducido tales activi-

dades, se hacía necesaria la intervención estatal, a fin de modificar precios relativos de factores y productos, en forma tal que la estructura económica sufriese un cambio, diversificándose a través de la inclusión de esas nuevas actividades". 46/

Las medidas correctivas para solucionar la crisis fiscal se fundamentaron en exigir el pago adelantado de los impuestos a los contribuyentes y en solicitar crédito externo e interno para cancelar deudas y hacer menos duro el impacto de la crisis.

En cuanto al crecimiento institucional del Sector Público, el gobierno de Orlich fue prolífico. En primer término se crea la Municipalidad de León Cortés. Para 1963, tres instituciones más quedan creadas, a saber: La Dirección General de Artes y Letras, la Oficina de Planificación Nacional y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. Entre los años 1964 a 1966 fueron creados varios entes (véase anexo Cuadro 1), entre los que destacan: la Radiográfica Costarricense S.A., Hospital Nacional de Niños, Instituto Nacional de Aprendizaje, y el Movimiento Nacional de Juventudes.

La característica que identifica mejor la gestión del Presidente Orlich, fue su preocupación por promover la industrialización como parte del proceso de integración económica que presuntamente lograría una verdadera cooperación económica en Centroamérica, de tal manera que cada uno de los países de la subregión entraría a desarrollarse industrialmente, en forma tal que no se produjeran desequilibrios entre los países. La integración económica contaría con una unión aduanera que fomentaría el desarrollo industrial para favorecer

a todos los países por igual. De hecho el proceso se inició con la Administración Orlich y trajo un cambio significativo en el desarrollo nacional, pues las inversiones de capital norteamericano fueron una realidad incontestable en el establecimiento de plantas industriales.

Corresponde a José Joaquín Trejos Fernández cerrar la década de los 60 pues gobierna de 1966 a 1970. Representa la administración contraria a las políticas intervencionistas que Liberación propugnó con la presidencia de Francisco J. Orlich. Conservador y aliado a la rancia oligarquía terrateniente y agraria, el Presidente Trejos se caracterizó por seguir de cerca políticas moderadas y carentes de innovación. Pese a lo señalado, la mayoría liberacionista en el Congreso permitió y promovió el que se continuara con la ampliación de funciones de organismos públicos ya existentes, y la creación de nuevas instituciones que vinieran a ejecutar o a impulsar nuevas actividades económicas. En consecuencia, en estos años de gobierno antiliberacionista asistimos a la creación de nuevos entes entre los que se destacan los siguientes: la Escuela Normal Superior (con base en la Escuela Normal de Heredia) en 1967, el Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones en 1968, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y la Escuela Centroamericana de Ganadería en 1969.

Las intenciones manifiestas del Gobierno de Trejos están claramente expuestas por Jorge Rovira Más sociólogo costarricense, tal y como sigue: "En cuanto al gobierno de Trejos, puede decirse que tuvo como preocupación central -como antaño la tuvo el de Ulate- el mejorar la situación tanto de la hacienda pública como de la balanza de pagos. Durante estos años hubo un mayor control sobre el crédito, impidiéndose su expansión a los ritmos usuales en los gobier-

nos liberacionistas, disminuyéndose sobre todo el apoyo que se le venía otorgando a la industria y a la ganadería, dos de los rubros con mayores tasas de crecimiento después del año 1948. Al mismo tiempo, se notó una importante disminución en la inversión pública y se impidió que el número de las instituciones estatales creciera mucho más". 47/

La orientación que le imprimió Orlich al proceso sustituto de importaciones determinó el que al asumir el poder Trejos Fernández, Costa Rica estuviera en una etapa en que el sector secundario de la economía fuera adquiriendo un mayor peso a nivel global. El proceso de industrialización con base en la integración económica con los otros países centroamericanos para poder hacer rentable la inversión de capital en las nuevas industrias, trajo como consecuencia la alta dependencia económica de la inversión extranjera principalmente estadounidense.

La subordinación a la política imperialista de los inversionistas estadounidenses, fue tácitamente aceptada por el Gobierno de Orlich pues había consenso en los emergentes estratos medios con participación en la toma de decisiones y en la distribución del ingreso, de que con la integración económica se atraería capital foráneo que ni el Estado ni los empresarios criollos podían suplir en esta empresa. La fuerza y beneficios económicos que la creación del Mercomún trajo a los estratos medios altos de la naciente "burguesía gerencial"-como la denomina Rodolfo Cerdas (cientista político costarricense)-, hizo que ellos mismos formaran grupos de presión tan fuertes que no permitieron a nivel político, el que José Joaquín Trejos Fernández desmantelara las políticas de industrializa-

ción que Liberación vislumbró como remedio a la posición de no diversificación agrícola que caracterizaba a los grandes propietarios del agro costarricense.

. La Década de los 70

Corresponde a José Figueres Ferrer, a nombre del Partido Liberación Nacional, iniciar la década de los 70, en un contexto político, económico y social diferente al que experimentó en 1948-49 y 1953-58.

El crecimiento institucional que alcanzó la Administración Pública bajo Figueres, fue bastante significativo tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. A nivel de Educación Superior asistimos a la creación del Instituto Tecnológico de Costa Rica en 1970 y la Universidad Nacional en 1973. El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, la Compañía Nacional de Teatro, La Orquesta Sinfónica Juvenil y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas fueron algunos de los entes que en materia cultural vieron la luz en la administración Figueres. La década de los 70 se caracteriza por la expansión del Estado en el nivel de empresas públicas en Costa Rica. Figueres Ferrer y Daniel Oduber Quirós gobiernan en la mayor parte de ella.

Entre las empresas públicas creadas en la década que nos ocupa, se destaca en primer lugar el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1970), cuya tarea principal es ofrecer asesoría a las municipalidades del país y promover el que se les otorguen créditos públicos para la compra de equipo y financiación de proyectos que coadyuven a la óptima prestación de los servicios municipales. La Asociación Bananera Nacional S.A. creada en 1971, es otra empresa pública

importante pues funciona con la "...participación equitativa del Gobierno de la República, el Sistema Bancario Nacional y los bananeros nacionales. Es pues una sociedad mixta que persigue el desarrollo de la actividad bananera en nuestro país". 48/

Merece especial atención por lo que representa en cuanto a intervención estatal, la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (1972). La enunciación de su gran objetivo lo es nada menos que promover el desarrollo económico del país, mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta. El Estado debe participar en la promoción de nuevas empresas por medio de CODESA al garantizar ésta última, una participación estatal de 2/3 del total de las acciones de las empresas que se creen.

La creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo en 1973, merece también destacarse en la gestión Figueres. Su función principal es la de promover el desarrollo económico y social mediante la conformación de cooperativas.

Un impacto trascendental tuvo también la constitución de la Refinadora Costarricense de Petróleo en 1974, como empresa pública, antes ésta era una empresa privada surgida en 1961 con base en la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. En este período, el Estado tenía participación minoritaria en la empresa, en tanto que la Allied Chemical Corporation, de origen norteamericano, poseía el 85% de las acciones. Su función era la producción de derivados del

petróleo. Como consecuencia de la declaratoria de quiebra de dicha empresa, el Estado la adquiere y la define como una empresa dedicada a importar, refinar y distribuir los combustibles en el país. A propósito del significado de RECOPE, consideramos imperativo tomar la siguiente cita textual de un estudio sobre las empresas públicas: "Por la posición estratégica de esta empresa que conserva todo el poder monopólico en la producción y venta de combustibles, su política de precios, fuertemente influida por la que prevalece en el mercado mundial del petróleo, incide decisivamente en toda la economía. De esa situación se han valido las administraciones Oduber Quirós y Carazo Odio para utilizarla como poderoso instrumento financiero de actividades extrañas a las inherentes a la empresa, algunas de las cuales han aparecido como elementos redistributivos del ingreso que el Estado usa discrecionalmente". 49/

La administración de Daniel Oduber Quirós (1974-1978), siguió una política idéntica respecto del crecimiento del Sector Público que la que le imprimió Figueres. En estos años de administración liberacionista también, se produce la creación de una gran variedad de entes en el campo educativo y cultural: Colegio Universitario de Cartago (1976), Universidad Estatal a Distancia (1977), Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (1977), Museo de Arte Costarricense (1977), Colegio Universitario de Alajuela (1977), siendo éstos algunos de los muchos que se conformaron en este período y que incluimos en su totalidad en el anexo del presente trabajo.

En otros campos destacan las creaciones de la Central Azucarera del Tempisque (1975), Bolsa Nacional de Valores S.A. (1976), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (1977), Aluminios Nacionales S.A. (1978), Cementos del Valle S.A. (1978), Cementos del Pacífico S.A. (1978), etc. (véase Cuadro 1 del Anexo).

Las administraciones Figueres y Oduber contaron para imprimir un sello definitivo al crecimiento y conformación de la Administración Pública con el apoyo de sus respectivas fracciones parlamentarias; de ahí, su libertad para ampliar el ámbito de acción del Estado.

Después de estos ocho años de administraciones liberacionistas, caracterizadas por el impresionante crecimiento del Sector Público y, consecuentemente del gasto público, -gasto orientado a inversiones en grandes obras de infraestructura (v.gr. puerto de Caldera, represa hidroeléctrica del Arenal, etc.)-, las elecciones de 1978 dan el triunfo al antiliberacionismo representado en ese momento por el Partido Unidad llevando a la presidencia a Rodrigo Carazo Odio.

La Administración Carazo Odio (1978-1982), intenta modificar, -por lo menos en forma declarativa-, las políticas de intervención estatal practicadas por los gobiernos socialdemócratas. Sin embargo, la realidad político institucional de su gestión nos ofrecen elementos claros de que la ambigüedad

caracterizó la gestión Carazo y que no logró definir lo que querían presentar de antítesis a la posición liberacionista de "Estado Interventor". Sus años de gestión pretendieron evitar el crecimiento del Estado y su participación directa en los más diversos campos de la economía. Por lo tanto, se propuso dar inicio a un modelo de "Estado Subsidiario", el cual no quedó nunca claro.

Desde la perspectiva de este trabajo, las instituciones creadas entre 1979 y 1980 - fecha límite del resumen que intentamos hacer - son: Compañía Nacional de Danza, Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S.A., Corporación de Zona Franca de Exportación S.A., y Acuacultura S.A., todas creadas en 1979. En 1980, la Municipalidad de Garabito es la última institución creada en estos treinta años.

3. El crecimiento de la Administración Pública Costarricense y su relación con el desarrollo económico y social.

El punto central de la hipótesis que hemos venido tratando de comprobar, se refiere al planteamiento de que el crecimiento de la Administración Pública, que para nuestros efectos es el crecimiento del Sector Público, tiene implicaciones directas y positivas en el nivel de desarrollo económico y social alcanzado.

Establecer una relación biunívoca entre crecimiento del Sector Público y desarr llo económico y social es bastante difícil, pero bien podemos acudir a una serie de indicadores indirectos que en alguna medida nos dan cuenta del impacto que ha tenido la acción del Sector Público en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la nación.

Los principales campos por examinar se refieren a los niveles de educación, de salud, de vivienda, de empleo, y de distribución de ingreso y de la riqueza, de producción de bienes y servicios públicos y de apoyo a las actividades productivas del sector privado.

.Educación

La educación es una de las áreas prioritarias para la acción del Sector Público, en su contribución al desarrollo económico y social. Ya la Constitución Política de 1949 definía la educación

como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos desde la primaria hasta la universitaria, proceso en el cual el Estado costearía y haría obligatoria toda la primaria, que más tarde extendería al denominado ciclo de educación general básica (9 años). Siendo ésta una responsabilidad del Estado, podemos observar cómo su acción se ha ido reflejando en los indicadores de reducción de analfabetismo y de la población de 10 años y más con enseñanza primaria incompleta, lo mismo que en el incremento en la cobertura educativa y en su infraestructura determinada por el personal docente y los establecimientos de educación.

Así, como se verá más adelante en el Cuadro 6 al tratar el tema de la evolución de la tasa de analfabetismo en los períodos censales de 1950-1963 y 1963-1973, se podrá apreciar la acción del Estado en favor de una reducción sustancial del analfabetismo desde una tasa del orden del 21.2% en 1950, al 10.2% en 1973. Este logro

en el ramo de la educación ha supuesto un incremento notable en la dotación de recursos humanos en el Ministerio de Educación Pública y de establecimientos educativos esparcidos por todo el país. En efecto, según se muestra en el cuadro siguiente, se ha pasado de una cobertura educativa del 84% de la población en edad escolar en 1960 hasta el 94% en 1979, y de una cobertura en el ámbito de la educación media y superior del 19,0% y el 8,3% en 1960 al 50,0% y el 16,5% respectivamente, en 1978. Ello ha supuesto un incremento del personal docente desde 9.437 personas en 1960 a 19.790 en 1979, y en el número de establecimientos educativos de 1.637 en 1960 a 3.246 en 1979 (sólo en cuanto a escuelas y colegios se refiere).

CUADRO 4

COSTA RICA: MATRICULA E INFRAESTRUCTURA EDUCACIONAL

EDUCACION	AÑOS			
	1960	1970	1975	1979
1. Cobertura educativa (%)				
Primaria	83,9	98,0	93,8	94,0
Media	19,0	31,8	45,0	50,0
Superior	3,3	6,9	12,6	16,5
2. Infraestructura Educacional				
. Personal docente	9 437	15 310	16 937	19 790
- Profesores primaria	7 632	11 984	12 683	13 535
- Profesores Secundaria	1 805	3 326	4 254	6 255
. Establecimientos de educación	1 697	2 695	2 997	3 246
- Escuelas	1 634	2 582	2 874	3 008
- Colegios	63	113	123	238

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

Por otra parte, el esfuerzo estatal por mejorar los niveles de educación de la población, se corroboran con el sostenido descenso en el porcentaje de la población de 10 años y más con educación primaria incompleta en el período 1950-1973.

CUADRO 5

COSTA RICA: POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS CON ENSEÑANZA PRIMARIA INCOMPLETA EN EL PERIODO 1950-1973

AREA	1950	%	1963	%	1973	%
Total	464 822	83,0	649 718	74,7	752 545	56,8
Urbana	128 433	64,9	175 021	54,1	228 462	39,7
Rural	336 389	93,9	474 697	87,0	524 083	70,0

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

Las cifras de la fuente citada en el cuadro anterior, que se basan en las correspondientes a los censos de los años indicados, muestran la disminución de la participación relativa del número de personas de 10 años y más con enseñanza primaria incompleta en el total de este grupo

de la población, a lo largo del período 1950-1973, aunque no así en cuanto números absolutos donde, tanto en la población del área urbana como de la rural, se ha incrementado más bien la condición personal de no tener completa la educación primaria.

Ahora bien, un indicador global de la situación de la educación nos lo da la tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más en el período 1950-1973.

CUADRO 6

COSTA RICA: TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS, 1950 - 1973.

(En porcentajes)

AREA	1950	1963	1973
Total	21,2	14,3	10,2
Urbana	8,1	5,2	4,4
Rural	28,5	19,7	14,7

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

Este indicador viene a corroborar aún más lo que hemos venido señalando acerca de la acción del Estado conducente a elevar el nivel educativo de la población costarricense. Sostenidamente también, aquí se muestra el descenso en la tasa de analfabetismo, tanto urbana como rural; globalmente, eso ha significado pasar de una tasa de analfabetismo del orden del 21,2% en 1950 a una del 10,2% en 1973.

Y si se trata del promedio de años aprobados en la educación se aprecia un mejoramiento importante en los períodos censales de 1950 a 1973.

CUADRO 7

COSTA RICA: PROMEDIO DE AÑOS APROBADOS EN LA EDUCACION 1950 - 1973

AREA	1950	1963	1973
Total	2,87	3,45	4,43
Urbana	4,30	4,66	5,80
Rural	2,20	2,58	3,43

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

. Salud

En el campo de la salud pública se supone que la acción del Estado es de primordial importancia y que su eficiente intervención redundará en bajos niveles de mortalidad y morbilidad, y en una larga esperanza de vida al nacer. En el caso costarricense, esos indicadores nos muestra que de una elevada mortalidad infantil de 84 por mil nacidos vivos en 1953, hemos pasado al 21,45 por mil en 1978. Similares sucesos hemos conseguido para los casos de la mortalidad en menores de 29 días y en menores entre los 29 días y los 11 meses.

La disminución de la mortalidad y el mejoramiento sustancial en las condiciones ambientales que favorece una vida más larga para los habitantes del país, han permitido el logro en el largo plazo de altos niveles de esperanza de vida al nacer. En efecto, hemos pasado de una esperanza de vida al nacer de 63,3 años para el período 1950-1963 al nivel que prácticamente sólo aspiran países desarrollados de 72,9 años en el período 1976-1977.

CUADRO 8

COSTA RICA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER 1950-1977

PERIODO	ESPERANZA DE VIDA AL NACER (EN AÑOS)
1950-1963	63,3
1963-1972	68,1
1972-1976	71,4
1976-1977	72,9

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

CUADRO 9

COSTA RICA: MORTALIDAD INFANTIL POR 1 000 NACIDOS VIVOS

AÑO	Menores 29 días	29 días 11 meses	Infantil
1953	n.d.	n.d.	84
1965	27,2	48,9	76,0
1967	24,3	38,0	62,3
1969	25,4	41,7	67,1
1970	25,2	36,3	61,5
1971	28,7	27,8	56,4
1972	22,8	31,7	54,4
1973	20,8	24,0	44,8
1974	17,7	19,8	37,6
1975	17,7	19,3	37,1
1978	n.d.	n.d.	21,45

n.d. = No disponible.

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

Otro de los indicadores generales de la salud, de un pueblo lo constituye el orden de importancia de las causas de muerte. Así, en Costa Rica, las tres principales causas de muerte las conforman, en 1950, i) las enfermedades infecciosas y parasitarias, ii) las enfermedades del aparato digestivo, y, iii) las enfermedades del aparato respiratorio. A lo largo del período 1950-1980 las condiciones del saneamiento del medio en las que el Estado ejerce una acción decisiva, y, en general, el mejoramiento en las condiciones económicas y sociales que ha promovido también el Estado, han conducido a que las principales causas de muerte se hayan trasladado hacia otras áreas que, se reconoce, pertenecen al dominio de países que han logrado avances importantes en el desarrollo económico y social. Así tenemos que en 1977, las tres principales causas de muerte se sitúan en los grupos siguientes: i) enfermedades del aparato circulatorio; ii) tumores; y, iii) accidentes, envenenamiento y violencia.

Por otra parte, el Sector Público ha extendido sus servicios de salud a lo largo y ancho del territorio nacional, abarcando a la casi totalidad de la población en la prestación de aquellos y en el saneamiento del medio para la preservación de la salud.

CUADRO 10

COSTA RICA: DEFUNCIONES POR AÑOS, SEGUN GRANDES GRUPOS DE CAUSAS DE MUERTE (1950, 1963, 1973, 1977. (En porcentajes)

Grupos de causas de muerte	1950	1963	1973	1977
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Enfermedades del aparato circulatorio	10,0	0,8	22,3	22,0
2. Enfermedades infecciosas y parasitarias	22,5	5,1	14,9	11,0
3. Tumores	5,7	5,2	12,6	16,2
4. Enfermedades del aparato respiratorio	12,0	2,6	10,4	9,8
5. Accidentes, envenenamiento y violencia	4,4	17,9	8,8	12,0
6. Síntomas, senilidad y estados mal definidos	5,6	9,5	7,5	7,8
7. Enfermedades propias de la primera infancia	5,5	1,2	6,2	nd.
8. Enfermedades del aparato digestivo	18,6	9,1	4,1	4,4
9. Enfermedades del sistema nervioso y órganos de los sentidos	5,4	13,0	2,1	2,0
10. Trastornos mentales	-	12,0	0,8	1,0
11. Enfermedades del sistema osteo-muscular y del tejido conjuntivo	-	10,7	0,4	0,4
12. Otros grupos	10,3	9,4	10,2	17,0

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica, 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

. Vivienda

En este campo, la acción del Estado no ha sido muy eficiente como para resolver el serio problema habitacional del país que se ha venido incrementando desde el censo de vivienda de 1973. Hoy se estima por autoridades oficiales que el déficit habitacional asciende a alrededor de 120.000 viviendas.

No obstante el problema apuntado, es justo reconocer que el Sector Público ha hecho un esfuerzo grande por mejorar las condiciones habitacionales del costarricense, pero desgraciadamente sólo ciertos sectores de la población ha logrado un real beneficio mediante condiciones crediticias favorables para la construcción de sus viviendas, en tanto que el grueso de los estratos bajo y marginado de la población ha visto postergadas sus aspiraciones, dado el carácter mercantilista en que cayó el negociado de la construcción de viviendas en Costa Rica. Sólo resta reconocer la acción del Instituto Mixto de Ayuda Social en la dotación de vivienda para los sectores marginados del país.

. Empleo

En materia de empleo, el Estado se ha ido constituyendo en un gran empleador de la economía. De dar ocupación a 17.234 personas en 1950 pasó a 142.271 en 1980; así de una absorción del 6,2% de la PEA en 1950 llegó a situarse en 1980 en el orden del 18,5% de la PEA.

Desde luego que el hecho aislado de ser un gran empleador no significa ninguna bondad per se; lo que tratamos de destacar es que el Sector Público ha debido acudir a un contingente grande de recursos humanos para poder adelantar la gestión del desarrollo económico y social y, de paso, crear demanda para los sectores productivos del país al mejorar las condiciones de ingreso de la población.

. Distribución del ingreso y de la riqueza

Podría afirmarse que la distribución del ingreso fue mejorando en un primer momento del período de treinta años que abarca el presente trabajo, pero que después ha tendido a deteriorarse. En efecto, utilizando el indicador denominado coeficiente de concentraciónde Gini podemos observar cómo hasta 1971 la situación se presentaba favorable hacia una menor concentración, pero que en 1977 el indicador muestra la tendencia contraria.

La concentración del ingreso pareciera agravarse en el área rural, donde el coeficiente de Gini, que era del orden del 0,37 se sitúa en 1977 en 0,49.

En términos globales, se puede afirmar que, no obstante la acción redistribuidora del ingreso que ejerce el Estado, se ha ido produciendo una cierta concentración que tiende a incrementarse en el área rural. Quizás esto sea aún más cierto con la situación crítica

CUADRO 11

COSTA RICA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION DE GINI, SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO 1961 - 1977

AREA	1961	1971	1977
Costa Rica	0,51	0,44	0,49
-Metrópoli	0,48	0,44	0,43
-Rural	n.d.	0,37	0,49

FUENTE: OFIPLAN, Evolución Socioeconómica de Costa Rica. San José, EUNED, 1980.

por la que atraviesa la economía y la sociedad costarricense en los últimos tres años, produciéndose un deterioro muy sensible en los niveles de ingreso de los distintos grupos sociales, pero principalmente en los estratos medio y bajo de la población en general, en los estratos asalariados del país.

. Producción de bienes y servicios públicos

En el campo de la producción de bienes y servicios públicos, se puede notar el incremento tan fuerte que ha tenido la acción del

Estado. En 1950, eran relativamente pocos los bienes y servicios que el Estado producía directamente aparte de que territorialmente estaban poco extendidos. Así, al inicio de los treinta años del período que abarca esta tesis, el Estado actuaba con carácter monopólico en la producción de alcoholes y en la prestación de servicios de seguros y de recepción de depósitos bancarios, además de prestar los servicios básicos escasamente extendidos en los ramos de la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad interna y los servicios generales del Estado (registros y archivos públicos, correos y telégrafos, etc.)

Paulatinamente, con el transcurrir de tres décadas, el Estado fue asumiendo una gama muy amplia de funciones y hoy actúa en prácticamente todos los sectores económicos y sociales, ya como productor de bienes y servicios, ya como coadyuvador en la gestión empresarial privada. De tal suerte, la producción pública de bienes y servicios no sólo abarca hoy los campos tradicionalmente reservados al sector público, sino que también involucra la gestión directa de un conjunto de empresas que actúa en una gama muy amplia del sector productivo nacional: producción y comercialización de langostino de agua dulce; siembra, desmote y procesamiento de algodón; producción de artículos de aluminio elaborados y semi-elaborados; producción de cemento; producción azucarera y de alcohol anhidro; comercialización internacional de productos costarricenses no tradicionales; cultivo y comercialización de productos agroindustriales; distribución de cemento; producción de fertilizantes químicos aperdigonados; etc.

. Apoyo a las actividades productivas del sector privado.

Quiérase o no, la acción del Sector Público en el período 1950-1980, ha sido decisiva para el éxito de la gestión empresarial privada. Ese apoyo ha ido desde las acciones directas al ofrecer crédito en condiciones favorables y oportunas, hasta la acción indirecta mediante políticas que han permitido el desarrollo de la infraestructura básica que hace posible la actividad privada en condiciones ventajosas económicamente.

La agricultura primero, siguiendo con la industria, y el comercio después, han recibido el apoyo estatal mediante políticas que ha creado las condiciones apropiadas para su desenvolvimiento. Recordemos de paso, cómo los compromisos asumidos por el Estado Costarricense dentro del proceso de integración económica centroamericana, facilitaron el crecimiento del sector industrial que todavía hacia fines de la década de los cincuenta se encontraba en condiciones de carácter incipiente, y artesanal. Así también, los otros ámbitos del sector privado nacional han visto incentivadas sus actividades con el apoyo estatal en estos treinta años.

4. El fenómeno de la burocratización como resultado de la interacción entre Administración Pública y Desarrollo: lo que señalan las variables básicas.

En este apartado vamos a examinar la evolución de la Administración Pública costarricense en el período 1950-1980, recurriendo a las variables básicas ya definidas en el capítulo IV sobre aspectos metodológicos.

Tres son las variables básicas que caracterizan mejor el creciente fenómeno de burocratización o de participación cada vez mayor del Sector Público costarricense en la vida económica y social: i) el número de entidades públicas; ii) el nivel de los gastos totales, y, iii) el número de funcionarios públicos. Aparte de estas variables básicas, hemos definido una serie de indicadores que nos permiten identificar con mayor amplitud, la interacción positiva entre Sector Público y desarrollo para el caso costarricense.

a. El crecimiento institucional

El avance institucional desde 1821 a nuestros días, nos da una idea de cómo el Sector Público ha ido asumiendo, en diverso grado y amplitud, un conjunto cada vez mayor de funciones en la economía y en la sociedad.

En efecto, si examinamos el desarrollo de las instituciones públicas comparado el largo período de 1821 a 1950 con el período

1950/1980 (véase Cuadro 1 del Anexo), encontramos que los avances corrieron parejos con los logros en el crecimiento económico y social. Así, sin menospreciar los esfuerzos del Sector Público costarricense para el logro del bienestar material y espiritual de los ciudadanos desde 1821, observamos que el número de entidades públicas creció a un ritmo relativamente moderado llegando a conformar hacia 1950 una Administración Pública de dimensiones modestas que alcanzó a aproximadamente a 110 entidades. Pero es en el período 1950-1980 que el Sector Público experimenta un crecimiento explosivo pasando a tener al final de esos treinta años, aproximadamente 216 instituciones. Ese crecimiento vertiginoso del Sector Público, no fue producto del azar, sino que respondió al modelo de desarrollo que se le imprimió a la economía costarricense con los cambios político-institucionales del período 1948-1949 que quedaron plasmados, por lo menos en sus fundamentos, en la Constitución Política de 1949.

Al tomar en cuenta a las municipalidades dentro del desarrollo institucional costarricense, podemos apreciar la preocupación por ir ampliando este nivel de gobierno local, desde el origen mismo de nuestra nacionalidad. El período 1821-1950 recoge toda una evolución creciente de los gobiernos locales que, para algunos estudiosos, ha significado la fundamentación de nuestro régimen democrático. Curiosamente, en el período 1950-1980, aunque aparecen una serie de municipalidades dentro de la estructura institucional costarricense,

(pasaron de 69 en 1950 a 81 en 1980 más 4 Concejos Municipales de Distrito), se dio un cambio de orientación en las funciones del Sector Público, adquiriendo mucha mayor preponderancia las instituciones y empresas del Estado, que en calidad de entes autónomos fueron absorbiendo funciones hasta entonces en manos municipales, con la consiguiente disminución de la importancia de los gobiernos locales.

Por otra parte, si analizamos la estructura institucional del Sector Público en cuatro momentos del período 1950-1980, sean los años 1950, 1962, 1968 y 1980 (véanse cuadros 15, 16, 17 y 18 del Anexo), podemos identificar cómo se va expandiendo, por una parte, el Gobierno Central en su componente Poder Ejecutivo, y, por otra parte, tal vez la más importante, el conjunto de instituciones públicas de servicio y las empresas públicas. Este hecho, desde luego, no es ninguna novedad, pues responde al modelo de desarrollo que ha adoptado el país en los treinta años del período 1950-1980, acentuado en sus características desde la década de los sesenta cuando Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano. Ahora bien, esa estructura institucional, que se fue ampliando progresivamente desde 1950, muestra todo un amplio abanico de actividades que fue asumiendo el Sector Público. De esta manera, dentro del Poder Ejecutivo, el número y especialización de los ministerios fue creciendo, así como su ámbito de cobertura real; y, en el campo de las instituciones públicas de servicio y de las empresas públicas,

las actividades asumidas crecieron a un ritmo realmente impresionante: de 26 instituciones y empresas en 1950. se pasó a 87 en 1980. Debe aclararse aquí que se están considerando en un sólo bloque institucional las Juntas de Protección Social, las Juntas de Educación, y Correos Telégrafos y Radios Nacionales).

CUADRO 12

COSTA RICA: EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
POR GRANDES NIVELES 1950 - 1980

NIVELES INSTITUCIONALES	1950	1962	1968	1980
. GOBIERNO CENTRAL				
-Poder Legislativo	2	2	2	2
-Poder Ejecutivo	10	13	17	15
-Poder Judicial	2	2	2	2
-Organismo Electoral	2	2	2	2
. GOBIERNOS LOCALES				
-Municipalidades	69	72	75	85
-Juntas Cantonales de Caminos Vecinales	69	72	73	-
. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO	13	33	33	46
. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	7	9	13	28
. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS	6	7	7	13

NOTA: Las cifras no son sumables; en algunos casos identifican a bloques institucionales.

FUENTE: Cuadros 15, 16, 17 y 18 del Anexo.

b. El crecimiento de los gastos totales

La evolución observada en la variable gasto total revela también la preponderancia que ha ido adquiriendo el Sector Público en la economía nacional durante el período 1950-1980. El cuadro 2 del Anexo recoge las cifras consolidadas de los gastos efectivos según clasificación económica para el período en cuestión, las que resumimos seguidamente.

CUADRO 14

COSTA RICA: GASTOS EFECTIVOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO, 1950-1980
(En millones de colones)

CONCEPTO	1950	1962	1968	1980
. GASTOS TOTALES	324,4	1 122,1	2 075,2	22 744,5
-Gastos corrientes	293,8	709,7	1 251,6	17 514,0
-Gastos de capital	30,6	412,4	823,6	5 230,5

FUENTE: Cuadro 2 del Anexo.

El nivel de los gastos totales del Sector Público, que era de 324,4 millones de colones en 1950, pasa a situarse en un monto del orden de los 22 744,5 millones de colones en 1980, con lo cual el gasto público per cápita varió de 399 colones en 1950 a 10 128 colones en 1980. Ese aumento sustancial en el monto del gasto público per cápita, puede perfilarse mejor si se compara el Producto Interno Bruto per cápita (sea el conjunto de bienes y servicios generados por la economía en un año dado y por persona), el cual pasó de 1781 colones en 1950 a 18 496 colones en 1980. Además, la relación del gasto público al PIB más que se duplicó en los treinta años considerados elevándose desde el 22,4% en 1950 al 54,7% en 1980. Para todos estos indicadores véase el cuadro 7 del Anexo.

Ahora bien, si analizamos el comportamiento del gasto público en términos constantes para eliminar el efecto de la inflación que arrastran las cifras en términos corrientes, nos podemos acercar a mejores indicadores para apoyar nuestra argumentación en el sentido de que el nivel del gasto ha variado sustancialmente en el período 1950-1980 y que su ritmo de crecimiento ha superado incluso al de la economía como un todo. El gasto público en términos constantes pasó de 397,6 millones de colones en 1950 a 5 308,8 millones de colones en 1980 (véase Cuadro 11 del Anexo), con un ritmo de crecimiento del orden del 9% anual promedio en el período 1950-1980, alcanzando su tasa de expansión por quinquenios más alta en el período 1970-75

que fue de 11,9% anual promedio. Este crecimiento contrasta, incluso en términos corrientes, con el del Producto Interno Bruto: éste creció a razón de 7,3% anual promedio en el período analizado, siendo su más baja tasa de crecimiento quínquenal la del período 1960-1965 que fue de 5,1% anual promedio.

Y, a mayor abundamiento, el contraste se puede apreciar aún en el ritmo de expansión en términos corrientes del gasto público y del PIB. En efecto, mientras el primero creció a una tasa promedio anual de 15.2% en el período 1950-1980 (Cuadro 12 del Anexo), el PIB lo hizo a un ritmo del 11.8% en igual período (Cuadro 10 del Anexo).

En otro orden de ideas, podemos analizar la estructura de los gastos totales del Sector Público (Cuadro 5 del Anexo) para precisar la forma en que ha ido evolucionando a lo largo de los treinta años del período en estudio. El Gobierno Central, que en 1950 participaba con el 69.1% de los gastos totales, ha venido perdiendo importancia relativa para situarse en tan sólo un 29,6% en 1980. Igual ha sucedido, aunque en una forma más marcada con los Gobiernos Locales que pasaron de un 4,1% de participación en los gastos totales en 1950, a un 1,9% en 1980. Todo lo contrario, desde luego, ha acontecido con la participación del sector descentralizado constituido por las instituciones públicas de servicio, las empresas públicas no financieras y las empresas públicas financieras. Este sector, que tenía una participación relativa del 26,8% en 1950, se sitúa en 1980 en un 68,5% en la composición de los gastos totales del Sector Público.

CUADRO 14

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO
(En porcentajes)

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1960	1970	1980
Sector Público	100,0	100,0	100,0	100,0
. Gobierno Central	69,1	41,6	40,4	29,6
. Gobiernos Locales	4,1	5,1	3,2	1,9
. Entidades Descentralizadas	26,8	53,3	56,4	60,5

FUENTE: Cuadro 5 del Anexo.

El cambio en la composición porcentual de los gastos totales del Sector Público, aunque se aprecia a lo largo del período si consideramos los años iniciales de las décadas de los cincuenta, los sesenta y los setenta, sí se destaca su acentuación en esta última para adquirir una estructura del período 1950-1980.

Este hecho, del cambio estructural en los gastos totales del Sector Público, según grupos institucionales no es sorprendente. Responde más bien al esquema de crecimiento institucional que definió la Constitución Política para el Sector Público en 1949. En efecto, se marcó

en nuestra Carta Magna una definición política que dejaba en el sector de las instituciones autónomas (instituciones públicas de servicio y empresas públicas de carácter financiero y no financiero) las amplias posibilidades para asumir nuevas funciones públicas con la intención del constituyente de mantener a esas entidades fuera de la intervención política del Poder Ejecutivo. Ahora bien, si el Poder Ejecutivo no creció sustancialmente en cuanto al número de Ministerios sí se nota, de acuerdo a la documentación examinada (Manuales de Organización de la Administración Pública, principalmente), el crecimiento en la estructura interna de los ministerios o la reestructuración recurrente de éstos para dar paso a expansiones sustanciales de la organización que hasta entonces exhibían.

c. <u>El crecimiento de los recursos humanos en el Sector Público</u>

La tercera variable básica que habíamos identificado para analizar el impacto en el crecimiento general de la Administración Pública, se refería al número de empleados o, en términos más genéricos, a los recursos humanos que ha venido absorbiendo el Sector Público en el período 1950-1980. Si bien las fuentes estadísticas a que debimos recurrir, adolecen de ciertas deficiencias, principalmente para el período 1950-1958 y en menor grado para el período 1959-1975, no podemos echar por la borda la única información disponible en apoyo de

la hipótesis que hemos planteado. Con esas limitaciones (que tienen que ver con el carácter un tanto parcial de las cifras utilizadas) sin embargo, la variable número de empleados muestra en toda su expresión, el fuerte impacto que ha tenido en la absorción de recursos humanos la presencia cada vez mayor del Sector Público en la vida económica y social de Costa Rica (véase Cuadro 4 del Anexo). De esta manera tenemos que en 1950, el Sector Público absorbía a 17 234 empleados, siendo el mayor empleador el Gobierno Central con 14 564 personas. Dieciséis años después, el Gobierno Central había duplicado su dotación de recursos humanos, y en los posteriores catorce años otra vez la había doblado para situarse en 1980 en 62 415 empleados.

Nuevamente aquí debemos reiterar, que el mayor aumento en el número de empleados se da en el sector descentralizado (instituciones públicas de servicio y empresas públicas) o autonómico, para abarcar dentro de él a las municipalidades. De un total de 2 670 empleados en 1950, el sector de instituciones autónomas se va a situar en 79 851 empleados en 1980. Este hecho también es concordante con el modelo de desarrollo adoptado por el país, que implicaba un crecimiento sostenido del Sector Público como un medio de ir absorbiendo, en calidad de empleador residual, la fuerza de trabajo creciente en la economía al no poder emplearse ésta en los sectores productivos del país estimulados - principalmente el sector industrial a partir de la década de los sesenta - en el uso intensivo del factor capital en

detrimento del factor trabajo. Además, el mayor empleo en el Sector Público, aparte de abatir el desempleo, creaba capacidad de demanda en la economía nacional.

En conjunto, el Gobierno Central y el sector descentralizado de instituciones autónomas, ha llegado a abarcar 142 271 empleados en 1980, lo cual representa el 18,5% de la Población Económicamente Activa. En 1950, esa participación era del 6,2% (véase Cuadro 13 del Anexo).

Esa participación creciente del Sector Público en la absorción de empleo se acentúa en la década de los setenta, lo cual es concordante con el crecimiento en el número de entidades públicas conforme se señaló anteriormente, así como con la expansión en la estructura interna del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, acudiendo a los indicadores sobre el crecimiento de la Población Económicamente Activa y el número de empleados públicos por períodos específicos a lo largo de los treinta años analizados, se puede apreciar el mayor ritmo de crecimiento en el número de empleados con respecto al exhibido por la PEA (véase Cuadro 14 del Anexo). Aún cuando las tasas de crecimiento anual promedio de los períodos 1950-1955 y 1955-1960 en el número de empleados públicos, fueron las más altas, debe considerarse que la base (el número de empleados) era todavía moderada representando el 6,2% de la PEA en 1950 y el 7,9% en 1960.

Es por ello que destacamos nuevamente el aumento creciente en el ritmo de crecimiento anual promedio del número de empleados en la década de los setenta, al exhibir tasas de 9,9% en el período 1970-1975 y de 10,4% en el período 1975-1980, todo lo cual es congruente con el crecimiento explosivo del Sector Público en esa década. Para todo el período 1950-1980, la tasa de crecimiento anual promedio del número de empleados públicos (7,3%) superó ampliamente a la tasa de crecimiento anual promedio de la PEA (3,5%).

d. Evolución de las funciones del Sector Público y de la autoridad para definir políticas económicas y sociales.

En el Cuadro 19 del Anexo podemos comparar el conjunto de funciones del Sector Público tal y como se pudieron identificar para los años 1950-y 1980.

En los casos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Organismo Electoral, las funciones y la autoridad para definir políticas se conservan en sus líneas fundamentales conforme fueron concebidas en la Constitución Política de 1949, con las excepciones de que ahora el cuerpo legislativo es mayor en cuanto al número de sus componentes por razones obvias de la relación existente entre crecimiento demográfico y número de diputados, y de que el Poder Judicial y el Organismo Electoral ha ampliado y mejorado el radio de acción de las unidades que conforman su estructura organizacional, cada uno dentro de la órbita de sus funciones y de acuerdo al carácter de éstas.

Donde se aprecia un crecimiento explosivo de absorción de funciones en los más diversos campos de la vida económica y social es -como era lógico y previsible que ocurriera- en el Poder Ejecutivo y en el Sector Descentralizado Constituido por las instituciones y empresas del Estado. El Poder Ejecutivo, aunque con un crecimiento relativamente moderado en cuanto a número de ministerios, sí logró expandir fuertemente la estructura organizacional de éstos y ampliar los servicios y actividades de que normalmente se encarga la rama ejecutiva del Gobierno Central. El sector descentralizado fue adquiriendo dimensiones de verdadero gigantismo y se fue ampliando con una serie de instituciones y empresas especializadas en la prestación y en el producción de determinados servicios y bienes. Este mayor crecimiento del sector descentralizado significó el estancamiento -el retroceso para algunos- de los Gobiernos Locales que en algunos casos vieron cercenadas sus funciones (v.gr. en el ramo de los acueductos y la prestación de los servicios de agua potable), por la creación de una institución autónoma que se hizo cargo de funciones que tradicionalmente se reputaban pertenecientes a las municipalidades.

e. Participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional.

La participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional la hemos conceptuado, por una parte, como la intervención en aquellas decisiones que se adoptan en los niveles superiores de las

instituciones que conforman el Sector Público, principalmente en el nivel de autoridad gubernativa, sea el nivel que abarca la toma de decisiones determinativas y la formulación de políticas específicas. Y, por otro lado, esa participación se concreta en la cobertura institucional, en el volumen del gasto efectuado, en la autoridad para definir políticas económicas y sociales, y en el carácter de los bienes y servicios producidos por la Administración Pública.

Por medio de la información contenida en el Cuadro 20 que exhibe los niveles en la toma de decisiones de importancia nacional, podemos apreciar cómo se incrementó sustancialmente al final del período que abarca esta tesis, el ámbito de acción del nivel de autoridad gubernativa y las posibilidades de definir políticas en un espectro mucho mayor que el observado en 1950. Esa expansión del nivel de autoridad gubernativa está estrechamente asociada con el régimen autonómico que estableció la Constitución Política de 1949. En efecto, puede notarse la cantidad de instancias del nivel de autoridad gubernativa que se ubican en el sector descentralizado de la Administración Pública en 1980, con autoridad para definir políticas económicas y sociales, que contrasta evidentemente con las dimensiones del Sector Público en 1950. También en el campo del Poder Ejecutivo el ámbito de definición de políticas se amplió sustancialmente. Por ejemplo, ya el Poder Ejecutivo no sólo define la política en el ámbito restringido de un ministerio, sino que esa definición trasciende ese marco para abarcar ahora a todo

un conjunto de entidades (instituciones y empresas del Estado), que laboran en un mismo campo de actividad pública asociado o sujeto a la coordinación política de un determinado ministro. Este esquema de intervención del Poder Ejecutivo, en su sentido restringido, en el sector descentralizado de la Administración Pública,-que se apoya en la Ley General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978-, ha venido siendo llamado "Sectorialización de la Administración Pública", el cual involucra otros conceptos adicionales relativos a la planificación y la definición de políticas públicas. Sólo nos interesa destacar aquí, sin embargo, la expansión cualitativa y cuantitativa experimentada principalmente por el Poder Ejecutivo y el sector descentralizado de la Administración Pública en sus niveles de autoridad gubernativa, a los que -desde luego- están asociados sus respectivos niveles de autoridad coordinadora o niveles de coordinación. Ahora bien, los cuadros 21 y 22 del Anexo, que resumen los criterios sobre la participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional para los años 1950 y 1980 respectivamente, nos muestra más claramente el cambio estructural que se produjo a lo largo del período de treinta años analizados en la participación del Sector Público en la economía y en la sociedad. En 1950, el Gobierno Central tenía la mayor participación en el gasto total (69,1%); su ámbito de acción, aunque de carácter nacional, estaba un poco limitado por el incipiente desarrollo de

las comunicaciones y de la infraestructura básica para la prestación de los servicios; su autoridad para definir políticas económicas y sociales era de una profundidad mayor que la que podía tener el sector descentralizado el cual era de escasa dimensión, con una participación del 26,8% en el gasto total, y un ámbito de acción territorial y poblacional muy reducido. Los Gobiernos Locales participaban con el 4,1% del gasto total, circunscribiendo su autoridad y su acción al ámbito cantonal. El carácter de los bienes y servicios producidos se concretaban a los básicos y a los de orientación y de apoyo al sector privado, dentro de las limitaciones inherentes a un sector público relativamente pequeño. Destacaban, sin embargo, la producción monopólica de alcoholes y los servicios estatales con carácter monopólico de seguros y de recepción de depósitos bancarios.

Contrastando fuertemente con esa situación descrita, en 1980 la estructura del Sector Público es radicalmente distinta, producto de la fuerte intervención del Estado en el período de treinta años en favor del desarrollo económico y social con base en el esquema definido en la propia Constitución Política de 1949. Así, el Gobierno Central desciende al 29,6% de participación en el gasto total, pero amplía su ámbito de cobertura real,territorial y poblacionalmente, aunque en el caso del Poder Ejecutivo el grueso de los servicios públicos se van a concentrar en el Valle Central donde a su vez se ha ido aglutinando la mayor parte de las activi-

dades productivas y comerciales del país. Además, en el abanico de políticas que tiene bajo su autoridad definir, el Poder Ejecutivo exhibe un conjunto muy amplio de áreas de política macroeconómica y social. De igual manera, el conjunto de servicios que están ahora a cargo del Poder Ejecutivo supera en gran medida al de 1950.

Los gobiernos locales descienden acentuadamente en su participación relativa en el gasto total a 1,9% y ven también disminuido el conjunto de servicios que permanece en sus manos.

Todo lo contrario ha sucedido con el sector descentralizado que ahora participa con el 68,5% del gasto total (instituciones públicas de servicio 27,1%, y empresas públicas 41,4%), su cobertura es en su mayor parte de carácter nacional, aunque se den casos de entes con ámbito regional o cantonal en la ejecución de sus funciones (v.gr. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia); amplió consecuentemente su autoridad para definir políticas económicas y sociales conforme se previó que sucediera en la Constitución Política y, por supuesto, el conjunto de bienes y servicios que fueron ofrecidos al público.

En la producción de bienes y servicios, destacan ahora por su variedad e importancia, en especial los que el Estado provee con carácter monopólico y los de orden estratégico para la

economía. Así, tenemos la producción monopólica de alcoholes, de derivados del petróleo, seguros, recepción de depósitos bancarios, la producción y venta de energía hidroeléctrica, el abastecimiento nacional de bienes estratégicos de orden alimenticio (granos básicos), y la producción de cemento y de fertilizantes.

En fin, la información cualitativa que se resume en los cuadros 19 al 22, da base suficiente para apoyar la tesis de que una mayor intervención del Sector Público en favor del desarrollo económico y social ha significado, que ese Sector Público se haya expandido en su nivel de autoridad gubernativa, para abarcar un conjunto mucho mayor de funciones que ejecuta valiéndose de una estructura organizacional dotada de instituciones y empresas que actúan en los diversos campos de la actividad económica y social. Pero a su vez, esa mayor expansión del Sector Público, facilita o apoya la conducción del país hacia mayores logros del desarrollo para beneficio de la colectividad nacional, y da al Sector Público una responsabilidad creciente en la toma de decisiones de importancia nacional.

NOTAS

1/ Rivera Irías, Ariel. Notas sobre la evolución histórica del sector público de Guatemala. (En: Revista Centroamericana de Administración Pública. Julio-Diciembre 1981, p. 90).

2/ Fonseca Zúñiga, Gautama. Lecciones de integración económica centroamericana. San José, ICAP, 1979. p.4.

3/ Fonseca Zúñiga, Gautama. Lecciones de... p. 6.

4/ Rivera Irías, Ariel. Notas sobre la... p. 94.

5/ Fonseca Zúñiga, Gautama. Lecciones de... p. 8.

6/ Rivera Irías, Ariel. Notas sobre... p. 96.

7/ Rivera Irías, Ariel. Notas sobre... p. 97.

8/ Torres Rivas, Edelberto. Interpretación del desarrollo social centroamericano. San José, EDUCA, 1971. p. 37.

9/ Torres Rivas, Edelberto. Interpretación... p. 39.

10/ Torres Rivas, Edelberto. Interpretación... p. 45-46.

11/ Facio, Rodrigo. La Federación de Centroamérica, sus antecedentes, su vida y su disolución. Mayo, ESAPAC, 1960. p. 7.

12/ Facio, Rodrigo. La Federación... p. 75.

13/ ICAP. Características y problemática de las empresas públicas y otros entes descentralizados en el Istmo Centroamericano. (Resultado de una investigación). San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1975. p. 20.

14/ Monge Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica. 16 ed. corr. y aum. San José, Trejos, 1980.

15/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso: la formación del estado nacional en Costa Rica. San José, ICAP, 1981. p. 17.

16/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 19.

17/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 22.

18/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... pp. 24-25

19/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 39.

20/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 40.

21/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 43.

22/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 54.

23/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 80.

24/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 246.

25/ Facio, Rodrigo. Estudio sobre economía costarricense. T.1. San José. Editorial Costa Rica, 1972. p. 66.

26/ Vega Carballo, José Luis. Orden y progreso... p. 302.

27/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma en Costa Rica (1914-1958). San José, Porvenir, 1981. p. 80.

28/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma... pp. 92-93.

29/ Rojas Bolaños, Manuel. Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948. San José, Editorial Porvenir, 1980. p. 120.

30/ Rojas Bolaños, Manuel. Lucha social y... p. 138.

31/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma... p. 129.

32/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma... p. 149.

33/ De la O, Julia e Hidalgo, Gerardo. Breve reseña histórica de la administración pública costarricense: algunos de sus problemas (1950-1975). San José, Revista de Ciencias Jurídicas No. 34, Separata, 1978. p. 107.

34/ De la O, Julia e Hidalgo, Gerardo. Breve reseña histórica... p. 108.

35/ Ramírez Rodríguez, Edwin. Las empresas públicas en el desarrollo: fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana. Heredia, Instituto de Estudios Latinoamericanos (UNA), 1981. p. 195.

36/ Ramírez Rodríguez, Edwin. Las empresas públicas en... p. 197.

37/ Fernández Pinto, Ronald. Estabilidad y Subdesarrollo: un análisis preliminar de la burocracia en Costa Rica. San José, Universidad de Costa Rica, 1977. En: Revista de Ciencias Sociales No. 11.

38/ ESAPAC. Las empresas públicas del Istmo Centroamericano. San José, ESAPAC, 1966. pp. 20-22.

39/ Rovira Más, Jorge. Costa Rica, economía y estado; notas sobre su evolución reciente y el momento actual. En: Revista de Estudios Sociales Centroamericanos, San José, EDUCA, 1980. No. 26 p. 38.

40/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma... p. 173.

41/ Rovira Más, Jorge. Costa Rica, economía y estado; notas... p. 49.

42/ Véase: Garro, Joaquín. Veinte años de historia chica; notas para una historia política costarricense. S.L., Imprenta Vargas, s.f. pp. 61-62.

43/ Salazar, Jorge Mario. Política y reforma... p. 195.

44/ Vega Carballo, José Luis. La intervención estatal dentro del campo económico durante el período oligárquico. Heredia, mimeografiado, 1979. p. 2.

45/ Garro, Joaquín. Veinte años de historia... p. 73.

46/ C. R. Presidencia de la República. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez". San José, Imprenta Nacional, 1980. p. 46.

47/ Rovira Más, Jorge. Costa Rica, economía y estado... p. 50.

48/ Ramírez Rodríguez, Edwin. Las empresas públicas en el... p. 209.

49/ Ramírez Rodríguez, Edwin. Las empresas públicas en el... p. 214.

VII. CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación, hemos examinado el tema del crecimiento de la Administración Pública, tomando a éste como sinónimo de Sector Público, y su interacción con el desarrollo económico y social. Se ha tratado de precisar, en el multifacético acontecer histórico-económico latinoamericano, las líneas generales que han ido perfilando al Sector Público como gestor y promotor del desarrollo económico y social, pero también de cómo los mayores niveles de bienestar alcanzados han presionado por un crecimiento cualitativa y cuantitativamente acelerado del primero.

Ubicados en el ambiente general de América Latina, hemos identificado las características del tema en el contexto centroamericano para destacar los rasgos que determinarán, hacia el interior de nuestro país, las raíces, el contenido y los alcances de su Administración Pública en el largo plazo, ser desde la colonia hasta nuestros días.

Sin embargo, en ese muy largo plazo del devenir histórico-económico costarricense, nos hemos concretado a poner énfasis en el período 1950-1980.

Antes de entrar al detalle de las conclusiones, creemos conveniente señalar que, no obstante el apoyo teórico a que echamos mano para el desarrollo del tema, insistimos en la fundamentación

que ofrece la teoría de la burocracia y en que nuestro análisis ha estado orientado hacia las consecuencias positivas que la burocratización ha tenido en el desarrollo de la economía y de la sociedad costarricenses, en particular. Así, debemos recordar que, según Max Weber, la burocracia como forma de organización lleva consigo el fenómeno de la "burocratización". Desde el punto de vista peyorativo y nocivo, ésta se constituye en un proceso de dirección y administración especializados que conduce a la proliferación de unidades administrativas y a la multiplicación de procedimientos y normas reglamentarias. Pero también, siguiendo a Weber, al especializarse la burocracia en su organización y funciones, ejerce la dominación racional legal sobre una gran cantidad de personas y es la concreción de un nivel intermedio de poder y de relaciones entre gobernantes y gobernados.

El trabajo que concluimos pretendió, por tanto, analizar la burocratización en sus consecuencias positivas globales, en la interacción entre crecimiento de la Administración Pública y avances en el desarrollo económico y social. Hemos querido reiterar esta aclaración porque generalmente el interés en el tema se dirige a cuestionar y criticar la maquinaria burocrática y sus presuntas ineficiencias inherentes, en tanto que se soslaya el interés en aprehender cuáles son las consecuencias globales positivas de la burocratización en las diferentes estructuras económicas y sociales.

Así, tanto del examen histórico general del tema de esta tesis en el ámbito latinoamericano, como del caso específico de Costa Rica, podemos apuntar una serie de conclusiones que consideramos tienen suficiente asidero en el esfuerzo de investigación realizado.

. Conclusiones generales

1. Resultado inmediato del desarrollo de este trabajo lo constituye la conclusión general de que existe estrecha relación entre los postulados del marco teórico y lo que revelan los hechos del análisis histórico, institucional y económico al que nos abocamos en los capítulos V y VI de esta tesis. Esta conclusión se apoya en el criterio de que -como lo hemos señalado ya- en las nuevas orientaciones que ha tenido el Estado moderno para acelerar el desarrollo económico y social, la Administración Pública ha debido asumir un cúmulo creciente de funciones para dar cumplimiento a los objetivos de convertir el aparato estatal en promotor del desarrollo y gestor de una mejor distribución del ingreso.

Por medio del estudio histórico de la evolución del sector público latinoamericano primero, centroamericano después, y, finalmente, para el caso de Costa Rica, podemos convenir en que en el largo plazo, un mayor desarrollo económico sólo ha sido posible por una mayor intervención del Estado en la economía, traducida ésta en un gran crecimiento de la Administración Pública, tanto a nivel cuantitativo como desde el punto de vista cualitativo.

2. Del repaso histórico acerca del comportamiento global de las economías de los países de América Latina, podemos concluir que, en países subdesarrollados como los nuestros, el Sector Público se ha visto obligado a crecer y a intervenir para satisfacer las presiones del pueblo en demanda de mejores niveles de vida. Y es precisamente al Estado, por medio de sus instituciones, a quien se le exige cada vez más participación como elemento democratizante en la distribución del ingreso y de la riqueza. Estas y otras demandas importantes, obligan al Sector Público de los países subdesarrollados, y dentro de estos a los latinoamericanos, a asumir una cantidad cada vez mayor de funciones sustantivas con el fin de satisfacer las aspiraciones crecientes de la población. Los hechos narrados y la información recopilada permite sostener cómo el Sector Público ha ido cambiando radicalmente su antiguo rol para ofrecer hoy una multiplicidad de bienes y servicios al pueblo. Este cambio en el contenido y los alcances de la Administración Pública, se debe a la modificación del concepto de lo que debe hacer el Estado moderno. En tanto que hace muchos años se consideraba que el sector público debía realizar determinadas y contadas funciones, en los últimos años se considera que el Estado debe estabilizar la economía, redistribuir la renta, garantizar el nivel de ingresos y los empleos, evitar la desaparición de empresas privadas antieconómicas o que estén en dificultades, y proporcionar ciertos productos y servicios a precios subvencionados. Por lo tanto, para América Latina en general, y

particularmente para Costa Rica en los últimos treinta años, la Administración Pública ha crecido sustancialmente y ha asumido las tareas que el nuevo concepto de Estado moderno plantea.

En nuestro país, ese fenómeno de cambio en la orientación del Estado se destaca en forma transparente y específica, pues con la Constitución Política de 1949, se define que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza" (el subrayado es nuestro).

En lo que concierne a los países de América Latina en general, hemos expuesto en los puntos 3 y 4 del Capítulo V de la presente tesis, cómo las clases privilegiadas que han dominado las estructuras de poder de estos países se han comportado en forma conservadora a ultranza en cuanto a promover cambios en el crecimiento y el desarrollo económico y social de nuestra región. Por lo tanto, si el sector público no hubiera asumido el papel interventor que adoptó -con las necesarias particularidades nacionales- el sector privado jamás los habría propiciado y ejecutado.

. Conclusiones específicas

1. Las características que, de la cuantificación y del análisis efectuado, pudimos inferir acerca del crecimiento de la Administración Pública costarricense en el período 1950-1980, nos da

base suficiente para afirmar que existe una serie de indicadores indirectos que informan del impacto que ha tenido la acción del Sector Público en el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población. En consecuencia, el crecimiento que muestra la Administración Pública en cuanto a número de entes y sus funciones, a sus niveles de autoridad gubernativa y coordinadora, y a su correlativa expansión del número de sus funcionarios y del gasto total, se ha traducido -especialmente en el período 1950-1980- en un mejoramiento general de los niveles de bienestar del pueblo.

No entramos a considerar en el cuerpo de la tesis -y menos aquí- lo que podría ser llamado el lado negativo de la burocratización, a saber: el exceso de funcionarios innecesarios, la hipertrofia del aparato estatal, la contratación de empleados mediocres, y la multiplicación del papeleo y los trámites.

2. Estrechamente relacionado con lo expresado en la conclusión anterior, el análisis del conjunto de funciones en distintos momentos del período 1950-1980, que han venido asumiendo las entidades del Sector Público costarricense, nos lleva a afirmar que existe una fuerte interacción entre crecimiento de la Administración Pública y desarrollo económico y social. Asimismo, esa interacción conduce a que -en el largo plazo- los mayores avances que se logran en los niveles del desarrollo empujan hacia un mayor crecimiento de la Administración Pública. Los indicadores globales del desarrollo al-

canzados por Costa Rica y la expansión del Sector Público en el periodo apuntado, así lo atestiguan.

3. La expansión y la consolidación de las funciones de las instituciones públicas a lo largo del período 1950-1980 en Costa Rica, ubicados esos fenómenos principalmente en el sector descentralizado o autonómico pero también en el Gobierno Central, nos permite inferir la participación creciente del Estado en la toma de decisiones de importancia nacional. Las repercusiones que la ampliación y la profundización de sus funciones han tenido en el Sector Público, se concretan en la especialización institucional y en el crecimiento de la oferta de bienes y servicios a una población también creciente, lo que a su vez se ha traducido en la extensión del ámbito territorial y poblacional de los entes públicos. Todo ello ha profundizado la burocratización y ha promovido el logro de un mayor desarrollo económico y social en el largo plazo.

Por todo lo expuesto, consideramos que la hipótesis general de esta tesis, está suficientemente apoyada en la investigación empírica y bibliográfica de que consta este trabajo. Por eso, concluimos con las palabras de Jacoby al sentenciar: "En el fenómeno de la burocratización, la expansión de la actividad estatal y la centralización de la responsabilidad y la actividad sociales en las instituciones oficiales son fenómenos históricos y objetivamente primarios y de problemática

especial, pàrque atañen a la constitución del todo social. Esta problemática especial fue ya tocada por Wilhelm von Humboldt en las ideas que expuso en 1792: /En más de una ocasión han discutido los juristas y profesores de derecho público si el Estado debía atender sólo a la seguridad o también al bienestar físico y moral entero de la nación. La preocupación por la libertad de la vida privada llevó principalmente a la primera afirmación; mientras que en favor de la segunda tendencia hablaba la idea natural de que el Estado podía dar más seguridad y era posible que abusara en la limitación de la libertad, mas no era forzoso. Esto también es innegable y se advierte en la teoría y en la práctica. Así lo enseñan la mayoría de los sistemas de derecho público, los últimos textos filosóficos y la historia de las leyes en mayoría de los estados. La agricultura, la artesanía, la industria de todo tipo, el comercio, las artes y las ciencias mismas, todo recibe vida y dirección del Estado./"[1/]

1/ Jacoby. Henry. La burocratización del mundo. México, D.F., Siglo XXI. 1972. pp. 292-293.

ANEXO: INFORMACION BASICA CUALITATIVA Y CUANTITATIVA

CUADRO 1

COSTA RICA: EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
1821 - 1980

1821: Junta de Legados de los Pueblos (1º de diciembre)
Junta Interina o Legación de los Pueblos

1822: Primera Junta Superior Gubernativa de Costa Rica

1823: Segunda Junta Superior Gubernativa de Costa Rica
Diputación de Costa Rica o Triunvirato (20-29 marzo)
Mando de Gregorio José Ramírez (5-16 abril)
Mando de la Asamblea Constituyente (16 abril-10 mayo)
Tercera Junta Superior Gubernativa de Costa Rica (10 mayo 1823-6 setiembre 1824)

1824: Jefatura de Estado
Congreso Legislativo
Corte de Justicia
Casa de Enseñanza de Santo Tomás
Tesorería General

1825: Municipalidad de San José

1826: Hospital San Juan de Dios

1836: Imprenta del Estado

1841: Registro Público

1843: Sociedad Económica Itineraria (desaparición unos 35 años después)
Universidad de Santo Tomás de Costa Rica (suspendida en 1888)

1844: Ministerio de Gobernación y Relaciones Interiores y Exteriores
Ministerio de Hacienda y Guerra

1845: Lotería Nacional (pasará a ser administrada por la Junta de Protección Social de San José)

1847: Ministerio de Hacienda, Educación Pública, Guerra y Marina
Liceo Nacional de Niñas

1848: Municipalidades de Alajuela, Cartago, Paraíso, La Unión, Heredia, Barva, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Esparza, Escazú.

1853: Fábrica Nacional de Licores (pasará a integrarse al Consejo Nacional de Producción en 1956)

1852: Junta de Caridad de San José (posteriormente se convertirá en Junta de Protección Social de San José)

1856: Municipalidad de San Ramón

1860: Dirección General de Obras Públicas

1862: Municipalidad de Desamparados

1867: Municipalidades de Puntarenas y de Grecia

1868: Municipalidades de Pacriscal, Tarrazú, San Mateo, Atenas.

1869: Municipalidad de Santo Domingo
Ministerio de Educación Pública
Oficina de Estadística
Escuela Normal de San José

1870: Ministerio de Salubridad Pública

1877: Municipalidad de Carrillo

1878: Municipalidad de Cañas

1881: Archivo Nacional

1882: Municipalidades de Aserrí y Santa Bárbara

1883: Dirección General de Estadística y Censos
Municipalidad de Mora

1885: Municipalidad de San Rafael
Dirección de Correos y Telégrafos

1886: Registro Civil
Municipalidad de Naranjo
Escuela Normal

1887: Museo Nacional
Liceo de Costa Rica
Instituto de Alajuela

1888: Municipalidad de Palmares
Biblioteca Nacional
Colegio Superior de Señoritas

1889: Contabilidad Nacional

1890: Teatro Nacional

1891: Municipalidad de Goicoechea

1892: Municipalidad de Limón

1897: Ferrocarril al Pacífico (inicia su construcción)
Escuela Nacional de Bellas Artes

1901: Municipalidad de Poás

1903: Municipalidades de Jiménez y Turrialba

1905: Municipalidad de San Isidro

1907: Municipalidades de Santa Ana y Belén

1908: Municipalidades de Orotina y Alvarado

1909: Municipelidad de Alajuelita

1910: Municipalidades de Coronado y Acosta
Ferrocarril al Pacífico (inaguración)

1911: Municipalidades de San Carlos, Pococí, Siquirres.

1914: Municipalidades de Oreamuno, Moravia y Tibás.
Banco Internacional de Costa Rica

1915: Escuela Normal de Heredia
Municipalidades de Montes de Oro, Montes de Oca, Alfaro Ruiz,
Abangares y Flores.
Registro General de Prendas

1917: Dirección General de la Tributación Directa

1920: Municipalidad de Turrubares

1923: Municipalidad de Tilarán

1924: Banco Nacional de Seguros

1925: Municipalidad de Dota

1928: Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Servicio Nacional de Electricidad
Secretaría de Agricultura
Procuraduría General de la República

1929: Municipalidad de Curridabat

1930: Patronato Nacional de la Infancia

1931: Municipalidad de Pérez Zeledón

1932: Dirección General de Comunicaciones

1939: Municipalidad de El Guarco

1940: Universidad de Costa Rica
Municipalidad de Buenos Aires
Municipalidad de Osa

1943: Caja Costarricense de Seguro Social

1944: Instituto Geográfico Nacional

1945: Oficina Técnica Mecanizada
Proveeduría Nacional

1948: Municipalidad de Aguirre
Banco de Costa Rica
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Banco Anglo Costarricense
Consejo Nacional de Producción
Oficina del Café

1949: Contraloría General de la República
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela (traspasada al ICE en 1979)
Instituto Costarricense de Electricidad
Municipalidades de Valverde Vega y Golfito
Dirección General de la Guardia Civil
Tribunal Supremo de Elecciones
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Heredia (convertida en Empresa de Servicios Públicos de Heredia en 1976)

1950: Banco Central de Costa Rica
Dirección General de Asistencia Médico-Social

1951: Consejo Superior de Educación

1953: Dirección General de Servicio Civil
Tribunal del Servicio Civil
Consejo Superior de Defensa Social
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (se constituye en instituto autónomo)

1954: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

1955: Instituto Costarricense de Turismo
Hospital de San Ramón

1956: Junta de Defensa del Tabaco

1957: Junta de Educación de San José
Patronato Nacional de Ciegos

1959: Editorial Costa Rica
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

1961: Ministerio de la Presidencia
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (transformado más tarde en Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados)
Municipalidades de San Pablo y de Nandayure.
Instituto de Tierras y Colonización

1962: Municipalidad de León Cortés
Orquesta Sinfónica Nacional

1963: Dirección General de Artes y Letras
Oficina de Planificación Nacional
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

1964: Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos de Cartago
Radiográfica Costarricense S.A.
Dirección General de Defensa Civil
Hospital Nacional de Niños
Totogol (desapareció de hecho en 1976)

1965: Instituto Nacional de Aprendizaje
Municipalidad de Coto Brus
Patronato Nacional de Rehabilitación
Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
Comisión Nacional de Nomenclatura

1966: Movimiento Nacional de Juventudes

1967: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Concejo Municipal de Distrito de San Isidro de Peñas Blancas
Escuela Normal Superior (con base en la Escuela Normal de Heredia)

1968: Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
Concejo Municipal de Distrito de Cervantes
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.

1969: Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Escuela Centroamericana de Ganadería
Municipalidad de Talamanca, Matina y de La Cruz
Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique
Centros Agrícolas Cantonales

1970: Municipalidades de Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí.
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares

1971: Instituto Tecnológico de Costa Rica
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
Asociación Bananera Nacional S.A.
Instituto Mixto de Ayuda Social
Compañía Nacional de Teatro
Municipalidades de Bojancha, Parrita y Guácimo

1972: Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas
Junta Administrativa del Acueducto de Escazú (transferida a la Municipalidad de Escazú en 1980)
Orquesta Sinfónica Juvenil
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Corporación Costarricense de Desarrollo S.A.
Tempisque Ferry Boat S.A.
Comisión Nacional de Semillas

1973: Universidad Nacional
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Instituto Meteorológico Nacional
Municipalidad de Corredores
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas

1974: Museo Histórico Juan Santamaría
Instituto Nacional sobre Alcoholismo
Dirección General de Asignaciones Familiares
Concejo Municipal de Distrito de Jacó
Cementos del Pacífico S.A.
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.
Subproductos del Café S.A.

1975: Central Azucarera del Tempisque S.A.
Junta Administrativa de la Dirección Nacional de Comunicaciones
Instituto de Investigaciones en Salud
Junta Administrativa del Registro Nacional

1976: Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Colegio Universitario de Cartago
Distribuidora Costarricense de Cemento S.A.
Transportes Metropolitanos S.A.
Ferrocarriles de Costa Rica S.A.
Bolsa Nacional de Valores S.A.

1977: Universidad Estatal a Distancia
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
Consejo Nacional de Rectores
Comisión Nacional de Riego
Museo de Arte Costarricense
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
Guanacal S.A.
Colegio Universitario de Alajuela
Algodones de Costa Rica S.A.

1978: Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural
Cementos del Valle S.A.
Oficina Nacional de Semillas
Aluminios Nacionales S.A.

1979: Compañía Nacional de Danza
Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S.A.
Corporación de Zona Franca de Exportación S.A.
Acuacultura S.A.

1980: Municipalidad de Garabito

FUENTES:

. COSTA RICA. Constitución Política de Costa Rica. San José, Imprenta Nacional, 1978

. Monge Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica. San José, Trejos Hnos., 1980

. Ramírez Rodríguez, Edwin. Las Empresas Públicas en el Desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana. Heredia, IDELA, 1981

. OFIPLAN y Contraloría General de la República

COSTA RICA: CLASIFICACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO

- Sector Público
  - Sector Público No Financiero
    - Gobierno General
      - Gobierno Central 1/
        - Asamblea Legislativa
        - Contraloría General de la República
        - Ministerio de Agricultura y Ganadería
        - Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
        - Ministerio de Economía, Industria y Comercio
        - Ministerio de Educación Pública
        - Ministerio de Gobernación y Policía
        - Ministerio de Hacienda
        - Ministerio de Justicia y Gracia
        - Ministerio de la Presidencia
        - Ministerio de Obras Públicas y Transportes
        - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
        - Ministerio de Salud
        - Ministerio de Seguridad Pública
        - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
        - Poder Judicial
        - Tribunal Supremo de Elecciones
      - Gobiernos Locales
        - Consejos Municipales de Distrito
        - Municipalidades
      - Instituciones Públicas de Servicio
        - Caja Costarricense de Seguro Social
        - Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones
        - Colegio Universitario de Alajuela
        - Colegio Universitario de Cartago
        - Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
        - Compañía Nacional de Teatro
        - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
        - Consejo Nacional de Rectores
        - Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
        - Dirección General de Educación Física y Deportes
        - Escuela Centroamericana de Ganadería
        - Instituciones de Asistencia Médico Social
        - Instituto Costarricense de Turismo
        - Instituto de Tierras y Colonización
        - Instituto Mixto de Ayuda Social
        - Instituto Nacional de Aprendizaje
        - Instituto Tecnológico de Costa Rica
        - Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
        - Junta de Defensa del Tabaco
        - Juntas de Educación
        - Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
        - Junta de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial
        - Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
        - Museo de Arte Costarricense
        - Museo Nacional
        - Oficina del Café
        - Orquesta Sinfónica Nacional
        - Patronato Nacional de la Infancia
        - Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
        - Servicio Nacional de Electricidad
        - Universidad de Costa Rica
        - Universidad Estatal a Distancia
        - Universidad Nacional
    - Empresas Públicas
      - Empresas Públicas No Financieras
        - Acuacultura S.A.
        - Algodonera de Costa Rica, S.A.
        - Alimentos Nacionales, S.A.
        - Cementos del Pacífico S.A.
        - Cementos del Valle S.A.
        - Central Azucarera Tempisque, S.A.
        - Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A.
        - Consejo Nacional de Producción
        - Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses, S.A.
        - Corporación de Zonas Francas de Exportación, S.A.
        - Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense, S.A.
        - Dirección Nacional de Comunicaciones
        - Distribuidora Costarricense de Cemento, S.A.
        - Editorial Costa Rica
        - Empresa de Servicios Públicos de Heredia
        - Ferrocarriles de Costa Rica, S.A.
        - Inmobiliarias Temporales, S.A.
        - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
        - Instituto Costarricense de Electricidad
        - Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
        - Junta Administrativa de Acueductos de Escazú
        - Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago
        - Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
        - Lotería Nacional
        - Radiográfica Costarricense, S.A.
        - Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.
        - Tempisque Ferry Boat, S.A.
        - Transportes Metropolitanos, S.A.
      - Empresas Públicas Financieras
        - Bancarias
          - Banco Anglo Costarricense
          - Banco Central de Costa Rica
          - Banco Crédito Agrícola de Cartago
          - Banco de Costa Rica
          - Banco Nacional de Costa Rica
        - No Bancarias
          - Asociación Bancaria Nacional, S.A.
          - Banco Popular y de Desarrollo Comunal
          - Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
          - Corporación Costarricense de Desarrollo
          - Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
          - Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
          - Instituto Nacional de Seguros
          - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
    - Sector Público Financiero

1/ En este bloque institucional y en forma adscritos a los Ministerios se encuentran una serie de organismos que aún cuando tienen algunos independencia, deben considerarse como integrantes del Gobierno Central.

CUADRO 2

COSTA RICA; SECTOR PUBLICO: GASTOS EFECTIVOS CONSOLIDADOS, SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA
1950 - 1980

-Cifras absolutas en millones de colones-

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
GASTOS TOTALES	324,4	292,2	350,5	469,2	467,1	558,0	622,2	601,3	828,9	901,8	877,2	1 100,8	1 122,1	1 416,5	1 413,3	1 590,0
-Gastos corrientes	293,8	268,7	300,2	395,5	405,0	480,2	520,7	524,5	513,1	545,8	619,3	654,9	709,7	841,9	883,8	997,2
.Gastos de consumo									440,6	467,9	538,7	569,1	612,6	742,6	768,3	870,1
Sueldos y salarios									295,8	319,8	354,6	378,4	414,2	457,5	476,7	538,9
Aquisición de bienes									144,8	148,1	184,2	190,7	198,3	285,1	291,7	331,2
.Intereses y otros gastos									13,9	21,0	21,0	26,5	28,2	33,8	40,7	45,4
Deuda Interna									9,0	15,5	15,6	20,1	19,6	23,8	28,4	32,2
Deuda Externa									4,9	5,6	5,4	6,4	8,6	10,0	12,3	13,2
.Traspaso de utilidades															0,2	0,3
.Transferencias corrientes									58,5	56,9	59,6	59,3	69,0	65,5	74,5	81,3
Al sector privado									56,7	54,9	57,3	57,0	64,1	61,2	69,6	75,3
Al sector externo									1,8	2,0	2,2	2,3	4,9	4,3	4,9	6,0
-Gastos de capital	30,6	23,5	50,3	73,7	62,1	77,8	101,5	76,8	315,8	356,0	257,9	445,9	412,3	574,7	529,5	592,8
.Inversión real									141,6	124,2	94,1	126,0	146,5	142,1	165,8	218,8
.Inversión financiera									28,1	73,4	31,6	23,5	25,9	101,6	80,7	57,7
.Amortización									50,8	65,3	48,8	71,5	105,0	197,2	134,2	122,5
Deuda Interna									26,7	36,2	23,0	39,0	19,0	78,8	67,4	43,2
Deuda Externa									24,1	29,1	25,7	32,6	86,0	118,4	66,8	79,3
.Transferencias de capital									15,7	22,0	22,0	21,8	31,5	24,6	23,9	27,8
Al sector privado									15,5	21,6	21,7	21,5	30,7	24,3	23,0	26,2
Al sector externo									0,2	0,5	0,3	0,3	0,8	0,4	0,8	1,6
.Otros gastos de capital									73,5	71,0	61,4	203,1	103,5	109,1	124,9	166,1

Continuación Cuadro 2

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
GASTOS TOTALES	1 704,7	1 947,6	2 075,2	2 494,6	2 118,7	2 686,2	3 191,8	4 121,4	5 275,7	7 132,5	9 022,7	12 061,7	14 279,1	17 639,5	22 744,5
-Gastos co.....	1 080,9	1 164,5	1 251,6	1 427,9	1 607,4	1 839,2	2 205,4	2 878,7	3 753,2	5 075,9	6 536,0	8 702,4	11 142,6	13 802,6	17 514,0
.Gastos de	861,4	928,3	1 045,3	1 139,1	1 296,7	1 487,8	1 759,8	2 174,8	2 838,1	3 830,0	4 925,2	6 664,7	8 219,5	9 886,1	11 842,4
Sueldos y...	606,5	652,7	720,4	823,2	882,1	1 041,4	1 238,0	1 511,5	1 899,1	2 531,2	3 148,8	3 756,3	4 850,6	6 067,2	7 517,3
Aquisición..	254,9	275,6	324,9	315,9	414,6	446,4	521,8	663,3	939,0	1 298,8	1 776,4	2 908,4	3 368,9	3 818,9	4 325,1
.Intereses y..	99,7	112,1	80,4	130,7	171,3	207,1	252,4	308,7	432,5	644,3	863,9	1 156,1	1 629,2	2 391,0	3 817,6
Deuda Int...	n.d.	n.d.	n.d.	81,7	117,7	146,3	181,4	207,6	255,4	393,4	521,5	702,9	982,9	1 372,0	2 497,0
Deuda Ext...	n.d.	n.d.	n.d.	49,0	53,6	60,8	71,0	101,0	177,1	250,9	342,4	453,2	606,3	1 019,0	1 320,6
.Traspaso de..	5,5	8,2	7,2	0,4											
.Trasferencias corrientes	114,3	116,0	118,6	157,7	139,4	144,3	193,2	395,2	482,6	601,6	746,9	881,6	1 293,9	1 525,5	1 854,0
Al sector p.	106,3	108,0	109,1	152,0	128,2	132,6	183,7	384,5	466,4	586,1	729,7	862,4	1 272,0	1 499,8	1 815,5
Al sector e.	8,0	8,0	9,5	5,7	11,2	11,7	9,5	10,7	16,2	15,5	17,2	19,2	21,9	25,7	38,5
-Gastos de cap.	623,8	783,1	823,6	1 066,7	511,3	847,0	986,4	1 242,7	1 522,5	2 056,6	2 486,7	3 359,3	3 136,5	3 836,9	5 230,5
.Inversión r..	195,9	210,4	192,1	259,5	206,4	422,3	558,6	617,1	861,1	1 158,7	1 290,9	1 462,6	1 446,1	1 938,3	2 513,4
.Inversión f..	84,1	68,6	133,1	140,1	162,3	268,5	252,5	341,3	344,4	543,0	711,2	712,9	794,3	781,9	1 310,3
.Amortización	192,3	239,5	210,1	336,8	138,7	150,7	170,1	271,1	308,3	336,3	441,8	1 122,3	846,0	1 060,3	1 349,3
Deuda Int...	69,5	56,0	55,9	113,5	73,3	82,3	94,3	154,3	139,2	161,1	209,2	847,2	513,5	660,8	928,0
Deuda Ext...	122,8	183,5	154,2	223,3	65,4	68,4	75,8	116,8	169,6	175,2	232,6	275,1	332,5	400,0	421,3
.Trasferencias de capital	33,1	36,9	45,9	50,5	3,4	5,0	5,2	13,2	8,2	18,6	42,7	61,5	49,6	55,4	56,9
Al sector p.	31,5	36,3	45,2	50,1	3,4	5,0	5,1	13,0	8,1	18,6	42,7	61,5	49,2	55,0	56,9
Al sector e.	1,6	0,6	0,7	0,3			0,1	0,2	0,1				0,4	0,4	
.Otros gastos.	113,3	227,7	192,4	111,8	269,7										

FUENTES:
1. Las estadísticas del período 1950-1957 fueron tomadas de "Estudio del Sector Público", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadísticas No. 10, Estudio No. 4. 1962.
2. Los datos para el período 1958-1965 fueron tomados del "Compendio de Cifras Básicas de Costa Rica, II. Cuentas Financieras del Sector Público e Intermediarios Financieros Públicos 1958-1965". OFIPLAN, noviembre de 1965.
3. Los datos del período 1966-1969 fueron tomados de "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1964-1975", OFIPLAN, setiembre de 1977.
4. Las estadísticas del período 1970-1980 fueron tomadas de las memorias anuales de la Contraloría General de la República a nivel institucional, y luego consolidadas por OFIPLAN a nivel de las transferencias entre entidades del Sector Público únicamente.

CUADRO 3

COSTA RICA; SECTOR PUBLICO: GASTOS TOTALES SEGUN GRUPO INSTITUCIONAL
1950 - 1980

-Cifras absolutas en millones de colones-

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
SECTOR PUBLICO	324,4	292,2	350,5	469,2	467,1	558,0	622,2	601,3	828,9	901,8	877,2	1 100,8	1 122,1	1 416,5	1 413,3	1 590,0
. Gobierno Central	224,0	194,0	236,4	306,6	299,7	342,3	339,4	330,6	357,2	414,9	365,2	461,2	453,4	607,6	557,1	633,2
. Gobiernos Locales	13,4	12,8	14,3	18,6	21,9	25,7	29,1	26,4	40,3	46,4	44,6	42,8	41,4	38,9	48,2	58,8
. Instituciones Públicas de Servicio									107,0	150,0	146,1	173,6	184,0	244,8	242,3	248,3
. Empresas Públicas no Financieras	87,0	85,4	99,8	144,0	145,4	190,0	253,8	244,3	156,8	141,1	166,8	151,6	179,3	210,0	242,3	276,9
. Empresas Públicas Financieras									167,6	149,4	154,5	271,6	264,0	315,2	323,4	372,8

Continuación Cuadro 3

GRUPO INSTIT...	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
SECTOR PUBLICO	1 704,7	1 947,6	2 075,2	2 494,6	2 118,7	2 686,2	3 191,8	4 121,4	5 275,7	7 132,5	9 022,7	12 061,7	14 279,1	17 639,5	22 744,5
. Gobierno C....	680,7	781,0	824,7	951,1	855,6	1 043,0	1 207,6	1 467,4	1 844,9	2 390,0	3 094,7	3 757,3	4 454,5	5 423,1	6 729,5
. Gobiernos L...	55,1	64,2	56,7	71,8	68,0	89,9	107,7	129,5	127,4	141,1	235.7	286,2	300,8	325,7	423,4
. Instituciones Públicas.....	279,1	311,7	372,8	433,6	510,3	647,7	808,0	1 165,2	1 410,5	1 978,8	2 568,9	2 729,3	3 772,7	4 878,8	6 160,7
. Empresas Públicas no....	279,2	276,1	350,2	312,0	361,8	482,6	546,7	722,8	1 048,7	1 370,1	1 520,6	3 209,0	3 223,2	3 646,5	4 645,2
. Empresas Públicas F.....	410,6	514,6	470,8	726,1	323,2	422,9	521,6	636,4	844,3	1 252,7	1 602,8	2 080,0	2 527,8	3 365,5	4 785,9

NOTA: En el período 1958-1969, las cifras de las empresas públicas se han ajustado eliminado los montos correspondientes al otorgamiento de crédito y a los gastos de amortización y transacciones similares entre empresas públicas y el resto del Sector Público.

FUENTES:
1. Para el período 1950-1957, "Estudio del Sector Público", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística No. 10, Estudio No. 4, 1962.
2. Para el período 1958-1969, "Costa Rica: cifras del Régimen Municipal", IFAM, 1981 que a su vez se basa en Compendio de cifras básicas de Costa Rica, Tomo II, 1958-1965, OFIPLAN; Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1964-1976, OFIPLAN; Contraloría General de la República, Memoria 1979; y Estadísticas Financieras y Tributarias de los Gobiernos Locales de Costa Rica 1950-1975, CICAP-UCR.
3. Para el período 1970-1980, Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, con cifras institucionales consolidadas por OFIPLAN a nivel de transferencias.

CUADRO 4

COSTA RICA; SECTOR PUBLICO: NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS
POR GRUPOS INSTITUCIONALES

1950-1980

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
SECTOR PUBLICO	17 234	20 108	20 955	26 363	28 023	30 220	31 032	30 884	30 588	26 805	29 533	31 811	32 902	35 616	38 301	43 506
. Gobierno Central	14 564	17 214	17 758	20 787	21 036	22 281	23 148	23 099	22 927	23 027	24 298	25 452	26 277	27 197	27 285	28 490
. Gobiernos Locales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 558
. Instituciones Públicas de Servicio	1 169	1 203	1 247	1 308	1 458	1 573	1 672	1 831	1 909	1 364	2 706	2 839	2 998	4 021	6 206	6 561
. Empresas Públicas no Financieras	509	597	742	2 938	4 018	4 455	4 023	3 691	3 434	n.d.	n.d.	927	891	1 132	1 111	1 248
. Empresas Públicas Financieras	992	1 094	1 208	1 330	1 511	1 911	2 189	2 263	2 318	2 414	2 529	2 593	2 736	3 266	3 699	3 649

Continuación Cuadro 4

UPO INSTITUCIONAL	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CTOR PUBLICO	42 310	42 935	42 669	46 403	54 208	59 153	64 673	69 411	80 391	86 877	104 011	116 087	130 169	132 704	142 271
Gobierno Central	30 236	30 707	29 986	30 078	31 899	34 823	37 586	38 136	42 924	45 288	48 900	54 699	57 320	56 883	62 415
Gobiernos Locales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 244	3 375	4 083	4 647	5 112	5 964					
Instituciones Públicas de Servicio	6 875	7 119	7 152	8 920	10 298	10 975	11 946	14 010	17 265	18 842					
											55 111	61 388	72 849	75 821	79 851
Empresas Públicas no Financieras	1 449	1 435	1 457	3 092	3 923	4 469	5 197	6 479	8 573	9 431					
Empresas Públicas financieras	3 750	3 674	4 074	4 313	4 844	5 511	5 861	6 139	6 517	7 352					

UENTES: 1. Para el período 1950-1958, "Estudio del Sector Público", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía, Estadística No. 10, Estudio No. 4, 1962.
2. Para el período 1959-1975, "El crecimiento del Sector Público (Informe estadístico preliminar)", OFIPLAN, 1976.
3. Para el período 1976-1980, "Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

CUADRO 5

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO
1950 - 1980
(en porcentajes)

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1960	1970	1980
SECTOR PUBLICO	100.0	100.0	100.0	100.0
. Gobierno Central	69.1	41.6	40.4	29.6
. Gobiernos Locales	4.1	5.1	3.2	1.9
. Instituciones Públicas de Servicio		16.7	24.1	27.1
. Empresas Públicas no Financieras	26.8	19.0	17.1	20.4
. Empresas Públicas Financieras		17.6	15.2	21.0

FUENTE: Cuadro 3

CUADRO 6

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, GASTO PUBLICO TOTAL Y POBLACION TOTAL 1950 - 1980

AÑOS	PIB (millones de colones)	GASTO PUBLICO TOTAL (millones de colones)	POBLACION TOTAL 1/ (miles de habitantes)
1950	1 446.3	324.4	812.1
1951	1 563.5	292.2	838.1
1952	1 708.9	350.5	868.7
1953	1 886.6	469.2	971.3
1954	2 039.4	467.1	1 008.8
1955	2 225.0	558.0	1 048.5
1956	2 291.7	622.2	1 089.6
1957	2 500.4	601.3	1 106.4
1958	2 609.0	828.9	1 149.2
1959	2 678.5	901.6	1 195.5
1960	2 860.5	877.2	1 249.7
1961	2 929.3	1 100.8	1 298.2
1962	3 186.6	1 122.1	1 346.7
1963	3 404.2	1 416.5	1 395.1
1964	3 608.2	1 413.3	1 444.9
1965	3 928.5	1 590.0	1 494.7
1966	4 288.4	1 704.7	1 540.1
1967	4 633.9	1 947.6	1 587.0
1968	5 126.7	2 075.2	1 635.2
1969	5 655.3	2 494.6	1 685.0
1970	6 524.5	2 118.7	1 736.2
1971	7 137.0	2 686.2	1 797.8
1972	8 215.8	3 191.8	1 842.8
1973	10 162.4	4 121.4	1 872.8
1974	13 215.7	5 275.7	1 921.6
1975	16 804.6	7 132.5	1 968.4
1976	20 675.6	9 022.7	2 018.0
1977	26 330.7	12 061.7	2 070.0
1978	30 193.9	14 279.1	2 125.6
1979	34 584.4	17 639.5	2 192.4
1980	41 534.9	22 744.5	2 245.6

1/ Al 30 de junio de cada año.

FUENTES: Para el PIB y la población total: Banco Central (Cuentas Nacionales) y Dirección General de Estadística y Censos.
Para gasto público total. Cuadro 2.

CUADRO 7

COSTA RICA: PIB PER CAPITA, GASTO PUBLICO PER CAPITA
Y RAZON GP/PIB, 1950 - 1980

AÑOS	PIB PER CAPITA (colones)	GASTO PUBLICO PER CAPITA (colones)	GP/PIB (%)
1950	1 781	399	22,4
1951	1 963	349	18,7
1952	1 957	403	20,5
1953	1 942	483	24,9
1954	2 022	463	22,9
1955	2 122	532	25,1
1956	2 107	571	27,1
1957	2 260	543	24,0
1958	2 270	721	31,8
1959	2 240	754	33,7
1960	2 289	702	30,7
1961	2 259	848	37,6
1962	2 365	833	35,2
1963	2 440	1 015	41,6
1964	2 497	978	39,2
1965	2 628	1 064	40,5
1966	2 784	1 107	39,8
1967	2 920	1 227	42,0
1968	3 135	1 269	40,5
1969	3 356	1 480	44,1
1970	3 758	1 220	32,5
1971	3 970	1 494	37,6
1972	4 458	1 732	38,8
1973	5 437	2 201	40,5
1974	6 677	2 745	39,9
1975	8 577	3 623	42,4
1976	10 265	4 472	43,6
1977	12 736	5 827	45,8
1978	14 205	6 718	47,3
1979	15 779	8 046	51,0
1980	18 496	10 128	54,7

FUENTES: . Para el PIB per capita, Banco Central, "Cuentas Nacionales"
. Para Gasto Público per cápita, Cuadro 6.
. Para la relación GP/PIB. Cuadro 6.

CUADRO 8

COSTA RICA: POBLACION SEGUN GRUPOS DE EDAD
Años censales 1950, 1963 y 1973, y año 1980

GRUPOS DE EDAD	1950	1963	1973	1980
TOTAL	800 875	1 336 274	1 871 780	2 213 363
0-14	343 080	636 665	824 462	838 289
15-39	314 833	462 845	705 120	954 241
40-64	119 287	192 418	276 200	340 005
65 y más	23 675	44 350	65 998	80 829
ESTRUCTURA PORCENTUAL				
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
0-14	42,8	47,7	44,0	37,9
15-39	39,3	34,6	37,7	43,1
40-64	14,9	14,4	14,8	15,4
65 y más	3,0	3,3	3,5	3,6

FUENTES: . IFAM, "Costa Rica: cifras del Regimen Municipal", 1981.
. OFIPLAN, "Proyecciones demográficas para Costa Rica. 1970-2000", 1980.

CUADRO 9

COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO EN TERMINOS CONSTANTES Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL
1950 - 1980

AÑOS	PIB (₡ de 1966) millones	TASA DE CRECIMIENTO %
1950	1 172,9	-
1951	1 863,3	5,1
1952	2 131,8	14,4
1953	2 190,0	2,7
1954	1 490,0	13,7
1955	2 405,1	-3,4
1956	2 403,1	-0,1
1957	2 674,6	11,3
1958	2 798,7	4,6
1959	2 919,8	4,3
1960	3 096,5	6,1
1961	3 066,9	-1,0
1962	3 316,8	8,1
1963	3 475,5	4,8
1964	3 619,7	4,1
1965	3 975,5	9,8
1966	4 288,4	7,9
1967	4 530,7	5,7
1968	4 914,6	8,5
1969	5 184,5	5,5
1970	5 573,5	7,5
1971	5 951,3	6,8
1972	6 438,0	8,2
1973	6 934,3	7,7
1974	7 318,8	5,5
1975	7 472,5	2,1
1976	7 884,8	5,5
1977	8 586,9	8,9
1978	9 125,1	6,3
1979	9 575,8	4,9
1980	9 694,6	1,2

FUENTES: Banco Central, "Cuentas Nacionales", e IFAM, "Costa Rica: Cifras del Régimen Municipal".

CUADRO 10

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB SEGUN PERIODOS ESPECIFICOS, EN TERMINOS CORRIENTES Y REALES
1950 - 1980
(en porcentajes)

PERIODOS	TERMINOS CORRIENTES	TERMINOS REALES
1950-1955	9.0	6.3
1955-1960	5.2	5.2
1960-1965	6.6	5.1
1965-1970	10.7	6.8
1970-1975	9.5	6.0
1975-1980	19.8	5.3
1950-1980	11,8	7.3

FUENTE: IFAM, "Costa Rica: cifras del Régimen Municipal" y Banco Central, "Cuentas Nacionales".

CUADRO 11

COSTA RICA: GASTO PUBLICO EN TERMINOS CONSTANTES Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, 1950 - 1980

AÑOS	GASTO PUBLICO[1] (¢ de 1966) millones	TASA DE CRECIMIENTO %
1950	397.6	-
1951	348.2	-12.4
1952	437.3	25.6
1953	544.6	24.5
1954	570.3	4.7
1955	603.2	5.8
1956	652.5	8.2
1957	643.2	-1.4
1958	889.2	38.2
1959	983.0	10.5
1960	949.6	-3.4
1961	1 152.5	21.4
1962	1 168.0	1.3
1963	1 446.1	23.8
1964	1 417.8	-2.0
1965	1 609.0	13.5
1966	1 704.7	5.9
1967	1 904.2	11.7
1968	1 989.3	4.5
1969	2 286.9	15.0
1970	1 809.9	-20.9
1971	2 240.0	23.8
1972	2 501.2	11.7
1973	2 812.3	12.4
1974	2 921.7	3.9
1975	3 171.6	8.6
1976	3 440.9	8.5
1977	3 933.5	14.3
1978	4 315.4	9.7
1979	4 884.1	13.2
1980	5 308.8	8.7

1/ Deflactado por medio del índice implícito del Producto Interno Bruto.

FUENTE: Cuadro 2, y Banco Central e IFAM para el deflactor implícito del PIB utilizado para obtener las cifras del gasto público en términos constantes.

CUADRO 12

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO SEGUN PERIODOS ESPECIFICOS, EN TERMINOS CORRIENTES Y REALES
1950 - 1980

PERIODOS	TERMINOS CORRIENTES	TERMINOS REALES
1950-1955	11.5	8.7
1955-1960	9.5	9.5
1960-1965	12.6	11.1
1965-1970	5.9	2.4
1970-1975	27.0	11.9
1975-1980	26.0	10.9
1950-1980	15.2	9.0

FUENTE: Cuadros 6 y 11.

CUADRO 13

COSTA RICA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS, Y RAZON NEP/PEA
1950 - 1980

AÑOS	PEA (miles de personas)	NUMERO EMPLEADOS PUBLICOS	NEP/PEA %
1950	275.8	17 234	6.2
1951	282.4	20 108	7.1
1952	290.2	20 955	7.2
1953	297.3	26 363	8.9
1954	306.0	28 023	9.2
1955	315.1	30 220	9.6
1956	326.6	31 032	9.5
1957	335.7	30 864	9.2
1958	347.6	30 588	8.8
1959	359.8	26 805	7.4
1960	371.7	29 533	7.9
1961	384.2	31 811	8.3
1962	396.1	32 902	8.3
1963	410.9	35 616	8.7
1964	419.8	38 301	9.1
1965	430.1	43 506	10.1
1966	446.7	42 310	9.5
1967	476.6	42 935	9.0
1968	499.4	42 669	8.5
1969	513.0	46 403	9.0
1970	528.0	54 208	10.3
1971	544.2	59 153	10.9
1972	560.1	64 673	11.5
1973	590.7	69 411	11.7
1974	603.1	80 391	13.3
1975	615.9	86 877	14.1
1976	631.0	104 011	16.5
1977	690.8	116 087	16.8
1978	729.2	130 169	17.8
1979	755.7	132 704	17.6
1980	770.3	142 271	18.5

FUENTES:.Para la PEA: Caja Costarricense de Seguro Social (Anuarios Estadísticos), y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/ Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Encuestas de Hogares, Empleo y Desempleo), julio de cada año.
.Para Número de Empleados Públicos: Cuadro 4.

CUADRO 14

COSTA RICA. TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y DEL NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS, SEGUN PERIODOS ESPECIFICOS
1950 - 1980
(en porcentajes)

PERIODOS	PEA	NUMERO EMPLEADOS PUBLICOS
1950-1955	2.7	11.9
1955-1960	3.4	11.4
1960-1965	3.0	8.1
1965-1970	4.2	4.5
1970-1975	3.1	9.9
1975-1980	4.6	10.4
1950-1980	3.5	7.3

FUENTE: Cuadro 13.

CUADRO 15

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
1950

. GOBIERNO CENTRAL

- Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de La República

- Poder Ejecutivo:

Presidencia de La República
Ministerio de Agricultura e Industrial
Ministerio de Economía y Hacienda
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salubridad Pública
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Previsión Social

- Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

- Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

. GOBIERNOS LOCALES

- 69 Municipalidades
- 69 Juntas Cantonales de Caminos Vecinales

. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Universidad de Costa Rica
Museo Nacional
Orquesta Sinfónica Nacional

Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Servicio Nacional de Electricidad
Caja Costarricense de Seguro Social
Dirección General de Asistencia Médico-Social 1/
Juntas de Protección Social (n.d.)
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Maternidad Carit
Sanatorio Carlos Durán
Patronato Nacional de la Infancia

. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Consejo Nacional de Producción
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos Municipales de Heredia
Lotería Nacional

. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros

1/ Es una dependencia del Ministerio de Salubridad Pública; ha sido clasificada convencionalmente entre las instituciones públicas de servicio, en virtud de ser, desde el punto de vista técnico, el organismo rector de las instituciones de asistencia médico-social.

FUENTES: UCR, El Desarrollo Económico de Costa Rica; Estudio No. 4; Sector Público de la Economía Costarricense. Ciudad Universitaria, 1961; OFIPLAN, Compendio de Cifras Básicas de Costa Rica, Vol. II, 1966; y, Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1981.

CUADRO 16

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
1962

. GOBIERNO CENTRAL

- Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

- Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Dirección General de Servicio Civil
Tribunal de Servicio Civil
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Economía y Hacienda
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
Ministerio de Industrias
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salubridad Pública
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Previsión Social

- Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

- Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

. GOBIERNOS LOCALES

- 72 Municipalidades
- 72 Juntas Cantonales de Caminos Vecinales

. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Junta de Defensa del Tabaco
Oficina del Café
Universidad de Costa Rica
Museo Nacional

Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Dirección General de Deportes
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Caja Costarricense de Seguro Social
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Juntas de Protección Social (36)
Patronato Nacional de Rehabilitación
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Instituto Materno Infantil Carit
Sanatorio Carlos Durán
Comisión sobre Alcoholismo
Patronato de Ciegos
Lucha Antituberculosa
Patronato Nacional Antituberculoso
Dispensario Central Antituberculoso
Lucha Antivenérea
Lucha contra el Cáncer
Escuela de Enfermería de Costa Rica
Preventorio F. D. Roosevelt
Dispensario Puerto Jiménez
Hospital Max Terán - Quepos
Hospital Periférico Puerto Cortés
Hospital Nacional de Niños
Consejo Superior de Defensa Social
Instituto de Tierras y Colonización
Patronato Nacional de la Infancia
Juntas de Educación (120)

. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Consejo Nacional de Producción
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado
Junta Administrativa de Servicios Eléctrico Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico Municipales de Heredia
Editorial Costa Rica
Lotería Nacional

. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

FUENTE: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública de Costa Rica, 1962; y Compendio de Cifras Básicas de Costa Rica, Volumen II, 1966.

CUADRO 17

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
1968

. GOBIERNO CENTRAL

- Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

- Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Ministerio de la Presidencia
Tribunal de Servicio Civil
Dirección General de Servicio Civil
Oficina de Planificación
Dirección General de Defensa Civil
Procuraduría General de la República
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Industria y Comercio
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salubridad Pública
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Ministerio de Transportes

- Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

- Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

. GOBIERNOS LOCALES

- 73 Municipalidades
- 2 Concejos Municipales de Distrito
- 73 Juntas Cantonales de Caminos Vecinales

. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Junta de Defensa del Tabaco
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Universidad de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social
Juntas de Protección Social (36)
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Dirección General de Educación Física y Deportes
Museo Nacional
Instituto Nacional de Aprendizaje
Hospital Nacional de Niños
Consejo Superior de Defensa Social
Patronato Nacional de la Infancia
Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Patronato Nacional de Rehabilitación
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Instituto Materno Infantil Carit
Sanatorio Carlos Durán
Comisión sobre Alcoholismo
Patronato de Ciegos
Lucha Antituberculosa
Lucha Antivenérea
Lucha contra el Cáncer
Lucha contra la Malaria
Escuela de Enfermería de Costa Rica
Preventorio F. D. Roosevelt
Dispensario Puerto Jiménez
Hospital Max Terán - Quepos
Hospital Periférico Puerto Cortés
Instituto de Tierras y Colonización
Juntas de Educación (126)

. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Consejo Nacional de Producción
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo
Económico de la Vertiente Atlántica
Junta Administrativa de Servicios Eléctrico Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico Municipales de Heredia

3

Editorial Costa Rica
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
Radiográfica Costarricense S.A.
Totogol
Lotería Nacional

. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

FUENTES: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública, 1968; y Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo, fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1981.

CUADRO 18

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO
1980

. GOBIERNO CENTRAL

- Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

- Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Ministerio de la Presidencia
Dirección General de Servicio Civil
Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación y Policía
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Ministerio de Justicia 1/

- Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

- Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

1/ Dentro de este Ministerio se ubica ahora la Procuraduría General de la República

. GOBIERNOS LOCALES 2/

- 81 Municipalidades
- 4 Concejos Municipales de Distrito

. INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Junta de Defensa del Tabaco
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Universidad de Costa Rica
Universidad Nacional Autónoma
Universidad Estatal a Distancia
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social
Colegio Universitario de Cartago
Colegio Universitario de Alajuela
Colegio Universitario de Puntarenas.
Juntas de Protección Social ( )
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Dirección General de Educación Física y Deportes
Museo Nacional
Instituto Nacional de Aprendizaje
Patronato Nacional de la Infancia
Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Patronato Nacional de Rehabilitación
Instituto Nacional sobre Alcoholismo
Instituto de Tierras y Colonización
Juntas de Educación ( )
Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Escuela Centroamericana de Ganadería
Instituto Mixto de Ayuda Social
Oficina Nacional de Semillas
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas

2/ A partir de la promulgación del Código Municipal en 1970, las Juntas Cantonales de Caminos Vecinales desaparecieron y sus funciones pasaron a integrarse a las Municipalidades.

Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
Sistema Nacional de Radio Televisión Cultural
Dirección General de Asignaciones Familiares
Imprenta Nacional
Museo Histórico y Cultural Juan Santamaría
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
Museo de Arte Costarricense
Orquesta Sinfónica Juvenil
Compañía Nacional de Danza
Compañía Nacional de Teatro
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
Hospital de San Ramón 3/
Archivo Nacional
Patronato Nacional de Ciegos
Registro Nacional

. EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Dirección Nacional de Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Consejo Nacional de Producción
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Editorial Costa Rica
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
Radiográfica Costarricense S. A.
Lotería Nacional
Algodones de Costa Rica S. A.
Aluminios Nacionales S. A.
Acuacultura S. A.
Cementos del Pacífico S. A.
Central Azucarera del Tempisque S. A.
Distribuidora Costarricense de Cemento S. A.
Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S. A.
Tempisque Ferry Boat S. A.
Transportes Metropolitanos S. A.
Cementos del Valle S. A.
Fertica S. A.

3/ Este Hospital ha conservado su independencia y no se ha integrado al Sistema Hospitalario de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Fletamentos Marítimos S. A.
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A.
Ferrocarriles de Costa Rica S. A.
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.
Corporación de Zonas Francas S. A.
Consorcio de Exportación de Productos Costarricenses S. A.

. EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Asociación Bananera Nacional S. A.
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Corporación Costarricense de Desarrollo
Comisión Nacional de Préstamos para Educación

FUENTES: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública, San José, febrero de 1982; y, Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1981.

CUADRO 19

SECTOR PUBLICO: EVOLUCION DE SUS FUNCIONES Y DE SU AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES

1950 - 1980

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
GOBIERNO CENTRAL		
- Poder Legislativo:		
Asamblea Legislativa	1. Dictar, reformar y derogar las leyes. 2. Dar interpretación auténtica a las leyes. 3. Expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y de las funciones decretadas y sancionadas en la Constitución Política para el Estado. 4. Promulgar las normas de tipo jurídico que regulan la vida nacional. Las atribuciones específicas de la Asamblea Legislativa fueron definidas en la Constitución Política (Artículo 121), las cuales se han conservado a lo largo del período 1950-1980 y se han resumido en la columna correspondiente a 1980. No ha habido pues, un cambio sustancial en las funciones de la Asamblea Legislativa en el período analizado.	1. Dictar, reformar y derogar las leyes. 2. Dar interpretación auténtica a las leyes. 3. Expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y de las funciones decretadas y sancionadas en la Constitución Política para el Estado. 4. Promulgar las normas de tipo jurídico que regulan la vida nacional. Más específicamente, a la Asamblea Legislativa le incumbe: . Decretar, reformar y derogar las leyes y darles interpretación auténtica; . Nombrar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al Contralor y Subcontralor Generales de la República; . Aprobar o improbar los convenios internacionales.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos; . Suspender, por votación no menor de los 2/3 de la totalidad de sus miembros y en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías consignados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 30 y 37 de la Constitución Política; . Dictar los presupuestos ordinario y extraordinarios de la República; . Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales; . Autorizar al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos y celebrar otros convenios que se relacionen con el crédito público; . Conceder la ciudadanía honorífica por servicios notables prestados a la República y decretar honores a la memoria de las personas cuyas actuaciones eminentes las hagan acreedoras a esas distinciones; . Determinar la ley de la unidad monetaria y legislar sobre la moneda, el crédito, las pesas y las medidas; . Crear establecimientos para la enseñanza y para el progreso de las ciencias y las artes, señalando las rentas para su sostenimiento y especialmente procurar la generalización de la enseñanza primaria; y, . Crear los tribunales de justicia y los demás organismos de servicio nacional.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
Contraloría General de la República	1. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos del Gobierno Central, de las Municipalidades e Instituciones Autónomas; 2. Examinar,aprobar e improbar los presupuestos de las Municipalidades e Instituciones Autónomas; 3. Presentar un informe anual a la Asamblea Legislativa con sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos; 4. Examinar, glosar y fenecer las cuentas de instituciones y funcionarios públicos.	1. Realizar la fiscalización superior de la hacienda pública; 2. Velar y asegurar que la acción administrativa se ajuste al ordenamiento jurídico en la percepción y en el manejo de los recursos, de los bienes y de los derechos públicos; 3. Velar por la eficiencia de la gestión pública.
- Poder Ejecutivo	1. Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; 2. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto; 3. Decretar, en los recesos de la Asamblea Legislativa, la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del Artículo 121 de la Constitución Política y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea; 4. Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación; 5. Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales;	1. Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; 2. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto; 3. Decretar, en los recesos de la Asamblea Legislativa, la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del Artículo 121 de la Constitución Política y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea; 4. Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación; 5. Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	6. Dirigir las relaciones internacionales de la República; 7. Ejercer las otras funciones ejecutivas que le encarga la Constitución Política; Más específicamente el Poder Ejecutivo llevaba a cabo las funciones siguientes: . Fomentar el desarrollo de la agricultura y la industria nacionales; . Velar por la conservación de los recursos naturales renovables; . Velar por la correcta administración financiera de la República; . Administrar todos los aspectos aduanales y tributarios, estadísticos y los del Presupuesto Nacional; . Investigar infracciones a las leyes hacendarias y perseguir a los infractores; . Proteger la fauna y la flora; . Dar cumplimiento a la Ley de Defensa Económica; . Difundir educación y cultura en los diversos niveles de la enseñanza; . Estimular la iniciativa privada en materia educativa y ejercer sobre esta iniciativa la inspección superior pública; . Vigilar el cumplimiento de las leyes por los habitantes del país y administrar el sistema penitenciario, de gracia, de expectáculos públicos y, en general, regular las actividades del sector privado.	6. Dirigir las relaciones internacionales de la República; 7. Ejercer las otras funciones ejecutivas que le encarga la Constitución Política; Más concretamente, el Poder Ejecutivo lleva a cabo las siguientes funciones: . Desarrollar la política agropecuaria estatal; . Aplicar la política gubernamental de desarrollo agropecuario por medio de las instituciones que integran el sector agropecuario; . Crear las condiciones necesarias que requiere el proceso de desarrollo agropecuario; . Promover la participación comunal; . Elaborar y ejecutar la política nacional de juventud; . Promover y fomentar toda manifestación cultural del pueblo costarricense; . Intensificar, diversificar y difundir la práctica del deporte en escala nacional; . Fortalecer las organizaciones femeninas para incorporar a la mujer al proceso productivo; . Propiciar el desarrollo de industrias con un mayor grado de integración vertical, y un mayor aprovechamiento de materias primas nacionales;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	. Velar por la propiedad y la seguridad de personas y aplicar las leyes de policía; . Prestar los servicios de registros y archivos públicos y los del impuesto del Estado; . Regular y vigilar las operaciones aéreas; . Operar los servicios telegráficos, radiotelegráficos y telefónicos y velar por su mantenimiento; . Planear, localizar, diseñar, construir y mantener carreteras, caminos, puentes y edificios públicos; . Preparar cartas geográficas y catastrales del país; . Dirigir las relaciones internacionales de la República y las relaciones con la Iglesia Católica; . Velar por la salud, controlar todos aquellos factores que puedan afectarla, y suplir asistencia médica adecuada a la población no abarcada por el Seguro Social, . Garantizar la seguridad y la paz, el respeto del orden legal y de la propiedad; . Vigilar el cumplimiento de las leyes de policía y administrar los sistemas y leyes de migración y extranjería; . Velar por el establecimiento de una política general de protección al trabajador y a su familia, como consecuencia de las relaciones de trabajo;	. Contribuir a la promoción del desarrollo regional más equilibrado, con especial énfasis en las políticas de desconcentración industrial y desarrollo de zonas marginadas; . Controlar y fijar los precios y márgenes de utilidad, prácticas de comercialización, estudios de mercado, análisis de los problemas relativos al normal abastecimiento de los consumidores. . Coadyuvar al logro de mayores y más justos niveles de vida de la población por medio de la creación de empleo, niveles razonables de ingreso y fomento de nuevas formas de participación de la propiedad; . Promover la renovación del proceso de enseñanza-aprendizaje. . Orientar las acciones en el campo educativo para que paulatinamente la educación participe activamente en el quehacer cultural, económico, social y político de la sociedad; . Extender los servicios educativos y mejorar su calidad en lo administrativo y en lo técnico; . Desarrollar nuevas oportunidades de estudio para la juventud y los adultos, que satisfagan la demanda social en los campos científico, tecnológico y económico del país; . Vigilar por la integridad y la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	. Estudiar y solucionar los problemas resultantes de las relaciones entre trabajadores y patronos; . Procurar que las organizaciones profesionales cumplan con su misión social, y tratándose de los trabajadores, promover el logro de un más alto nivel de la cultura, de la moral y de la economía de éstos.	. Velar por la buena administración de los servicios básicos de control de radiotelevisión, correos, telégrafos y servicios de imprenta del Estado; . Velar por el estricto cumplimiento de la ejecución, control y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central; . Velar por la correcta y eficiente recaudación de todos los impuestos, tasas, contribuciones, productos del uso de la propiedad fiscal; . Asegurar el control de la situación del tesoro público y mantener una política congruente entre la ejecución del gasto y las posibilidades de recursos de tesorería; . Coordinar los aspectos fiscales con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia que fija el Banco Central; . Representar al Estado en los litigios donde medie el interés público, y en los actos y contratos que deban formalizarse en escritura pública; . Elaborar y ejecutar las políticas y programas penitenciarios; . Mantener los registros sobre contratos prendarios, inscripciones de bienes muebles e inmuebles, derechos sobre la propiedad industrial, personerías jurídicas, etc.;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Determinar el orden de prioridad en materia de construcciones viales, portuarias y aeroportuarias; . Planificar, construir y mejorar las carreteras y caminos; . Planificar y mejorar los aeropuertos nacionales y sus servicios anexos; . Regular y controlar el transporte y el tránsito aéreo; . Controlar y regular el uso de carreteras y vías terrestres en el transporte de carga y pasajeros; . Planificar y mantener los puertos de altura y cabotaje, las vías y terminales de navegación interior; . Mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar porque se les de el uso adecuado; . Dirigir las relaciones exteriores y la política internacional del país; . Definir la política nacional de salud; . Organizar, coordinar y ejercer la dirección política de los servicios de salud del país; . Velar por el respeto a las leyes, a tratados y a convenciones que garantizan la integridad del territorio nacional, de las aguas territoriales, de la plataforma continental y del espacio aéreo de la República;

. Resguardar y cuidar el ejercicio y la observancia de las garantías constitucionales;

. Asegurar el cumplimiento de las leyes de policía y administrar los sistemas y leyes de extranjería y migración;

. Mantener la seguridad y el respeto por los bienes y por los derechos de los habitantes del país;

. Fijar y armonizar las relaciones entre los trabajadores y patronos;

. Promover una mejor utilización de los recursos humanos, una mejor distribución del ingreso y de la justicia social, así como una mayor participación social del trabajador y de su familia en el desarrollo del país;

. Promover el desarrollo del sindicalismo;

. Establecer los procedimientos y los instrumentos técnicos para el logro de una mayor eficiencia en la administración del personal;

. Promover el establecimiento de sistemas técnicos de administración de personal en el sector público;

. Elaborar y ejecutar planes nacionales que tiendan a la intensificación del crecimiento de la producción y de la productividad, que promuevan la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado, y que propicien una participación creciente de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
- Poder Judicial	1. Administrar la justicia; conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso administrativas y de otras que establezca la ley; 2. Ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública.	1. Ejercer la función jurisdiccional o contenciosa; 2. Ejercer la función tutelar o jurisdiccional voluntaria; 3. Ejercer la función constitucional conociendo de los recursos de inaplicabilidad de las disposiciones del Poder Legislativo, de los Decretos del Poder Ejecutivo, de los recursos de amparo y de hábeas corpus, y de los vetos que interponga el Poder Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad.
- Organismo Electoral: Tribunal Supremo de Elecciones	1. Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio; 2. Pronunciarse en definitiva acerca de las resoluciones del Registro Civil; 3. Declarar integradas o remover las juntas electorales provinciales, cantonales y las juntas receptoras de votos; 4. Escrutar los sufragios emitidos y comunicar la declaratoria de elección a quien corresponda.	1. Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio; 2. Pronunciarse en definitiva acerca de las resoluciones del Registro Civil; 3. Declarar integradas o remover las juntas electorales provinciales, cantonales y las juntas receptoras de votos; 4. Escrutar los sufragios emitidos y comunicar la declaratoria de elección a quien corresponda.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
GOBIERNOS LOCALES	1. Administrar los intereses y servicios locales en cada cantón; 2. Promover la educación, la instrucción, la higiene pública, la apertura y el mantenimiento de calles y caminos, acorde con las necesidades, recaudación, administración e inversión de rentas locales, las obras públicas del Gobierno Central, etc.; 3. Atender la apertura y conservación de los caminos vecinales (función reservada a las llamadas Juntas Cantonales de Caminos Vecinales).	1. Administrar los intereses y servicios locales en cada cantón; 2. Orientar el desarrollo del cantón y velar por sus intereses; 3. Propiciar la participación de los munícipes (vecinos del cantón) en la toma de decisiones y en la ejecución de obras que interesan al cantón; 4. Guiar e impulsar proyectos prioritarios que interesan al cantón; 5. Coordinar la acción de los entes estatales en el cantón.
SECTOR DESCENTRALIZADO		
- Instituciones Públicas de Servicio	1. Velar por la marcha de la actividad cafetalera prestando asesoramiento a los cultivadores, vigilando el beneficiado del grano, regulando las ventas hechas por los beneficios y registrando los contratos de exportación; 2. Preparar para el ejercicio de las profesiones liberales, y cultivar y difundir las ciencias, las letras y las bellas artes; 3. Colectar, exponer y conservar los ejemplares representativos de la flora, la fauna, los minerales y las reliquias históricas y arqueológicas del país;	1. Propiciar el desarrollo de la caficultura en sus aspectos agrícola, económico y social; 2. Coordinar la acción de los sectores cafetaleros en sus relaciones con el Estado; 3. Defender los intereses de la actividad cafetera tanto en el campo nacional como en el internacional; 4. Administrar y ejercer el gobierno de los seguros sociales; 5. Impulsar las actividades que fomenten las exportaciones y promuevan las inversiones;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	4. Fiscalizar los programas y actividades de organizaciones deportivas, y proporcionar ayuda técnica y económica a organizaciones deportivas particulares o públicas; 5. Regular y controlar todas las aguas de la República y de las fuerzas que de ella se obtienen; 6. Regular y controlar las empresas que suministran energía eléctrica y otorgar concesiones o derechos sobre aguas y fuerzas hidráulicas; 7. Fiscalizar, examinar y fijar las tarifas por suministro de energía eléctrica; 8. Administrar y ejercer el gobierno de los seguros sociales, y atender un sistema de pensiones del gobierno; 9. Ejercer la dirección técnica y la coordinación de las instituciones de asistencia médico-social y de los organismos de protección social; y atender la fiscalización económica e inspección de la contabilidad de las instituciones particulares análogas; 10. Dar asistencia médico-social por medio de hospitales y de instituciones similares; 11. Velar por la conservación, defensa y desenvolvimiento físico, intelectual, moral y social del niño; 12. Velar por el cumplimiento de todos los asuntos y las disposiciones legales relativas a la protección de la infancia.	6. Formar técnicos medios según necesidades laborales diagnosticadas; 7. Velar por el respeto a los derechos de las minorías indígenas, estimulando la acción y ejecutando actividades concretas que beneficien a las comunidades indígenas; 8. Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología y suministrar ayuda financiera para investigaciones científicas; 9. Mejorar la condición socioeconómica de los grupos de población más necesitados; 10. Formar técnicos para las actividades pecuarias del país; 11. Fomentar el turismo receptivo y el turismo interno; 12. Ejercer acciones que contribuyan a una más justa distribución de la riqueza y a la conservación y al uso adecuadc de las reservas de los recursos naturales renovables; 13. Procurar la resolución de los problemas de la extrema pobreza; 14. Dar formación y capacitación a trabajadores en las ramas de industria, minería, agricultura, ganadería, comercio y servicios; 15. Poner en ejecución programas de prevención y tratamiento del alcoholismo;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		16. Formar profesionales en el ramo tecnológico acorde con los requerimientos del desarrollo nacional; 17. Construir, conservar y mejorar edificaciones escolares y dotarlas de mobiliario y enseres necesarios; 18. Ejercer control y promover el mejoramiento del cultivo del tabaco; 19. Administrar un fondo de pensiones y jubilaciones para el Magisterio Nacional; 20. Administrar un fondo que provee recursos financieros a las instituciones médico-asistenciales con base en la lotería nacional; 21. Promover el desarrollo armonioso y la estabilidad de la industria cañera y de los grupos que en ella participan; 22. Promover y organizar la producción y el uso de semillas de calidad superior y abastecer este insumo a nivel nacional; 23. Velar porque se cumplan las leyes protectoras del menor de edad y su madre y crear los servicios que les brinden su defensa legal; 24. Coadyuvar en la ejecución de programas de beneficio para la comunidad que tiendan a brindar al niño y a la madre una mayor protección;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	4. Fiscalizar los programas y actividades de organizaciones deportivas, y proporcionar ayuda técnica y económica a organizaciones deportivas particulares o públicas; 5. Regular y controlar todas las aguas de la República y de las fuerzas que de ella se obtienen; 6. Regular y controlar las empresas que suministran energía eléctrica y otorgar concesiones o derechos sobre aguas y fuerzas hidráulicas; 7. Fiscalizar, examinar y fijar las tarifas por suministro de energía eléctrica; 8. Administrar y ejercer el gobierno de los seguros sociales, y atender un sistema de pensiones del gobierno; 9. Ejercer la dirección técnica y la coordinación de las instituciones de asistencia médico-social y de los organismos de protección social; y atender la fiscalización económica e inspección de la contabilidad de las instituciones particulares análogas; 10. Dar asistencia médico-social por medio de hospitales y de instituciones similares; 11. Velar por la conservación, defensa y desenvolvimiento físico, intelectual, moral y social del niño; 12. Velar por el cumplimiento de todos los asuntos y las disposiciones legales relativas a la protección de la infancia.	6. Formar técnicos medios según necesidades laborales diagnosticadas; 7. Velar por el respeto a los derechos de las minorías indígenas, estimulando la acción y ejecutando actividades concretas que beneficien a las comunidades indígenas; 8. Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología y suministrar ayuda financiera para investigaciones científicas; 9. Mejorar la condición socioeconómica de los grupos de población más necesitados; 10. Formar técnicos para las actividades pecuarias del país; 11. Fomentar el turismo receptivo y el turismo interno; 12. Ejercer acciones que contribuyan a una más justa distribución de la riqueza y a la conservación y al uso adecuado de las reservas de los recursos naturales renovables; 13. Procurar la resolución de los problemas de la extrema pobreza; 14. Dar formación y capacitación a trabajadores en las ramas de industria, minería, agricultura, ganadería, comercio y servicios; 15. Poner en ejecución programas de prevención y tratamiento del alcoholismo;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		16. Formar profesionales en el ramo tecnológico acorde con los requerimientos del desarrollo nacional;
		17. Construir, conservar y mejorar edificaciones escolares y dotarlas de mobiliario y enseres necesarios;
		18. Ejercer control y promover el mejoramiento del cultivo del tabaco;
		19. Administrar un fondo de pensiones y jubilaciones para el Magisterio Nacional;
		20. Administrar un fondo que provee recursos financieros a las instituciones médico-asistenciales con base en la lotería nacional;
		21. Promover el desarrollo armonioso y la estabilidad de la industria cañera y de los grupos que en ella participan;
		22. Promover y organizar la producción y el uso de semillas de calidad superior y abastecer este insumo a nivel nacional;
		23. Velar porque se cumplan las leyes protectoras del menor de edad y su madre y crear los servicios que les brinden su defensa legal;
		24. Coadyuvar en la ejecución de programas de beneficio para la comunidad que tiendan a brindar al niño y a la madre una mayor protección;

IVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		25. Desarrollar programas de explotación de los recursos hidráulicos subterráneos basados en la investigación y en las definiciones de políticas del caso; 26. Regular y controlar a las empresas que suministran energía eléctrica y servicio telefónico, y el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos; 27. Fiscalizar, examinar y fijar las tarifas de los servicios eléctricos, telefónicos, de acueductos y de alcantarillado; 28. Difundir los valores culturales, cívicos y educativos de Costa Rica utilizando un sistema de medios de comunicación colectiva (radio, televisión y periódico); 29. Formar profesionales en las distintas ramas de las ciencias, las letras y las artes, realizar investigación científica conducente al progreso cultural, económico y social; y servir de vehículo de difusión de la cultura.
- Empresas Públicas	1. Fomentar la producción agrícola e industrial, y estabilizar los precios de artículos de alimentación y materias primas para la industria, y regular el mercado interno de esos productos; 2. Administrar el monopolio de los seguros y administrar los servicios de bomberos del país.	1. Dar asistencia técnica, administrativa y financiera a los bananeros nacionales, y fomentar la siembra de nuevas fincas y la ampliación de las áreas cultivadas;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	3. Administrar el funcionamiento de Ferrocarril Eléctrico al Pacífico así como sus servicios anexos (autoridad portuaria, servicio de lanchas nacionales, atención de faros y boyas, balneario de Ojo de Agua y el acueducto a Puntarenas);	2. Promover el desarrollo ordenado de la economía nacional buscando el logro de la ocupación plena de los recursos productivos, y evitando o moderando las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio, y procurando que se mantenga la estabilidad externa de la moneda nacional y su convertibilidad;
	4. Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, mantener la estabilidad externa de la moneda y asegurar su convertibilidad;	3. Participar en la ejecución de las políticas monetaria, cambiaria y bancaria de la República;
	5. Ejercer el monopolio de la emisión monetaria y controlar los tipos de cambio, de interés y de encajes legales, así como procurar la liquidez, soberanía y buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional;	4. Procurar la liquidez, la solvencia y el buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional, y custodiar y administrar los depósitos bancarios de la colectividad;
	6. Ejecutar la política bancaria, cambiaria, monetaria y crediticia, y procurar la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional;	5. Dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito;
	7. Custodiar y administrar los depósitos bancarios de la colectividad;	6. Financiar programas generales para el desarrollo de organizaciones sociales y proyectos específicos para el desarrollo comunal o nacional;
	8. Producir energía eléctrica para satisfacer la demanda normal e impulsar el desarrollo de nuevas industrias y la producción nacional;	7. Otorgar crédito para la prosecución o especialización de estudios superiores;
	9. Procurar la utilización de los recursos naturales y conservar y defender los recursos hidráulicos del país;	8. Fomentar la producción agrícola, pecuaria y marina;

VELES DE GOBIERNO	1950	1980
		9. Estabilizar los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país y los de las materias primas que requiera la industria nacional;
		10. Promover el desarrollo económico del país mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta;
		11. Editar obras literarias, artísticas y científicas con el objetivo de fomentar la cultura del país;
		12. Estructurar y operar un complejo ferroviario que de servicio eficiente y económico a todas las zonas agrícolas e industriales que requieran ese tipo de transporte;
		13. Desarrollar las fuentes productoras de energía física, en especial los recursos hidráulicos;
		14. Producir energía eléctrica y distribuirla a los consumidores, velando por el mantenimiento y expansión constante de los servicios;
		15. Desarrollar y administrar los servicios portuarios y construir y operar instalaciones postuarias en las vertientes del Pacífico y del Atlántico;
		16. Planear, desarrollar y financiar todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		17. Normar los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas del territorio nacional; 18. Proveer financiamiento y asesoría al régimen municipal; 19. Fortalecer, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales; 20. Dar protección y seguridad por medio del mecanismo del seguro, y servir a la comunidad en materias de incendios y de prevención de riesgos con énfasis en salud ocupacional; 21. Procurar la dotación de vivienda para la familia costarricense, y coordinar las iniciativas públicas y privadas en asuntos de vivienda y urbanización; 22. Elaborar planes para la regulación del desarrollo urbano; 23. Planear y ejecutar las actividades estatales tendientes al desarrollo socioeconómico de la Vertiente Atlántica;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		24. Construir, mantener, explotar y controla los servicios de comunicaciones inalámbricas para transmitir y recibir mensaje dentro y fuera del territorio nacional;
		25. Refinar petróleo, producir y vender deri vados de aquél para satisfacer las necesidades de combustibles del país;
		26. Operar plantas industriales, comercializar y llevar a cabo servicios en los ramos productivos del cemento; azúcar y alcohol anhidro; bienes agrícolas para el incremento de las exportaciones; siembra, desmonte y procesamiento del algodón; langostimo de agua dulce; fundición y laminación de aluminio; fertilizantes químicos aperdigonados; transporte interprovincial de personas y de carga; transporte fluvial; modernización y mejoramiento del transporte remunerado de personas en el Area Metropolitana; distribución de cemento; comercialización de productos nacionales en el exterior; planeación y operación de parques industriales y de zonas francas de exportación búsqueda de oportunidades de fletamento de buques para cargas del Estado y del sector privado nacional.

ENTES: OFIPLAN, Manuales de Organización de la Administración Pública, 1962 y 1980;
Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949;
IFAM, El Régimen Municipal de Costa Rica; elementos básicos y problemas.
San José, 1980. Mimeo.

CUADRO 20

SECTOR PUBLICO: NIVELES EN LA TOMA DE DECISIONES DE IMPORTANCIA NACIONAL
1950-1980

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
OBIERNO CENTRAL		
- Poder Legislativo	- Nivel de autoridad gubernativa . Participación en la definición de políticas explícitas o implícitas de la legislación que aprueba el Plenario de la Asamblea. - Nivel coordinador (Por el carácter de las funciones del Poder Legislativo, este nivel no se aplica).	- Nivel de autoridad gubernativa . Participación en la definición de políticas explícitas o implícitas de la legislación que aprueba el Plenario de la Asamblea. - Nivel coordinador Idem.
- Poder Ejecutivo	- Nivel de autoridad gubernativa . Participación del Ministro de la cartera respectiva y del Presidente de la República en la definición de las políticas generales en los ámbitos siguientes: - agricultura e industrias - economía y hacienda - educación - gobernación y asuntos conexos de orden interno - obras públicas (carreteras, caminos, aeropuertos, puertos, etc.) - relaciones internacionales	- Nivel de autoridad gubernativa . Participación del Ministro de la cartera respectiva y del Presidente de la República en la definición de políticas generales para sectores amplios de la actividad gubernamental: - Agricultura, ganadería y recursos naturales renovables. - finanzas gubernamentales - educación - economía, industria y comercio - salud - trabajo y seguridad social - obras públicas

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	- salud - seguridad del Estado - relaciones laborales y previsión social . Participación de cuerpos colegiados especiales en la definición de ciertas políticas: - Consejo Superior de Educación en el ámbito de la dirección general de la enseñanza oficial; - Junta de Aviación Civil para asuntos relativos a la administración de la aviación civil; - Consejo Nacional de Salarios en el campo de la fijación, modificación e interpretación de los salarios mínimos; - Consejo Técnico de Aistencia Médico-Social en el ramo de la asignación de recursos financieros. - <u>Nivel coordinador</u> . El despacho del respectivo Ministro en la dirección y coordinación de la política del Ministerio; y, en buena parte, la oficialía mayor como instancia superior en la dirección administrativa del Ministerio. . El Ministro o su representante ante los cuerpos colegiados que definen políticas específicas que se ejecutan por medio de las unidades ministeriales especializadas.	- transportes - vivienda y asentamientos humanos - energía - gobernación y policía - seguridad del Estado - relaciones internacionales - planificación nacional - justicia y política penitenciaria . Participación de cuerpos colegiados especiales en la definición de ciertas políticas: - Consejo Superior de Educación en el ramo de la educación general; - Consejo de Aviación Civil, en la administración de la aviación civil; - Consejo Nacional de Salarios, en salarios mínimos; - Consejo Agropecuario Nacional, en asuntos agrícolas y pecuarios; - Consejo Nacional de Salud, en la política del sector salud; - Consejo Técnico de Asistencia Médico- Social, en la asignación de recursos financieros para unidades hospitalarias; - Consejo Nacional de Migración, en la definición de la política migratoria nacional;

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		- Consejo Nacional de Seguridad e Higiene, para la definición de las políticas en ese campo dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; - Nivel coordinador . El despacho del respectivo Ministro en la dirección y coordinación de la política del Ministerio; y el despacho del Viceministro al actuar éste como colaborador inmediato del Ministro y superior jerárquico de las dependencias de la organización ministerial; . El Ministro o su representante, para el caso de las políticas que definen cuerpos colegiados cuyas resoluciones deben ejecutarse por medio de la organización ministerial.
- Poder Judicial	- Nivel de autoridad gubernativa . Corte Suprema de Justicia: Definición de políticas sobre administración de justicia y política penitenciaria por parte de la Corte Suprema de Justicia. - Nivel coordinador . Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.	- Nivel de autoridad gubernativa . Corte Suprema de Justicia: Definición de políticas sobre los servicios de administración de justicia y política penitenciaria por parte de la Corte Suprema de Justicia. - Nivel coordinador . Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
- Organismo Electoral	- Nivel de autoridad gubernativa . Tribunal Supremo de Elecciones: Definición de las políticas generales sobre todos los asuntos referentes al proceso electoral por parte del Tribunal Supremo de Elecciones - Nivel coordinador . Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones.	- Nivel de autoridad gubernativa . Tribunal Supremo de Elecciones: Definición de las políticas generales sobre todos los asuntos referentes al proceso electoral por parte del Tribunal Supremo de Elecciones. - Nivel coordinador . Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones.
GOBIERNOS LOCALES	- Nivel de autoridad gubernativa . Los Concejos Municipales definen las políticas relativas a la administración de los intereses y servicios de los cantones, acuerdan los presupuestos y dictan reglamentaciones. - Nivel coordinador . El Gobernador en las Cabeceras de Provincia y el Jefe Político en los demás cantones era el encargado de dar cumplimiento a los acuerdos del Concejo y actuar como superior jerárquico de la Municipalidad.	- Nivel de autoridad gubernativa . Los Concejos Municipales definen las políticas relativas a la administración de los intereses y servicios de los cantones, acuerdan los presupuestos y dictan reglamentos. - Nivel coordinador . El Ejecutivo Municipal ejerce las funciones de administración general y jefe de las dependencias municipales, y pone en ejecución los acuerdos del Concejo Municipal.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
ECTOR DESCENTRALIZADO		
. Instituciones Públicas de Servicio	- Nivel de autoridad gubernativa . Junta Directiva de la Oficina del Café: Definición de políticas para la buena marcha de la actividad cafetera. . Asamblea Universitaria/Consejo Universitario, Universidad de Costa Rica: definición de lineamientos generales de políticas para el desarrollo de la actividad universitaria. . Junta Administrativa del Museo Nacional: definición de política para la protección de las riquezas arqueológicas nacionales. . Dirección General de Deportes: definición de política en materia deportiva. . Junta Directiva del Servicio Nacional de Electricidad: definición de política sobre regulación y control de las aguas y de las empresas que suministran energía eléctrica. . Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social: definición de políticas sobre la administración de los seguros sociales. . Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social: definición de política sobre los servicios y el financiamiento de la asistencia médico-social.	- Nivel de autoridad gubernativa . Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social: definición de políticas de seguridad social. . Consejo Directivo del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones: definición de políticas para promover la inversión extranjera y las exportaciones costarricenses. . Consejos Directivos de los Colegios Universitarios (Cartago, Alajuela y Puntarenas: definición de las políticas en materia de docencia, investigación y acción social. . Asamblea General de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas: determinación de la política general relativa al mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena. . Consejo Directivo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas: definición de alguna línea de política en materia de ciencia y tecnología. . Consejo Directivo de la Escuela Centroamericana de Ganadería: definición de la política de enseñanza técnica pecuaria de la Escuela.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	. Junta Directiva de las Juntas de Protección Social: definición de políticas para la prestación de servicios de asistencia médico-social por medio de hospitales e instituciones similares. . Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia: definición de políticas de protección a la infancia.	. Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo: definición de políticas generales y específicas en materia turística. . Junta Directiva del Instituto de Tierras y Colonización: definición de las políticas agrarias, más concretamente de parcelación y colonización. . Junta Directiva del Instituto Mixto de Ayuda Social: definición de políticas sociales orientadas a los sectores marginados de la población costarricense. . Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje: definición de políticas sobre formación y capacitación de recursos humanos en el ramo de mano de obra calificada para la industria, la agricultura, la ganadería, el comercio y los servicios en general. . Junta Directiva del Instituto Nacional sobre Alcoholismo: definición de políticas sobre prevención y tratamiento del alcoholismo. . Consejo Director del Instituto Tecnológico de Costa Rica: definición de políticas para el logro de la formación integral de profesionales en el ramo tecnológico.
- Nivel Coordinador		
	. Dirección Ejecutiva de OFICAFE. . Rectoría de la UCR. . Presidente de la Junta Directiva del Museo Nacional. . Dirección General de Deportes. . Dirección del Servicio Nacional de Electricidad. . Gerencia de la Caja Costarricense del Seguro Social. . Dirección General de Asistencia Médico-Social. . Dirección o Delegación Ejecutiva de las Juntas de Protección Social. . Representación legal del PANI.	

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Juntas Directivas de Juntas de Educación: definición de políticas sobre construcción, conservación y mejoramiento de escuelas y la dotación de mobiliario. . Consejo Directivo de la Junta de Defensa del Tabaco: definición de políticas sobre regulación de la producción e importación de tabaco. . Junta Directiva de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional: definición de políticas para la correcta administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. . Junta Directiva de las Juntas de Protección Social: definición de políticas para la correcta administración de establecimientos hospitalarios y recursos financieros con fines similares. . Junta Directiva de la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar: definición de políticas para la buena marcha de las actividades productivas en el ramo de la caña de azúcar y su industrialización y exportación del azúcar. . Junta Directiva de la Oficina del Café: definición de políticas para la buena marcha de las actividades productivas del café.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Junta Directiva de la Oficina Nacional de Semillas: definición de políticas en el ramo de la producción y el uso de semillas. . Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia: definición de políticas de protección de la infancia. . Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas: definición de políticas en materia de recursos hidráulicos subterráneos. . Junta Directiva del Servicio Nacional de Electricidad: definición de políticas sobre regulación tarifaria (electricidad, telecomunicaciones, acueductos) y aprovechamiento de aguas. . Consejo Ejecutivo del Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural: definición de la política general de los medios de comunicación bajo su administración (radio, televisión y periódico). . Asamblea Colegiada Representativa de la Universidad de Costa Rica/Consejo Universitario: definición de políticas en los diversos campos de acción de la Universidad de Costa Rica. . Consejo Universitario de la Universidad Estatal a Distancia: definición de políticas generales de educación superior a distancia.

IVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Asamblea Universitaria/Consejo Universitario de la Universidad Nacional: definición de políticas en materia de docencia, investigación y extensión. . Consejo Nacional de Rectores: definición de políticas sobre formación profesional y financiamiento de la educación superior. - Nivel Coordinador . Presidencia Ejecutiva de la CCSS. . Director Ejecutivo del CENPRO. . Decanato de los Colegios Universitarios de Cartago, Alajuela y Puntarenas. . Dirección Ejecutiva del CONAI. . Secretaría Ejecutiva del CONICIT. . Dirección General de la Escuela Centroamericana de Ganadería. . Presidencia Ejecutiva del ICT. . Presidencia Ejecutiva del ITCO. . Presidencia Ejecutiva del IMAS. . Presidencia Ejecutiva del INA. . Dirección General del INSA. . Rectoría del ITCR. . Presidencia de las Juntas de Educación. . Dirección General de la Junta de Defensa del Tabaco.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Dirección Ejecutiva de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. . Dirección o Delegación Ejecutiva de las Juntas de Protección Social. . Dirección Ejecutiva de LAICA. . Dirección Ejecutiva de OFICAFE. . Dirección Ejecutiva de la ONS. . Dirección Ejecutiva del PANI. . Dirección Ejecutiva del SENAS. . Dirección Ejecutiva del SNE. . Dirección General del SINART. . Rectoría de la UCR y Vicerrectorías específicas. . Rectoría de la UNED y Vicerrectorías específicas. . Rectoría de la UNA y Vicerrectorías específicas.
- Empresas Públicas	- Nivel de autoridad gubernativa . Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción: definición de política de fomento de la producción agrícola e industrial y de estabilización de precios de artículos básicos. . Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros: definición de políticas para la administración del monopolio de los seguros y de los cuerpos de bomberos del país.	- Nivel de autoridad gubernativa . Junta Directiva de la Asociación Bananera Nacional: definición de políticas tendientes al desarrollo bananero nacional. . Juntas Directivas Generales de los Bancos del Sistema Bancario Nacional: definición de políticas financieras de los bancos.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	. Junta Directiva del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico: definición de políticas para la administración del Servicio ferroviario, portuario y otros servicios adscritos. . Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica: definición de políticas bancaria, cambiaria, monetaria y crediticia. . Juntas Directivas de los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional: definición de la política económica y financiera de los bancos. . Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad: definición de políticas sobre producción de energía eléctrica y la utilización y conservación de los recursos hidráulicos. . Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico-Municipales de Alajuela: definición de políticas sobre producción y venta de energía eléctrica en el cantón central de Alajuela. . Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico-municipales de Heredia: definición de políticas sobre producción y venta de energía eléctrica en el cantón central de Heredia.	. Junta Directiva del Banco Central: definición de políticas bancaria, cambiaria, monetaria y crediticia. . Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal: definición de políticas para la operación financiera y la proyección económica y social del Banco. . Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación: definición de políticas para el otorgamiento de crédito para la realización de estudios superiores. . Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción: definición de políticas para la estabilización de precios de bienes de origen agropecuario de carácter básico y para el fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina; y políticas para el desarrollo de programas de producción de licores y alcohol. . Consejo de Administración de la Corporación Costarricense de Desarrollo: definición de políticas para la promoción del desarrollo mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
	- Nivel Coordinador . Gerencia del CNP. . Gerencia del INS. . Gerencia General del FE al P. . Gerencia del BCCR. . Gerencias de los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional. . Gerencia General del ICE. . Gerencia de JASEMA. . Gerencia de JASEH.	. Consejo Directivo de la Editorial Costa Rica: definición de políticas sobre la edición de obras literarias, artísticas y científicas. . Junta Directiva de la Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico-municipales de Cartago: definición de políticas sobre producción y venta de energía hidroeléctricas. . Junta Directiva de Ferrocarriles de Costa Rica: definición de políticas para la reestructuración del complejo ferroviario nacional. . Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad: definición de políticas para el desarrollo de fuentes energéticas físicas y de las telecomunicaciones. . Junta Directiva del Instituto Costarricense de Puertos al Pacífico: definición de políticas en el ramo portuario y de sus servicios conexos. . Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: definición de políticas sobre el desarrollo del sistema de acueductos y para la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales y líquidos.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Junta Directiva del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: definición de políticas sobre el otorgamiento de financiamiento a las Municipalidades y de la asistencia técnica. . Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo: definición de políticas para el fortalecimiento y desarrollo del cooperativismo. . Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros: definición de la política general de los seguros y de la prestación de los servicios de extinción de incendios. . Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: definición de la política de vivienda y de regulación urbana. . Consejo de Administración de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica: definición de la política de administración portuaria en la Vertiente Atlántica y del desarrollo socio-económico de esa región. . Junta Directiva de la Radiográfica Costarricense S.A.: definición de políticas generales para el funcionamiento del sistema de telecomunicaciones internacionales y de los servicios radiotelefónicos internacionales.

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. *Junta Directiva de la Refinadora Costa* rricense de Petróleo: definición de la política general sobre la producción de hidrocarburos y las relaciones con la política energética nacional. . Junta Directiva de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia: definición de políticas sobre producción y venta de energía hidroeléctrica y en el suministro de agua potable. - Nivel Coordinador . Gerencia de ASBANA . Gerencia General de los Bancos Comerciales del Sistema Bancario Nacional. . Presidencia Ejecutiva del BCCR. . Gerencia General del BPDC. . Secretaría Ejecutiva de CONAPE. . Presidencia Ejecutiva del CNP. . Presidencia Ejecutiva de CODESA. . Administración General de la Editorial Costa Rica. . Gerencia de JASEC. . Presidencia Ejecutiva de FECOSA. . Presidencia Ejecutiva del ICE. . Presidencia Ejecutiva del INCOP. . Presidencia Ejecutiva del AyA

NIVELES DE GOBIERNO	1950	1980
		. Presidencia Ejecutiva del IFAM. . Dirección Ejecutiva del INFOCOOP. . Presidencia Ejecutiva del INS. . Presidencia Ejecutiva del INVU. . Presidencia Ejecutiva de JAPDEVA. . Gerencia de RACSA. . Gerencia General de RECOPE. . Gerencia de la ESPH.

UENTES: Idem Cuadro 19.

CUADRO 21

SECTOR PUBLICO: CRITERIOS SOBRE LA PARTICIPACION ESTATAL EN LA TOMA DE DECISIONES DE IMPORTANCIA NACIONAL
1950

ELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
OBIERNO CENTRAL		59,1%		
Poder Legislativo	. Nacional		. Autoridad para legislar, actividad en la cual participa en la definición de políticas explícitas o implícitas de las leyes que aprueba el Plenario de la Asamblea Legislativa.	. Leyes, contra las cuales no puede alegarse ignorancia salvo en los casos que ellos autoricen, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario.
Poder Ejecutivo	. Nacional. Sin embargo, debe considerarse que el poco desarrollo de los servicios estatales inhibía una verdadera prestación de ellos a toda la población en todo el territorio.		. Autoridad para definir políticas generales y específicas en los siguientes campos: - política agropecuaria e industrial. - política fiscal. - política presupuestaria - política educativa para los niveles de primaria, secundaria y normal. - políticas para el gobierno interior y la seguridad nacional. - política de obras públicas (infraestructura económica y social).	. Servicios públicos básicos para el disfrute de toda la población. . Servicios de orientación para la gestión de las unidades económicas y sociales del sector privado nacional. . Servicios públicos de apoyo a la actividad productiva nacional.

IVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			- polí ica de salud pública - política sobre relaciones laborales y previsión social, y salarios mínimos. - política de relaciones internacionales.	
- Poder Judicial	. Nacional		. Autoridad para la administración de justicia en todo el territorio nacional.	. Servicios de administración de justicia amparados a la Constitución y a la ley.
- Organismo Electoral	. Nacional		. Autoridad para definir la política general en la conducción del proceso electoral con arreglo a las disposiciones del Código Electoral y otras disposiciones conexas.	. Servicios de apoyo y de regulación del proceso electoral, y de identificación y empadronamiento de todos los ciudadanos.
GOBIERNOS LOCALES	. Cantonal, excepto para los Concejos Municipales de Distrito.	4,1%	. Autoridad para definir las políticas para la eficiente administración de los servicios locales (cantones).	. Servicios de regulación urbana, recolección y tratamiento de basura, apertura y mantenimiento de calles y caminos, suministro de agua potable y alumbrado público, y mataderos de ganado vacuno y porcino.

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
ECTOR PUBLICO DESCENTRALIZADO		26,8%		
Instituciones Públicas de Servicio	. Nacional, excepto para las Juntas de Protección Social con ámbito de acción cantonal y las Juntas de Educación. Además, el escaso desarrollo alcanzado por el país inhibía a las instituciones a llevar una acción de real cobertura nacional; las comunicaciones y los servicios sociales del Estado estaban poco desarrollados.		. Autoridad para definir políticas de estímulo y regulación de la caficultura y de la actividad exportadora del café. . Autoridad para orientar y dirigir la política de desarrollo universitario, que para la época se concentraba en el ámbito de la formación de profesionales en unas pocas ramas del saber. . Autoridad para definir políticas de protección a las riquezas arqueológicas nacionales. . Autoridad para definir políticas en materia deportiva. . Autoridad para regular y controlar el aprovechamiento de las aguas y a las empresas dedicadas al suministro de energía eléctrica. . Autoridad para la definición de políticas en el ramo de la seguridad social. . Autoridad para definir políticas sobre servicios y financiamiento de asistencia médico-social.	. Servicios de orientación de la actividad caficultura nacional y de su regulación. . Servicios de formación profesional universitaria y, en grado menor, de extensión cultural universitaria. . Servicios de regulación del aprovechamiento de riquezas arqueológicas y de divulgación cultural. . Servicios de orientación de la actividad deportiva. . Servicios de regulación y control en la explotación de recursos hidroenergéticos. . Servicios de seguridad social principalmente en los campos de enfermedad y maternidad, e invalidez, vejez y muerte. . Servicios médico-asistenciales. . Servicios de protección al menor.

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir políticas de prestación de servicios de asistencia médico-hospitalaria. . Autoridad para definir la política de protección a la infancia.	
Empresas Públicas	. Nacional, excepto las Juntas Administrativas de los Servicios Eléctrico Municipales de Alajuela y Heredia, y el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico.		. Autoridad para definir políticas de fomento de la producción agrícola e industrial; de estabilización de precios de bienes de origen agropecuario; y, de producción de licores y alcoholes por parte de la Fábrica Nacional de Licores. . Autoridad para definir políticas en la administración monopólica de los seguros y del cuerpo de bomberos del país. . Autoridad para definir políticas en la administración del servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde el Valle Central al puerto de Puntarenas en el Pacífico, y para la administración de este puerto marítimo.	. Servicios de orientación para actividades productivas agropecuarias e industriales. . Servicios de regulación de precios de bienes básicos de consumo y para utilización como insumos agrícolas e industriales. . Producción monopólica de alcoholes. . Producción y venta de licores. . Venta de seguros con carácter de monopolio estatal. . Servicios de extinción de incendios. . Servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde San José a Puntarenas y viceversa (incluyendo todas las poblaciones intermedias habitadas por el Ferrocarril). . Servicios de administración portuaria en Puntarenas.

CUADRO 22

SECTOR PUBLICO: CRITERIOS SOBRE LA PARTICIPACION ESTATAL EN LA TOMA DE DECISIONES DE IMPORTANCIA NACIONAL
1980

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
OBIERNO CENTRAL		29,6%		
- Poder Legislativo	. Nacional		. Autoridad para legislar, por lo que implícita o explícitamente participa en las definiciones de política incorporadas en las leyes que aprueba el Plenario de la Asamblea Legislativa.	. Leyes, contra las cuales no puede alegarse ignorancia salvo en los casos que ellas autoricen, y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario.
- Poder Ejecutivo	. Nacional, con un amplio desarrollo de los servicios en todo el territorio aunque relativamente concentrados en el Valle Central del país por razón de la mayor aglomeración urbana en esa área territorial.		. Autoridad para definir políticas económicas y sociales en todo el espectro de acción del Sector Público pero que podemos agrupar en los siguientes campos: - política agropecuaria y de recursos naturales renovables. - política sobre educación general básica y diversificada. - política tributaria. - política de gasto público. - política tarifaria de las empresas públicas.	. Servicios públicos básicos para el disfrute de toda la población. . Servicios de orientación para la gestión de las unidades económicas y sociales del sector privado nacional. . Servicios públicos de apoyo a la actividad productiva nacional. . Servicios de regulación de la actividad económica y social privada. . Servicios de coordinación de la gestión del Sector Público.

IVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			- política de protección al consumidor. - política de precios. - política de salarios mínimos, y para el Sector Público. - políticas sobre el gobierno interior y la seguridad nacional. - política de obras públicas (infraestructura económica y social). - política de transportes (de extensión y mejoramiento de los servicios de transporte en sus diversos tipos y de regulación tarifaria en el ramo del transporte remunerado de personas por carretera y por ferrocarril). - política de salud. - política sobre relaciones laborales y seguridad social. - política de relaciones internacionales. - política sobre prevención y tratamiento del delincuente.	. Servicios para los estratos indigentes o de muy escasos recursos de la población.

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
- Poder Judicial	. Nacional, con una profusa extensión de los servicios de administración de justicia en todo el territorio.		. Autoridad para la administración de justicia en todo el territorio nacional. . Autoridad para la investigación de delitos.	. Servicios de administración de justicia amparados a la Constitución y a la ley. . Servicios de investigación de delitos conforme a las atribuciones que la ley da al Organismo de Investigación Judicial.
- Organismo Electoral	. Nacional, con una desconcentración de sus oficinas en diversas regiones del país.		. Autoridad para definir la política general en la conducción del proceso electoral con arreglo a las disposiciones del Código Electoral y otras disposiciones conexas.	. Servicios de apoyo y de regulación del proceso electoral. . Servicios de registro de los hechos vitales de la población costarricense y de los extranjeros que deseen optar por la nacionalidad nuestra.
OBIERNOS LOCALES	. Cantonal, excepto para los Concejos Municipales de Distrito.	1,9%	. Autoridad para definir las políticas para la eficiente administración de los servicios locales.	. Servicios de regulación urbana, recolección y tratamiento de basura, apertura y mantenimiento de calles y caminos, mataderos de ganado vacuno y porcino.

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
ECTOR PUBLICO DES-ENTRALIZADO		68,5%		
- Instituciones Públicas de Servicio	. Nacional, excepto las Juntas de Protección Social y las Juntas de Educación; lo mismo que las entidades que concentra su acción en áreas poblacionales bien especificadas cual es el caso de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.	27,1%	. Autoridad para definir políticas de seguridad social. . Autoridad para definir políticas de promoción de exportaciones costarricenses y de atracción de la inversión extranjera. . Autoridad para definir políticas en materia de formación profesional universitaria, de investigación científica y de extensión. . Autoridad para definir políticas de formación de técnicos medios y de investigación y acción social. . Autoridad para definir políticas de protección y mejoramiento social, económico y cultural de los indígenas. . Autoridad para definir políticas generales en materia de desarrollo científico y tecnológico. . Autoridad para definir políticas de enseñanza pecuaria en nivel de técnicos medios.	. Servicios de seguridad social universales en los campos de atención médica y hospitalaria ampliamente diversificada (enfermedad y maternidad) y en el área del seguro de invalidez, vejez y muerte. . Servicios de apoyo y orientación de las exportaciones costarricenses y de promoción de inversión foránea en Costa Rica. . Servicios de formación de profesionales en las más diversas disciplinas del saber y de la técnica a nivel universitario, y de investigación científica y de extensión científica y cultural. . Servicios de formación de técnicos medios. . Servicios de protección y mejoramiento para la población indígena.

IVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir políticas generales y específicas en materia turística.	. Servicios de orientación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
			. Autoridad para definir políticas de parcelación y colonización agraria.	. Servicios de formación profesional para técnicos en el ramo pecuario.
			. Autoridad para definir políticas de atención a los sectores marginados de la población.	. Servicios de apoyo y de regulación al turismo interno y receptivo.
			. Autoridad para definir políticas sobre formación y capacitación de recursos humanos en el ramo de la mano de obra calificada para la industria, la agricultura, la ganadería, el comercio y los servicios en general.	. Servicios de dotación de tierras para asentamientos campesinos y de resolución de conflictos por ocupación precaria de tierra.
			. Autoridad para definir políticas sobre prevención y tratamiento del alcoholismo.	. Servicios de atención (en vivienda e ingresos) a sectores marginados.
			. Autoridad para definir políticas sobre la formación integral de profesionales en el ramo tecnológico.	. Servicios de capacitación de mano de obra calificada para la industria, la agricultura, el comercio, la ganadería y los servicios.
			. Autoridad para definir políticas sobre construcción, conservación y mejoramiento de escuelas y la dotación de mobiliario y equipo.	. Servicios de atención al alcohólico y a su familia.
				. Servicios de formación de profesionales en el ramo tecnológico a nivel superior.

IVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir políticas sobre producción e importación de tabaco.	. Servicios de mejoramiento de la infraestructura escolar y su mobiliario y equipo.
			. Autoridad para definir políticas sobre la administración del Fondo de Pensiones del Magisterio Nacional.	. Servicios de apoyo y orientación a la actividad tabacalera nacional.
			. Autoridad para definir políticas sobre la administración de hospitales y de recursos financieros con fines similares.	. Servicios de dotación de pensiones al Magisterio Nacional.
			. Autoridad para definir políticas sobre las actividades productivas en el ramo de la caña de azúcar y su industrialización y exportación del azúcar.	. Servicios hospitalarios generales y especiales.
			. Autoridad para definir políticas sobre la actividad cafetera (producción, consumo interno, exportación).	. Servicios de apoyo y orientación y regulación de la actividad de la caña de azúcar, su industrialización y la exportación del azúcar.
			. Autoridad para definir políticas en el ramo de la producción y uso de semillas para la agricultura.	. Servicios de apoyo, orientación y regulación de la actividad cafetera, la industrialización y la exportación.
			. Autoridad para definir políticas de protección a la infancia.	. Servicios de orientación y apoyo para el uso más eficiente de las semillas en la agricultura.
			. Autoridad para definir políticas en materia de recursos hidráulicos subterráneos y suministro de agua potable con base en ellos.	. Servicios de protección a la infancia.

NIVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir políticas sobre regulación tarifaria para las empresas públicas (electricidad, telecomunicaciones, acueductos) y aprovechamiento de aguas. . Autoridad para definir la política de medios de comunicación colectiva de propiedad pública. . Autoridad para definir políticas de educación superior a distancia. . Autoridad para definir políticas de educación superior y su financiamiento.	. Servicios de aprovechamiento de recursos hidráulicos subterráneos. . Servicios de regulación tarifaria para las empresas públicas y sobre el aprovechamiento de aguas. . Servicios de comunicación colectiva por radio, televisión y periódico. . Servicios de formación profesional mediante la educación a distancia y suministro de otros servicios conexos. . Servicios de coordinación de las políticas de educación superior y su financiamiento.
- Empresas Públicas	. Nacional, excepto la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Junta Administrativa del Servicio	41,4%	. Autoridad para definir políticas sobre el desarrollo bananero nacional. . Autoridad para definir la política financiera de los bancos del Estado. . Autoridad para definir las políticas bancaria, cambiaria, monetaria y creditica.	. Servicios de orientación y de apoyo financiero y técnico de la actividad bananera nacional. . Servicios financieros bancarios diversos, en especial los de recepción de depósitos en calidad de actividad monopólica del Estado.

VELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
	Eléctrico Municipal de Cartago, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico y algunas subsidiarias de CODESA por su actividad específica.		. Autoridad para definir la política financiera en beneficio de los trabajadores y del desarrollo comunal. . Autoridad para definir política de préstamos para la realización de estudios superiores. . Autoridad para definir políticas de estabilización de precios de bienes de origen agropecuario, para el fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina, y para el desarrollo de programas de producción de licores y alcohol. . Autoridad para definir políticas de promoción del desarrollo mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen nacional de economía mixta. . Autoridad para definir políticas sobre edición de obras literarias, artísticas y científicas. . Autoridad para definir la política de reestructuración y desarrollo del complejo ferroviario nacional.	. Servicios de orientación y apoyo de las actividades productivas y económicas generales del país. . Servicios financieros diversos en beneficio de los sectores laboral y del desarrollo comunal. . Servicios crediticios para la realización de estudios superiores. . Servicios de estabilización de precios de productos básicos de origen agropecuario. . Servicios de fomento de la producción agrícola, pecuaria y marina. . Producción monopólica de alcoholes. . Producción y venta de licores. . Servicios financieros y de orientación de políticas productivas para el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses.

ELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir políticas para el desarrollo de fuentes energéticas físicas, su explotación en servicio de la comunidad nacional, y políticas en el ramo de las telecomunicaciones. . Autoridad para definir políticas en el ramo de la administración portuaria y de los servicios conexos. . Autoridad para definir políticas sobre el desarrollo y operación del sistema de acueductos y para la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales y líquidos. . Autoridad para definir políticas sobre financiamiento de capital para las Municipalidades y sobre el suministro de asistencia técnica. . Autori'ad para definir políticas para el fortalecimiento y el desarrollo del cooperativismo. . Autoridad para definir la política general de los seguros y de la prestación de los servicios de extinción de incendios.	. Producción de bienes y servicios por medio de empresas mercantiles subsidiaria en diversos campos (cemento; azúcar; alcohol anhidro, bienes agrícolas; algodón; langostino de agua dulce; fundición y laminación de aluminio; fertilizantes transporte interurbano y fluvial; transporte ferroviario de carga y pasajeros; distribución de cemento; comercialización de productos costarricenses en el exterior;planeación y operación de parques industriales y zonas francas; fletamento de buques), algunos de ellos de carácter estratégico. . Edición y venta de obras literarias, artísticas y científicas. . Transporte remunerado de carga y pasajeros por medio de la red ferroviaria nacional. . Producir y vender servicios en el ramo de energía eléctrica y de telecomunicaciones.

ELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
			. Autoridad para definir la política de vivienda y de regulación urbana. . Autoridad para definir la política de administración portuaria y las políticas para el desarrollo de la Vertiente Atlántica. . Autoridad para definir las políticas de telecomunicaciones internacionales y de los servicios radio-telefónicos internacionales. . Autoridad para definir la política sobre producción de hidrocarburos y sus relaciones con la política energética nacional. . Autoridad para definir la política de producción y venta de energía hidroeléctrica, de suministro de agua potable en el cantón Central de Heredia y cantones circunvecinos de la Provincia del mismo nombre. . Autoridad para definir la política de producción y venta de energía hidroeléctrica.	. Servicios portuarios y conexos en el Pacífico. . Servicios de agua potable y de recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales y líquidos. . Servicios de financiamiento para el sistema municipal y su asistencia técnica. . Servicios de financiamiento y de apoyo técnico para el movimiento cooperativo. . Venta de aseguramiento en diversos campos con carácter monopólico y suplir servicios financieros con base en esa actividad. . Servicios de extinción de incendios. . Servicios financieros para la adquisición de vivienda. . Servicios de regulación urbana. . Servicios de administración portuaria y otros conexos en el Atlántico.

IVELES DE GOBIERNO	AMBITO DE ACCION TERRITORIAL Y POBLACIONAL	PARTICIPACION EN EL GASTO PUBLICO TOTAL	AUTORIDAD PARA DEFINIR POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES	CARACTER DE LOS BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS
				. Servicios diversos para la promoción del desarrollo económico de la Vertiente Atlántica. . Servicios de telecomunicaciones internacionales. . Producción monopólica de derivados del petróleo, servicios de transporte por oleoducto y venta para la distribución al consumidor. . Servicio de coordinación de la política energética nacional. . Producción y venta de electricidad mediante plantas medianas y pequeñas en Heredia y Cartago. . Servicios de agua potable en Heredia mediante una empresa específica para el cantón central de esa Provincia y cantones circunvecinos.

ENTES: Idem Cuadro 19.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Adler, John M. El Gasto público y el desarrollo económico y social. En: COMERCIO EXTERIOR. Vol. XXIV, núm. 11, noviembre de 1974. México, D.F., 1974. pp. 1137.

2. Araya Pochet, Carlos. Historia Economica de Costa Rica, 1950-1970. San José, Editorial Fernández Arce, 1975. 152 p.

3. Arias Galicia, Fernando. Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento. México, D.F., Trillas, 1976. 244 p.

4. Arias Sánchez, Oscar. Algunas consideraciones acerca de la crisis de los gobiernos locales de Costa Rica. San José, OFIPLAN, 1976.

5. Arias Sánchez, Oscar. La Formación profesional de la burocracia pública y el papel del funcionario como agente de cambio en el desarrollo nacional. San José, 1975.

6. Arias Sánchez, Oscar. Los Caminos para el desarrollo de Costa Rica. San José, CEDAL, 1977. 103 p.

7. Arias Sánchez, Oscar. La Importancia del gasto público; discurso del 2 de abril de 1976. San José, OFIPLAN, 1976. Mimeografiado.

8. Arias Sánchez, Oscar. ¿Quién gobierna en Costa Rica?, un estudio del liderazgo formal en Costa Rica. San José, EDUCA, 1976. 322 p.

9. Arias Sánchez, Oscar. Nuevos rumbos para el desarrollo costarricense. San José, EDUCA, 1979. 150 p.

10. Baker, Christopher E., Fernández P., Ronald et al. El Gobierno municipal en Costa Rica; sus características y funciones. San José, Imprenta Nacional, 1972.

11. Barenstein, Jorge. El Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el Sector Público mexicano. México, CIDE, 1981. 217 p.

12. BID/ICAP. Entidades públicas descentralizadas del Istmo centroamericano. San José, ICAP, 1979.

13. Blau, P. M. La Burocracia en la sociedad moderna. Buenos Aires, Paidós, 1974. 229 p.

14. Brown, Michael K. y Erie, Steven P. Poder y administración: paradigmas para el análisis de la autonomía burocrática. s.l., s.f. Mimeografiado.

15. Bunge, Mario. La Ciencia, su método y su filosofía. Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte. 1977. 110 p.

16. Bunge, Mario. Epistemología. Barcelona, Ariel. 1980. 204 p.

17. Cardoso, Ciro y Pérez Brignoli, Héctor. Centroamérica y la economía occidental (1520-1930). San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1977. 356 p.

18. Carvajal Herrera, Mario. La Planificación en Costa Rica. San José, Universidad de Costa Rica, 1972. 114 p.

19. Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector público en la planificación del desarrollo. México, Siglo XXI. 1970. 267 p.

20. Costa Rica. Casa Presidencial. Burocracia estatal, ideario costarricense. 1977. San José, Oficina de Información. 1977. (No. 5).

21. Costa Rica. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Simposio La Costa Rica del año 2 000. San José, Imprenta Nacional. 1977. 702 p.

22. Costa Rica. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez". San José, Imprenta Nacional. 1979.

23. Costa Rica. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Regionalización socioeconómica y administrativa. San José, OFIPLAN. 1978. 61 p.

24. Costa Rica. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. El Papel del Sector Público en el desarrollo de Costa Rica. San José, OFIPLAN, 1979. 1979. 27 p.

25. Crozier, Michel. El Fenómeno burocrático. Tomos I y II. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1969.

26. De la O, Julia e Hidalgo, Gerardo. Breve reseña histórica de la administración pública costarricense, algunos de sus problemas (1950-1975). San José, Revista de Ciencias Jurídicas No. 34, Separata, 1978.

27. Denton, Charles F. La Política del desarrollo en Costa Rica. San José, Novedades de Costa Rica. 1969.

28. Denton, Charles F. Problemas de la burocracia en Costa Rica. San José, La República, 6 de noviembre de 1970. pp. 9-12.

29. Duverger, Maurice. Métodos de las ciencias sociales. Barcelona, Ariel. 1974. 569 p.

30. Eisenstadt, S. M. Problemas de las burocracias emergentes en los nuevos estados y áreas de desarrollo. En: BUROCRACIA Y DESARROLLO. Revista de política y administración Nº. 1. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, enero-abril, 1975.

31. ESAPAC. Las Empresas públicas del Istmo Centroamericano. San José, ESAPAC, 1966.

32. Etzioni, Amitai y Etzioni, Eva. Comp.. Los Cambios sociales; fuentes, tipos y consecuencias. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

33. Facio, Rodrigo. La Federación de Centroamérica; sus antecedentes, su vida y su disolución. San José, ESAPAC, 1960.

34. Fernández Pinto, Ronald. Estabilidad y subdesarrollo; un análisis preliminar de la burocracia en Costa Rica. En: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, Nº. 11, Universidad de Costa Rica. San José, 1977.

35. Flores de la Peña, Horacio. Sobre la intervención del Estado en la economía. En: COMERCIO EXTERIOR, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., Vol. XXI, núm. 11, noviembre de 1971. México, D.F., 1971. pp. 990.

36. Fonseca Zúñiga, Gautama. Lecciones de integración económica centroamericana. San José, ICAP, 1979. Mimeografiado. 173 p.

37. Freund, Julien. Sociología de Max Weber. Barcelona, Península, 1968.

38. Furtado, Celso. La Economía latinoamericana; formación histórica y problemas contemporáneos. México, D.F., Siglo XXI editores, 1977. 362 p.

39. Garita Bonilla, Luis. El Proceso de burocratización del Estado costarricense. En: REVISTA CIENCIAS ECONOMICAS. Vol. 1, Nº. 1 Primer semestre, 1981. San José, 1981. pp. 105-119.

40. Garita Bonilla, Luis E. Análisis de la burocracia en Costa Rica y su capacitación; tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho. San José, Universidad de Costa Rica, 1972.

41. Garro, Joaquín. Veinte años de historia chica; notas para una historia política costarricense. s.l., Imprenta Vargas, s.f. 116 p.

42. Gómez, Miguel y Meléndez, Guillermo. El Régimen municipal en la opinión pública costarricense. En: REVISTA CIENCIAS ECONOMICAS. Vol 1, Nº. 1. Primer semestre, 1981. San José, 1981. pp.79-105.

43. ICAP. Análisis de los problemas de la Administración Pública. San José, ICAP, 1975.

44. ICAP. Estudio sobre las instituciones autónomas de Costa Rica. San José, ICAP, 1973. 129 p.

45. ICAP. La Modernización de la Administración Pública. San José, ICAP, 1976. 29 p.

46. ICAP. Características y problemática de las empresas públicas y otros entes descentralizados en el Istmo Centroamericano, (resultado de una investigación). San José, ICAP, 1975.

47. ICAP. Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica. San José, ICAP, 1976.

48. ILPES. Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México, D.F., Siglo XXI, 1974.

49. Inostroza Fernández, Luis. El Papel del sector público en América Latina. México, 1980. Mimeografiado.

50. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El Régimen Municipal de Costa Rica y el IFAM. San José, IFAM, 1980. 105 p.

51. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El Régimen Municipal en Costa Rica: elementos básicos y problemas. San José, IFAM, 1980. 156 p.

52. Jacoby, Henry. La Burocratización del mundo. México, D.F., Siglo XXI, 1972.

53. Jiménez Castro, Wilburg. Planificación operativa o caos nacional. San José, Dirección General de Estadística y Censos, 1960.

54. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963.

55. Jiménez Castro, Wilburg. Los Dilemas de la descentralización funcional: un análisis de la autonomía institucional pública. San José, ESAPAC, 1965.

56. Kaplan, Marcos. Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina. Caracas, Monte Avila, 1976. 255 p.

57. Lambert. Jacques. América Latina. estructuras sociales e instituciones políticas. Barcelona. Ariel. 1978.

58. Márquez. Viviane y Godau, Rainier. Burocracia y sociedad. una perspectiva latinoamericana. s.l., s.e., 1980. 80 p.

59. Miliband, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. México, D.F.. Siglo XXI editores, 1978.

60. Mises, Ludwig von. Burocracia. Madrid, Unión Editorial, 1974.

61. Monge Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica. San José, Trejos 1980. 319 p.

62. Mouzelis, Nicos P. Organización y burocracia; un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales. Barcelona, Península, 1975.

63. Murillo, Mauro. La Descentralización administrativa en la Constitución Política. San José, Revista de Ciencias Jurídicas Nº. 30, separata, 1976.

64. Naciones Unidas. Manual de Administración Pública. Parte I. San José, ICAP, 1975.

65. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1950-1980. San José, EUNED, 1982.

66. Oficina de Planificación. Previsiones del desarrollo económico y social. 1969-1972 y Planes del Sector Público. Tomo I. San José, Instituto Geográfico Nacional, 1970.

67. Oficina de Planificación. Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica; Parte I, Programa General. San José, 1965. Mimeografiado.

68. Oficina de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo; diagnóstico. San José, Instituto Geográfico Nacional, 1973.

69. Oficina de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo; Sector Público. San José, Instituto Geográfico Nacionnl, 1974.

70. Oficina de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo; Sectores Productivos. San José, Instituto Geográfico Nacional, 1974.

71. Oficina de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo; Estrategia y Plan Global. San José, Instituto Geográfico Nacional, 1974.

72. Oficina de Planificación. Características de la economía de Costa Rica, 1950-1962. San José, 1965. Mimeografiado. 368 p.

73. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Metas de Progreso (Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982). San José, 1977. Mimeografiado.

74. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Relaciones entre Gobierno Central y Administración Descentralizada en la República de Costa Rica. San José, 1980. Mimeografiado. 38 p.

75. Oszlak, Oscar. Evolución histórica del sector público costarricense: notas para una metodología de investigación. San José, ICAP, 1977. 33 p.

76. Oszlak, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires, CEDES, 1977. 53 p.

77. Pardinas, Felipe, Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales. Buenos Aires, Siglo XXI, 182 p.

78. Poulantzas, Nicos. Sobre el estado capitalista. Barcelona, Laia, 1974.

79. Ramírez Rodríguez, Edwin. Las Empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana. Heredia, Instituto de Estudios Latinoamericanos (UNA), 1981.

80. Rivera Irías, Ariel. Notas sobre la evolución histórica del Sector Público de Centroamérica y Panamá. San José, ICAP, 1974.

81. Rojas Bolaños, Manuel. Lucha social y guerra civil en Costa Rica, 1940-1948. San José, Editorial Porvenir, 1980. 162 p.

82. Rovira Más, Jorge. Costa Rica, Economía y Estado, Notas sobre su evolución reciente y el momento actual. En: ESTUDIOS SOCIALES CENTROAMERICANOS, No. 26. San José, CSUCA, 1980.

83. Salazar, Jorge Mario. Política y reforma en Costa Rica. San José, Editorial Porvenir, 1981. 232 p.

84. Segares Masís, Pedro. Los Alcances y límites de la acción del Estado a través del artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica; tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho. San José, Universidad de Costa Rica, 1974.

85. Seminario Internacional sobre el papel de los sectores público y privado en el desarrollo socioeconómico. En: COMERCIO EXTERIOR, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., Vol. XXI, núm. 12, diciembre de 1971. México, D.F., 1971. pp. 1102.

86. Stein, Stanley J., y Stein, Bárbara H. La Herencia colonial de América Latina. México, D.F., Siglo XXI editores, 1970. 204 p.

87. Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, D.F., Siglo XXI. 1976. 380 p.

88. Torres Rivas, Edelberto. Interpretación del desarrollo social centroamericano, procesos y estructuras de una sociedad dependiente. San José, EDUCA. 1971.

89. Vega Carballo, José Luis. Costa Rica: una interpretación sociopolítica de su desarrollo reciente, 1930-1975. En: PROMETEO, No. 4. s.l., s.e., s.f.

90. Vega Carballo, José Luis. Hacia una interpretación del desarrollo costarricense, ensayo sociológico. San José, Editorial Porvenir, 1981. 235 p.

91. Vega Carballo, José Luis. La Intervención estatal dentro del campo económico durante el período oligárquico. Heredia, 1979. Mimeografiado.

92. Vega Carballo, José Luis. Orden y Progreso, la formación del Estado nacional en Costa Rica. San José, ICAP, 1981. 338 p.

93. Weber, Max. Economía y sociedad. Tomos I y II. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1969.

SIBUNA

BC121735