

NOCIONES DE REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO EN COSTA RICA

ROLANDO BOLAÑOS GARITA
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
rbolanos@uned.ac.cr

RESUMEN

La reforma administrativa en Costa Rica, más que una tendencia cíclica propia del calor electoral que azota al país cada cuatro años, debe ser un proceso sistémico que responda al modelo de desarrollo nacional establecido en el marco ideológico, jurídico y administrativo propio del escenario costarricense. Si bien en anteriores momentos las presiones de instancias financieras internacionales parecieron ser la excusa perfecta para reorganizar la estructura del Estado, dicha excusa ahora resulta fútil, y por el contrario, se vuelve indispensable activar estrategias orientadas al redireccionamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros de toda la Administración Pública, hacia la solvencia de necesidades poblacionales y el respeto de los derechos de los habitantes.

PALABRAS CLAVE: REFORMA ADMINISTRATIVA, SERVICIO PÚBLICO, DESARROLLO NACIONAL.

ABSTRACT

Administrative reform in Costa Rica, rather than a cyclical trend for electoral battles every four years, must be a systemic process that responds to a national development model established by ideological, legal and administrative frameworks in Costa Rica. The pressures of international financial agencies cannot longer be the excuse to re-organize the structure of the State. On the

contrary, now it has become essential to activate strategies to redirect human, technical and financial resources of public administration to solve population needs and to restate the rights of citizens.

KEYWORDS: ADMINISTRATIVE REFORM, PUBLIC SERVICE, NATIONAL DEVELOPMENT.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se concreta con la intención de aclarar elementos varios que circundan y determinan lo que es la reforma administrativa en Costa Rica, tanto conceptual como metodológicamente.

En tiempos en que recién inicia un mandato gubernativo en Costa Rica (2014-2018), resulta conveniente llamar la atención sobre una temática que no debe tomarse a la ligera, máxime cuando es frecuente su utilización en términos administrativistas, político-legislativos y económicos, principalmente. De ahí el ánimo por abonar a la mejor comprensión del fenómeno en los términos más pragmáticos posibles, evitando que el ápice gubernativo incurra en el derroche de esfuerzos fútiles, motivado únicamente por los grupos de presión que claman por un mejor accionar burocrático-administrativo, pero sin parar mientes en que acciones aisladas, desarticuladas, o a la medida de dichos grupos, no es una reforma administrativa para el desarrollo integral.

También este artículo busca aclarar el aparente vacío apuntado en su momento por Prats (1999), al indicar taxativamente, “La correlación entre reforma del Estado y desarrollo humano es problemática tanto a nivel práctico como teórico” (p.119). Consideramos que esa aparente imposibilidad de concebir el engarce entre reforma administrativa y desarrollo nacional, y más aún, de materializarla, no es exclusiva de Prats, quien por el contrario, expone un criterio que comparte con una porción incuantificable de tratadistas y funcionarios públicos iberoamericanos.

Contrario sensu, ese engarce, es una relación lógica, simbiótica y natural. No podría (o no debería) siquiera considerarse un intento de reforma administrativa pública que no tenga relación estricta con el desarrollo nacional, a través de la adecuada prestación del servicio público. Así, se explicitarán los elementos consustanciales que aplican para el caso costarricense, que no necesariamente escapan de ser replicados en otras latitudes.

METODOLOGÍA

La presente investigación es naturaleza de cualitativa, y emplea como técnica principal el análisis documental, al echar mano a fuentes bibliográficas sobre el tema de la reforma del Estado en Costa Rica, al ser esta la categoría de análisis determinada para la investigación. El lector puede valorar las fuentes en el apartado de referencias bibliográficas.

El modelo ideológico del estado

Debe aclararse que la modelización del aparato estatal será hija legítima de la ideología¹ sociopolítica y económica del gobierno proponente de la reforma. Así, por ejemplo, un partido político

1 Para una mejor comprensión de la carga semántica de este término, puede consultarse la publicación de Rojas y Suárez (2008): El lenguaje como instrumento de poder.

de corte liberal² o neoliberal, propugnará un Estado abstemio de intervenir en el mercado económico doméstico. Podría entonces argüirse que el liberalismo se inclina hacia una maquinaria gubernativa estrictamente reguladora. Pero esta figura también debe aclararse previo a cualquier conclusión. En esa línea, podemos identificar un Estado regulador a través de Cornick (2001), que señala:

...desde un punto de vista económico la regulación constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la actividad económica: leyes y normas que regulan la actividad comercial y productiva.

En este contexto, la regulación es una función fundamental del Estado para promover, procurar y presentar dicho desarrollo. Esta se crea con el fin de establecer las reglas del juego que regirán en las diferentes relaciones de los agentes que conforman una sociedad (p.5).

Sería falaz indicar que un Estado Liberal es sinónimo de Estado Regulador, ya que en esta última figura sí se vislumbra una participación estatal activa que, a pesar de que solo se enuncia como propulsora de un marco normativo, dispone de otras piezas para apalancarse en su rol de interventor. Para el caso costarricense, esas piezas las notamos en entes como el mismo MEIC en todo su conglomerado, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica y sus apéndices: Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) y las Superintendencias, por citar solo algunos. Nótese que todos los anteriores ostentan una capacidad interventora en las relaciones económico-financieras domésticas, capacidad que dimana de lo plasmado sobre todo en el artículo 50 de la Constitución Política

2 Como bien apunta Montenegro (1970), las leyes naturales del mercado capitalistas son la médula de la teoría liberal, sin necesidad de intervención alguna por parte del Estado.

de Costa Rica, que en su primer párrafo establece: "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" (Asamblea Nacional Constituyente, Título V Derechos y Garantías Sociales, párr. 1).

Bajo tales consideraciones, se llama la atención sobre el cuidado que debe tenerse al incurrir en tendencias generalistas sobre el actual rol del Estado, considerando que éste ha mudado a uno exclusivamente regulador. Esto lo aseveramos en razón de que instancias académico-científicas iberoamericanas así lo han categorizado, y para mejor ilustración, valórese lo indicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) como extracto de las conferencias dictadas durante su XIX Congreso Internacional 2014:

En el marco temático de estas conferencias plenarias se abordaron aspectos esenciales del debate actual sobre el rumbo de la Reforma del Estado y de la Administración Pública a partir de su rol regulador y sus nuevas características, tomando en cuenta el factor de la innovación en el sector público (CLAD, 2014, párr. 4).

El énfasis dado a las aparentes nuevas características de la Administración Pública, según un esquema estatal eminentemente regulador, genera dudas. En ese sentido, es importante continuar el afán investigativo sobre lo que ha sido el Estado y a lo que en tiempos actuales se debe, conforme las necesidades poblacionales y las oportunidades para el desarrollo, pero sin incurrir en preciosismos hacia aquel esquema; máxime, cuando aún persisten trazos administrativos del Estado Benefactor (Instituto Mixto de Ayuda Social, Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, Fondo de Asignaciones Familiares, etc.) y del Estado Empresario (Instituto Costarricense de Electricidad, Correos de Costa Rica, etc.).

Valga recordar que nuestra actual Constitución Política presenta una gran influencia ideológica de la socialdemocracia; empero, el actual artículo 50 es prácticamente una copia al carbón del artículo 51 de la anterior Constitución Política de 1871, el cual fue incluido en ella mediante la Ley 24 de 1943, periodo propio de la Administración Calderón Guardia, de ideología socialcristiana. En ese sentido, valórese lo indicado por el expresidente en su mensaje al Congreso Constitucional del 16 de mayo de 1942, en razón del proyecto de reforma denominado "de las Garantías Sociales", e incluido en Malavassi (1977):

El artículo 51 del proyecto es la base del nuevo concepto del Estado, que ya no puede limitar su acción a una gestión administrativa, pura y simple, ni a permitir el libre juego de factores que no puedan vivir ni progresar sin un cabal ordenamiento de los mismos. La armonía social exige, antes que la abierta competencia de las grandes fuerzas económicas, la intervención del Estado a fin de evitar que unas se impongan sobre otras, con detrimento del tranquilo desarrollo de la colectividad (p.249-250).

Por lo tanto, puede arribarse a dos conclusiones anticipadas: 1) el escenario político-administrativo costarricense es producto de un crisol ideológico, y es difícil marcar una línea divisoria clara entre ideologías, para a su vez determinar un posible modelo estatal único, influenciado en alguna doctrina en particular; 2) nos encontramos en una encrucijada al decidir la paternidad del intervencionismo estatal costarricense, ya que si bien Meoño (2008) se la endilga a la socialdemocracia, el periodo histórico en que se incorpora por primera vez a canon constitucional, y según las fuentes consultadas, es paternidad propia del socialcristianismo.

Ergo, entrar en discusiones estériles sobre cuál ideología propugna los amplios alcances del Estado como interventor económico no genera

mayor valor, lo realmente útil es rescatar esa plataforma constitucional para lograr plasmar un modelo estatal criollo, evitando influencias foráneas que no comulgan con la realidad política, social, administrativa, económica y jurídica costarricense.

El andamiaje teórico-conceptual y jurídico para la reforma

Previo a ahondar en mayores detalles, resulta fundamental presentar lo que en el pasado se considera la reforma administrativa; tales acepciones permitirán: 1) lograr un mayor grado de especificidad de lo que ésta comprende, y 2) desmitificar terminología que, por más rimbombante que parezca, en su valor y aplicabilidad dependen de su abordaje bajo la óptica de la realidad criolla, según consideraciones de orden administrativo y técnico-jurídico. Por lo tanto, valga indicar que la cantidad de autores que se han referido al respecto es abundante, por lo que nos decantamos por presentar solo los que más se acercan a la intencionalidad de este artículo.

Así, Pérez, al prologar el libro de Salinas (1975), indica:

Desde hace algún tiempo, se habla en América Latina de la necesidad de la Reforma Administrativa, que desde nuestro punto de vista no es otra cosa que tratar de adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras a las demandas del desarrollo económico y social y de introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia (p.11).

Por su parte, la Presidencia de la República Mexicana indicó en una ingente obra de consulta obligatoria para todo(a) investigador(a) de la Administración Pública, su acepción sobre el término aquí tratado, refiriéndose al mismo de la siguiente manera:

Proceso permanente, programado, deliberado y participativo de adaptación de los sistemas, estructuras, funcionamiento y procedimientos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, así como del comportamiento administrativo de los servidores públicos al adecuado cumplimiento de los objetivos que instrumentan y conducen el desarrollo integral del país (1982, p.135).

Nótese que ambas transcripciones apuntan hacia un desarrollo integral. Sobre esta última noción y su relación para con la mejor esquematización del aparato estatal, resulta acertado transcribir lo que visionariamente indicaran las Naciones Unidas, y que fuera recogido por Jiménez (1975), y que hoy no pierde vigencia:

La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de la cual se modifiquen estructuras institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, actitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo económico y, por eso, como parte de la estrategia de ese crecimiento, debe tomarse en cuenta la necesidad de contar con una Administración Pública que lo permita y que ojalá lo promueva (p.79).

Por lo tanto, la esencia de la reforma administrativa será la adaptación de la Administración Pública en todo su conglomerado hacia el desarrollo nacional. En ese sentido, la entonces Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC, 1991), presenta una diferenciación sobre Reforma del Estado y Reforma Administrativa, indicando:

...la Reforma del Estado trasciende los esfuerzos de reforma administrativa, a veces planteada bajo el enfoque de racionalización del Estado; pues siento esta última un importante instrumento y esfuerzo de reforma estatal, es más de corto plazo que aquella, y

no incursiona en aspectos que desbordan propiamente el ámbito del Estado aparato, ni requiere de un esfuerzo pluralista para su ejecución (p.145).

No obstante la anterior diferenciación, según el rastreo documental llevado a cabo con motivo de la presente investigación, bien puede argüirse que el periodo más preclaro dado en el país para una reforma de amplio espectro, posterior a la fundación de la Segunda República, se gestó en el lapso 1989-1998.

En términos costarricenses, el desarrollo nacional es materializado, a través de la planificación nacional que tiene como producto principal el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento este que se considera la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública, en razón de lo establecido en la Ley de Planificación Nacional 5525. Es también el instrumento articulador por excelencia con que cuenta el Poder Ejecutivo para lograr un desarrollo nacional coherente y sostenido, bajo el argumento de que todos los recursos humanos, técnicos y financieros públicos deben dedicarse a su fiel cumplimiento, argumento que se logra operacionalizar por medio de la capacidad de dirección gubernativa, tal

y como lo ha aclarado Meoño en gran cantidad de ocasiones (2005, 2008, 2011 y 2012).

La Ley de Planificación Nacional 5525 sentó las bases para la planificación administrativa pública de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el Presidente en materia de planificación nacional. En el caso de las instituciones autónomas, estas se encuentran sujetas a las directrices generadas por dicho Poder, igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido incluso por la Sala Constitucional mediante diversas Resoluciones (3309-94, 6345-97 y 2002-12019). En otras palabras, la reorganización de todo el Sistema de Administración Pública se encuentra bajo el alero de la capacidad de dirección gubernativa del Presidente de la República, en razón de lo establecido en la Ley General de la Administración Pública 6227, nuevamente, según lo prescrito por Meoño.

Más concretamente, el ente ministerial que debe comandar la reforma es el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), con fundamento en el marco normativo y jurisprudencial que se observa en la Tabla 1.

TABLA 1
DETALLE DE LAS POTESTADES DE MIDEPLAN PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA

NORMA/ÓRGANO EMISOR	ARTÍCULO/DOCUMENTO
Ley de Planificación Nacional 5525	Artículos 16, 17 y 18.
Ley reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio	Artículos 5 y 32.
Reglamento General de MIDEPLAN, Decreto Ejecutivo 23323-PLAN	Artículos 13 incisos a), b), d) y e); y 15.
Reglamento a la Ley Marco para la transformación institucional y reforma de Ley de Sociedades Anónimas Laborales, Decreto Ejecutivo 26893-MTSS-PLAN	Artículo 2.
Reglamento de creación de la Comisión Presidencial (COPRE), Decreto Ejecutivo 31587-P-PLAN.	Artículo 3.
Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo 37735-PLAN.	Artículos 23, 38 y 41.
Sala Constitucional del Poder Judicial	Sentencias 3288-94 y 13660-2004
Procuraduría General de la República	Dictámenes C-084-2006 y C-070-2007.
Contraloría General de la República	Informe DFOE-SAF-01-2006.

Fuente: Elaboración propia.

Valga indicar que este marco normativo carece en la actualidad de un elemento que se considere medular para dirigir correctamente los esfuerzos y recursos propios de la reforma administrativa en el país, refiriéndonos con ello a un cuerpo normativo que, emanado consciente y totalmente de la Ley 5525, se encuadrara en su causalidad.

Esa carencia no siempre ha existido, ya que previamente existió el Sistema de Reforma Administrativo adscrito a MIDEPLAN según Decreto Ejecutivo 9283-PLAN, modificado posteriormente por el Decreto 14311-PLAN, y derogado final e injustificadamente por el Decreto 25031-PLAN. El término de injustificado se emplea, al valorar el segundo de los *Considerandos* que motivaron la derogación, indicando este en forma categórica pero sin mayores justificaciones, elementos de peso o consideraciones prospectivas, lo siguiente: "Que nuevas políticas impulsadas por el Gobierno de la República han reconsiderado las estructuras y regulaciones pre-fijadas para desarrollar actividades de Reforma del Estado, procediendo a eliminar aquellas que no contribuyen a facilitar, simplificar y adoptar los propósitos encomendados" (MIDEPLAN, 1996, sección de Considerando, párr. 2).

El lector interesado podrá valorar el Decreto 14311-PLAN y contrastarlo con cualquier otra herramienta jurídico-administrativa anterior o actual (inclúyase el Decreto de creación de la Comisión de Eficiencia Administrativa 36175-PLAN), denotándose que no existe ese enfoque sistémico y prospectivo que sí ostentaba el decreto hoy derogado, por ejemplo en su artículo 4.

No obstante lo anterior, se logra demostrar fácticamente que, para el caso de Costa Rica la inquietud de Prats (1999) supracitada ya se encuentra resuelta, al existir el marco jurídico-administrativo para ello, así como el ente responsable, restándonos explicar el para qué de la reforma *per se*.

La razonabilidad para la existencia de cualquier ente público, y su eventual reforma, debe ser la

adecuada prestación del servicio público que brinda a la ciudadanía. Bajo ese precepto hay que dirigirse al artículo 192 constitucional, que permite el cese o despido de funcionarios públicos cuando medie la reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de recursos económicos para sufragar el pago de salarios, o para conseguir una mejor organización de dichos servicios públicos.

En dicho artículo confluyen precisamente las dos interrogantes que titulan este apartado: se enuncia cuál debe ser el objeto de la reforma administrativa -los servicios públicos-, y cómo puede ello lograrse -echando mano al Principio Administrativo de Organización-. No obstante, se aclara que en el pasado estas consideraciones sobre la mejor prestación de los servicios públicos se constituyeron en acicates para las transformaciones institucionales costarricenses, y nos explicamos mejor.

Durante las décadas del ochenta y noventa, confluyen dos condiciones que potenciarán la aparente necesidad de transformación de los aparatos estatales a nivel casi mundial.

La primera de ellas es político-económica, cuando los países más deprimidos económicamente empiezan a sufrir las consecuencias de la llamada "crisis de la deuda", motivada en gran parte por los altos precios mundiales de los hidrocarburos. A partir de ese momento se activan las alarmas y la influencia de los organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos de América. Dichas entidades propugnaron, a modo de recetario, los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE), que en sus diferentes momentos (PAE I, II y III) buscaron lograr, a grandes rasgos, la estabilización de las economías domésticas y la reconversión del modelo de Estado para el desarrollo. Valga señalar que, según Ferraro (2009), estas tendencias de reconversión económica y aplacamiento estatal tendrían como génesis lo propugnado

por la economía política neoclásica o escuela de Chicago, y sobre todo de Milton Friedman.

La otra condición puede considerarse científico-literaria, cuando llega a la palestra internacional la obra de Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, cuya primera edición en inglés la ubicamos en 1992, así como otras derivadas de la misma, tanto de carácter anglosajón: *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, de Osborne y Plastrik (1998), como algunas propias de Latinoamérica: *Una nueva gestión pública para América Latina*, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). Se inicia entonces todo un movimiento que clama por un nuevo gerencialismo público, supuestamente con tintes de flexibilidad más propio de la empresa privada, y no tan rígido como el tradicionalmente burocrático e inherente al Gobierno.

Ambas condiciones, fusionadas para dar a luz a la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), resultaron, entre otras, las excusas perfectas para poner en movimiento propuestas de reforma, aparentemente derivadas del artículo 192 de la Carta Magna, lo cual tenía como efecto directo el achicamiento de las instituciones públicas y la contención del gasto público, mediante la privatización de programas y servicios para eficientizar su prestación a través de empresas privadas; de ahí que en el país se promoviera la generación de normativa al respecto, por ejemplo, la Ley Marco para la transformación institucional y reforma de Ley de Sociedades Anónimas Laborales 7668 y su Reglamento.

Entonces, un elemento consustancial de la NGP fue la necesidad de repensar el esquema de prestación de los servicios públicos, para ubicar al ciudadano o receptor de estos en el centro, dándoles la capacidad de referirse a la cantidad, calidad o tiempo en que se les brindaba; en otras palabras, un verdadero control ciudadano. A lo anterior debe sumársele el deseo exacerbado de

“aplanar la estructura burocrática” que obstaculizaba la mejor prestación de los servicios públicos. Se vislumbra que el discurso reformista se enfoca en un término particular: *burocracia*; muchas veces, sin parar mientes en lo que conlleva en todo sentido: conceptual, jurídica y operativamente.

Se pretendía acabar con la concepción generalizada de que el Estado, en todas sus partes y engranajes, se había convertido en una maquinaria sin objetivo ni rumbo fijo, solicitante únicamente de recursos presupuestarios para mantener a la gran cantidad de funcionarios a su disposición y propulsor inercial —o por defecto— de la popularmente denominada Ley de Parkinson.

Llegados a este punto, debe aclararse que independientemente de la ideología gubernativa en boga, siempre ha sido MIDEPLAN el ente con capacidades suficientes para liderar la transformación estatal costarricense, incluso en lo tocante al funcionariado público. Esta es una verdad de Perogrullo, cuando se valoran los objetivos y funciones del Sistema Nacional de Planificación —liderado por ese ministerio— estipuladas en los artículos 1 y 2 de la ley 5525. El lector interesado notará que el primero de estos es una traducción perfecta del artículo 50 constitucional, previamente analizado. Bajo esa óptica, las capacidades de transformación estatal están totalmente encuadradas en la materialización del desarrollo nacional, desarrollo este que debe delimitarse en el Plan Nacional de Desarrollo, según lo indicado supra.

Lo público versus lo privado

La noción de emplear técnicas empresariales privadas en el sector público para dinamizar la gestión de este último no es algo nuevo; desde los sesenta Spengler (1970) ya lo mencionaba. Pero fueron Osborne y Gaebler (1994), y más tarde Osborne y Plastrik (1998), quienes agudizaron el señalamiento de volver empresarial al Gobierno, aún y cuando en la obra de estos últimos aclaran

que el término empresario aplicaría tanto para lo público como para lo privado, en razón de que se refiere a utilizar los recursos de maneras diferentes para conseguir el máximo de productividad y eficacia.

En Costa Rica, el ansia de “empresariar” al Gobierno tendría su génesis a partir de la conformación de dos instancias que se consideran propulsoras del liberalismo histórico: la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) en 1958, y la Academia de Centroamérica en 1969, las cuales en muchas ocasiones han coincidido en cuanto a sus miembros más activos: Alberto Di Mare Fuscaldó y Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, entre otros.

Si bien no se ha mencionado a la privatización de acciones y programas públicos como medio exclusivo para el mejoramiento “empresarial” gubernativo, la lectura de diversos autores no da mucho margen para pensar lo contrario, o de emplear mecanismos alternos. El porqué de ello podría considerarse a partir de lo siguiente:

- Las empresas privadas no están sujetas al principio de legalidad, y por lo tanto, no deben observancia total a normas como la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, Ley de Contratación Administrativa 7494 o el Estatuto del Servicio Civil.
- La no sujeción a las anteriores normas les exonera de cumplir con el principio presupuestario de anualidad, por lo cual sus presupuestos no son tan restrictivos, no deben ejecutarse en el lapso de un año calendario, ni esquematizarse por medio de clasificadores presupuestarios.
- Tampoco se ven a obligadas a esquematizar las compras según las modalidades establecidas en la Ley 7494, ni a cumplir cada uno de los pasos inherentes a la contratación pública como la elaboración de carte-

les o pliegos de condiciones, su respectiva publicación, recepción y análisis de ofertas, adjudicación, resolución de recursos como aclaración o revocatoria, etc.

- Y en cuanto a las relaciones de empleo, las empresas privadas no se rigen por el derecho público o administrativo en materia estatutaria y de relaciones laborales, sino por el Código de Trabajo, lo cual les brinda facilidad en la contratación y remoción de los servidores.

Es importante señalar que muchas de las discusiones que se han dado a lo largo de varias décadas sobre el rol que debe jugar el Estado dentro de las relaciones con la sociedad y sus grupos organizados (ciudadanos en general, empresarios, sindicatos, académicos, asociaciones de desarrollo comunal, inversores, etc.), han sido ideológicamente ricas al haber participado todo un crisol profesional: administradores públicos, administradores de empresas, abogados, sociólogos y politólogos; pero metodológicamente pobres, al no lograr esquematizar propuestas factibles de realizar según el contexto costarricense. Precisamente, muchas propuestas no han logrado imbricar las perspectivas antes referidas, y se generan entonces prescripciones que no pasan de ser un dechado de buenas intenciones.

Por lo tanto, la concepción sobre lo que debe ser gubernativo y lo que debe ser propio de la empresa privada estará teñida de la inclinación ideológica de quienes la propongan, y por supuesto de su formación académica. Ahora bien, es indispensable aclarar que el *Modelo Estatal* dependerá intrínsecamente del *Modelo de Desarrollo* por el cual se opte. No en vano la historia nacional acapara experiencias propias de las denominaciones Estado de bienestar o Estado empresario, o modelo de sustitución de importaciones; todas estas respondían a lo que se ha considerado el deber gubernativo para lograr el beneficio de los habitantes y ciudadanos del Estado-Nación.

A las Ciencias de la Administración les interesa todo lo anterior, porque como bien apunta Ferraro (2009) en razón de los planteamientos de Lorenz von Stein: "La base de la Ciencia de la Administración, por tanto, es la idea del Estado" (p.47). Y es que desde la perspectiva del autor de esta investigación, las Ciencias de la Administración son las llamadas a lograr, con fundamento en el arsenal teórico-conceptual y metodológico que poseen, la generación de propuestas esquemáticas estatales, capaces de articular a toda la constelación de instituciones públicas en pos del desarrollo nacional, sea en el campo de la salud, ambiente, educación, erradicación de la pobreza, infraestructura nacional, etc., pero bajo consideraciones de eficiencia y eficacia.

Al hablar de eficiencia y eficacia como filtros para una mejor valoración de programas y acciones públicas como herramienta para el desarrollo integral del país, debe consultarse la acepción que sobre estos brinda Meoño (1980). En ella, el autor aclara que la eficiencia y la eficacia pública no pueden ser medidas en términos idénticos a la gestión privada. Por ejemplo, un programa de ayuda social como comedores escolares, becas estudiantiles o una calle cantonal, podrán no ser eficaces en términos de resarcimiento de costos. Incluso, podrían considerarse un gasto irreparable para el Gobierno; no obstante, en términos de la responsabilidad social del Estado como salvaguarda de las clases sociales vulnerables y de los derechos de los habitantes de la República, dichas acciones le son irrenunciables, lo cual no significa que deban darse sin controles, y por el contrario incurrir en el despilfarro. Así, a pesar de su irrecuperabilidad económica directa, por decirlo de algún modo comprensible, los programas antes mencionados no son eficientes, pero sí eficaces cuando llegan a la población indicada.

En tales valoraciones MIDEPLAN juega un papel protagónico, pero juega el mismo papel cuando se trata de aquilatar si determinados servicios

públicos pueden ser brindados por entes privados, y no por funcionarios o programas públicos. Ese rol tiene sustento en el marco normativo de la Tabla 1 anterior, pero empieza a brillar con luz propia en el momento de discutir y aprobar los PAE antes mencionados y la Ley 7668, cuando el objetivo primordial era efficientizar el Estado y reducir su grasa burocrática. Lo anterior es notorio a tal medida que en 1997 ese ministerio organizó el "Seminario sobre la contratación administrativa de bienes y servicios al sector privado como mecanismo para promover la modernización y la transformación del Sector Público costarricense", el cual devino en un libro de título bastante sugerente: "No era pecado...la contratación privada para la renovación del Estado" (1998).

En dicho seminario se rescataron las bondades de la contratación de bienes y servicios por parte del Gobierno a las empresas privadas, con fundamento en el marco normativo del momento, y que sigue vigente (Ley de contratación administrativa, la Ley marco para la transformación institucional y reforma de Ley de Sociedades Anónimas Laborales, y la Ley de concesión de obra pública). Igualmente, se reitera sobre dos aspectos que resultan medulares:

- a. La prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas no conlleva, *ipso facto*, a una privatización de la actividad de los entes públicos, sino, que debe ser producto de una labor analítica, en la cual se aquilaten elementos como el costo-beneficio de la prestación de los servicios por lo público versus lo privado, así como la calidad de la cual deben gozar dichos servicios.
- b. Existe una necesidad ineludible por profesionalizar a los funcionarios públicos que estarán a cargo de esquematizar las propuestas de adquisición de bienes o servicios, contratos de gestión, concesión de obras, etc., así como de su control y evalua-

ción administrativa, técnica, presupuestaria o jurídica. Dos autores remarcan al respecto (Cooper, 1998; Rivas, 1998), con los cuales no se puede más que estar de acuerdo.

Y es que en razón de las consideraciones sobre lo que debe ser el Estado y a lo que debe focalizarse, o sea, solventar las necesidades poblacionales, aprovechar las oportunidades para el desarrollo y respetar los derechos de los habitantes, deben dejarse atrás las posiciones intransigentes que buscan un aparato estatal todopoderoso, capaz incluso de proveerse a sí mismo de los insumos para su normal funcionamiento.

La adquisición de bienes y servicios según el marco normativo antes indicado, da margen de maniobra para que la Administración Pública dedique sus recursos humanos, técnicos y financieros a lo verdaderamente esencial, muy a pesar de que años atrás haya servido de palanca discursiva para lograr la transformación estatal, bajo premisas exclusivas y cortoplacistas de achicamiento de lo público y reducción del gasto. Ahora, ese marco debe concebirse como lo que siempre ha debido ser: una caja de herramientas que facilita y permite adecuados servicios públicos que impacten positivamente en el desarrollo nacional.

Bajo tales preceptos, no parece factible aún arribar a una respuesta –extremista, valga aclarar– de si las técnicas y procedimientos de la gestión privada deben, en razón de su aparente conveniencia, primar sobre los de la gestión pública, ya que en tiempos de apogeo de la Reforma del Estado esto no pudo demostrarse fácticamente; y hoy, lo esencial sería la mejor prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional, noción esta que Jiménez ubicara en términos muy precisos y directos en el esquema burocrático con su obra *Administración Pública para el desarrollo integral* (1975).

La profesionalización del funcionario en el contexto de la reforma administrativa

Una vez sobrepasados los anteriores acápites, resulta inevitable rematar el presente detalle investigativo aclarando que la profesionalización de la fuerza laboral de las instituciones públicas para la materialización de una reforma administrativa para el desarrollo no es equívoca, ya que como bien apunta Salinas (1975):

...[la] profesionalización al manifestarse, lleva a la adquisición de un mayor prestigio y respeto por parte de las élites políticas para con las élites administrativas así profesionalizadas. En la medida que tal prestigio es ganado por estas últimas, las mismas ganan en consecuencia una mayor influencia sobre las anteriores, las que cada vez menos pueden o quieren permitirse actuar sin la participación del sector administrativo en sus decisiones (p.98).

Tales argumentos bien pueden ubicarse en artículo 6 del Tercer Programa de Ajuste Estructural Ley 7454 (PAE III), el cual indica en su párrafo primero lo siguiente:

ARTICULO 6.- Creación del Fondo de formación permanente de funcionarios públicos.

Se crea el Fondo de formación permanente de funcionarios públicos, que tendrá como fin la capacitación permanente de los funcionarios del Estado, para mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública, elevar la calidad de los niveles de gerencia media y superior del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas, de tal modo que se favorezcan la innovación y el cambio rápido, profundo y modernizante y se contribuya sustancialmente a la transformación hacia un Estado moderno y eficiente. Además, persigue establecer las

bases de un esquema de entrenamiento permanente para los funcionarios públicos.

Al valorar microscópicamente ese artículo, o sea, desde el respectivo expediente legislativo, se cae en cuenta de que el espíritu y funcionalidad del mismo es encomiable; pero no puede decirse lo mismo de los argumentos empleados en su formulación, ya que en ellos se lee (ver folio 1480 y siguientes) que los niveles gerenciales de la Administración Pública ya representaban un cuello de botella para las intenciones de los gobernantes, pero igual se les consideraba el pilar fundamental del cambio estatal, por lo que se esperaba revertir esta problemática situación, capacitando a 6500 ejecutivos estatales de nivel superior y medio en técnicas modernas, procedimientos, herramientas y sistemas de gerencia pública moderna.

Tales argumentos, aparte de contradictorios, son simplistas, por cuanto no puede concebirse como requisito *sine qua non* de una reforma administrativa, la mera prestación de cursos de "gerencia pública". Ya en otros espacios (Bolaños, 2010 y 2011) nos hemos referido a la necesidad de abordar profunda y técnicamente lo que a los niveles directivos de la Administración Pública se refiere, tratando de evitar, precisamente, visiones cortoplacistas, casuísticas y circunstanciales.

Pero, reiteramos, la intencionalidad final del Fondo de formación es rescatable, y en la actualidad bien puede convertirse en una herramienta poderosa para la reforma pública, pudiendo esquematizar, desarrollar y evaluar continua y sistémicamente, procesos y acciones de formación y capacitación del funcionariado público en temas propios de la naturaleza estatal. Y en esa línea, debería iniciarse por potenciar un mejor entendimiento de lo que es efectivamente la Administración Pública costarricense, su marco normativo y las técnicas más acordes para propender su funcionamiento sistémico.

El potenciamiento de las capacidades humanas en cualquier proceso de cambio organizacional, sea de grandes o pequeñas proporciones, debe ser una máxima, en razón de que el ser humano ostenta igualmente una carga emocional que en la mayoría de los casos se convierte en el dínamo de la transformación, o en su defecto, en una barrera infranqueable. No en vano Coronilla y del Castillo (2001) se han encargado de investigar y analizar el cambio organizacional (dentro de la reforma gubernamental) desde la dimensión humana. Ignorar tal dimensión es obviar, muy ingenuamente, que la reforma administrativa pública ha sido, es y será posible en el tanto el funcionariado se alinee con la misma, ojalá mediante su participación activa, sin que eso signifique que deba accederse a demandas irracionales de los grupos de presión internos, por ejemplo, a través de convenciones colectivas con beneficios abusivos, exagerados o poco equitativos en comparación con los del resto del aparato estatal.

CONCLUSIONES

Tal y como fue indicado en líneas anteriores, el momento histórico más preclaro de la reforma administrativa criolla fue en el lapso 1989-1998. En el convergieron condiciones político-económicas y científico-literarias que popularizaron términos como reforma, modernización, movilidad laboral, liberalización económica, entre otros. Empero, en ese momento, tal y como en el presente, no se han tenido suficientemente claros elementos y conceptos –históricos, doctrinarios, políticos, administrativos, jurídicos, micro y macroeconómicos– que condicionan lo que debe ser una reforma gubernativa y lo que puede abarcar, distorsionando por defecto, cualquier esfuerzo presente o ulterior al respecto. Se exceptúan de ello las prescripciones de Meoño (1980, 1986, 2005, 2008, 2011 y 2012) aquí indicadas.

También se coincide plenamente con Salinas (1975), al argüir que:

... la Reforma Administrativa no puede ser emprendida en forma simplificada. Los modelos legalistas de cambio, aunque parte necesaria, no son suficientes. En sus aplicaciones más erradas, las reformas sustentadas sólo en instrumentos legales suponen que con la creación artificial de la forma, la sustancia habrá luego de alojarse en este última (p.73).

Bajo ese prisma, se aclara también que si bien el andamiaje jurídico no resulta en el fin último de la reforma, sino en el medio, dicho medio ya se vislumbra específicamente para el caso costarricense a partir de la Ley de Planificación Nacional 5525.

Pero si bien MIDEPLAN se constituye como el ente técnico por excelencia para liderar procesos transformacionales de amplio espectro, el verdadero reto radica en qué específicamente debe transformarse, así como ubicar la fórmula más propensa para mejorar las relaciones Estado-sociedad, potenciar las oportunidades para el desarrollo, satisfacer las necesidades poblacionales y respetar los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, lleva razón Kliksberg (1994), cuando en el marco de la 11 Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Toluca, México, en 1993, genera una serie de preguntas trascendentales sobre cómo el rediseño del Estado contribuye a un reto muy similar al aquí expuesto, por ejemplo, ¿Qué se contesta desde el rediseño del Estado, sus relaciones con la sociedad y la cooperación internacional sobre el problema de la deuda externa?

Esa respuesta en gran parte la encontramos en la obra de Sánchez (2004), quien logra detallar con alto grado de especificidad los efectos que las relaciones geopolíticas, económicas y de comercio internacional han tenido sobre el modelo desarrollista nacional, modelo que tal y como se argumentara previamente, delineará por correlato el esquema administrativo público. Como bien indica Sánchez (2004), "La mayoría de países que hoy día son exitosos en el comercio internacional han poseído un Estado fuerte con

gran capacidad para intervenir en la economía. Ejemplo de ello son: México, Brasil, Corea del Sur, Taiwan, Francia, Alemania y Japón" (p.357).

Ciertamente, el ánimo por reducir o eliminar la hipertrofia estatal es parte de la propaganda política que se escucha cada cuatro años. Pero esto no puede convertirse en un fin por sí mismo, sino que dicho ánimo es más bien una responsabilidad consustancial de la *Planificación del Desarrollo*. Sobre esta, aclara categórica e incuestionablemente Meoño (2012) lo siguiente:

(...) en este contexto del desarrollo la planificación se convierte en un verdadero instrumento o mecanismo de previsión y de acción coherente e integrada, porque permite ordenar y asignar la intensidad y clase de contribución deseada de cada organismo público e idealmente de cada actor nacional no estatal, según su orden de prioridades, objetivos y metas nacionales políticamente interpretados e instrumentados, insistimos, a partir de la Constitución Política (p.31).

Cuando la anterior transcripción logre ser comprendida integralmente por los jerarcas de turno y por los cuadros técnicos supeditados a estos, será posible dinamizar, en consecuencia, estrategias de reforma administrativa enfocadas en el alineamiento de todas las instituciones públicas hacia el desarrollo nacional, con fundamento en la Constitución Política, en las leyes orgánicas de las propias instituciones, así como en el resto de normas vinculantes con su *Actividad*. Con especial énfasis en las estructuras administrativas bajo criterios de regionalización y sectorialización³, la

3 Para un mejor entendimiento de estos términos, consúltese Meoño (1986). Por otro lado, valga indicar que un momento claro en la historia costarricense de la Reforma del Estado, en el cual se buscó consolidar una armazón institucional bajo criterios de sectorialización, fue durante el trámite del PAE III, pudiendo consultarse el respectivo expediente legislativo, por ejemplo, en su folio 789 (puntos 24 y 25 de la Carta de política de desarrollo para el PAE III, suscrita por el entonces Presidente de la República).

reforma debe buscar el alineamiento de lo que hoy es un archipiélago de instituciones asistémico, y desvinculado entre unas y otras, y entre estas y el PND.

Con este último párrafo terminaríamos de dar respuesta a la laguna teórica y metodológica presentada por Prats (1999), e implícitamente se responde cualquier duda que en idéntico sentido ostenten todos aquellos investigadores, estudiantes, administrativistas y jerarcas propios de la Administración Pública nacional o interesados en ella. Por cuanto el esquema normativo y teórico-conceptual costarricense liga la reforma pública hacia el desarrollo, conforme la amplitud que ostenta el macro Sistema Nacional de Planificación.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=5525
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). *Convenio de préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III) 7454*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=23599&nValor3=24992&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley marco para la transformación institucional y reformas de la ley de sociedades anónimas laborales 7668*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=7668
- Bolaños, R. (2010). Los cuadros gerenciales en la Administración Pública: un primer acercamiento teórico-jurídico. *Revista de Ciencias Económicas* 28 (1), 143-166.
- Bolaños, R. (2011). Los cuadros gerenciales en la Administración Pública: un segundo acercamiento sobre capacitación, formación y otras cuestiones. *Revista de Ciencias Económicas* 29 (2), 249-269.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2014). *Boletín Reforma N° 523*. Recuperado de: <http://old.clad.org/reforme/boletin-523>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). (1991). *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: Impreso por EDICOSTA.
- Cooper, P. (1998). Más allá del proceso de licitación: la dinámica de la administración de los contratos públicos. En MIDEPLAN. *No era pecado... la contratación privada para la renovación del Estado* (pp.23-58). San José: MIDEPLAN.
- Cornick, J. (2001). Los alcances de la mejora regulatoria en Costa Rica. En Jiménez (Editor). *La mejora regulatoria en Costa Rica* (pp. 137-162). San José: Academia de Centroamérica.
- Coronilla, R. y del Castillo, A. (2001). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En Arellano, D., Cabrero, E. y del Castillo, A. (Coord.) *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* (pp.77-76). México: CIDE/Porrúa.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral* (2° edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (1994). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio, una agenda estratégica para la discusión. En Kliksberg, B. (Comp.). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP/Fondo de Cultura Económica.
- Malavassi, G. (1977). *Los principios cristianos de justicia social y la realidad histórica de Costa Rica*. San José: Autor.
- Meoño, J. (1980). *Introducción al análisis de la burocracia pública*. San José: EUCCR.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica* (2° edición). San José: EUCCR.

- Meoño, J. (2005). *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingreso y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*. San José: IICE/UCR.
- Meoño, J. (2008). *El Modelo-País en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional*. San José: IICE/UCR.
- Meoño, J. (2011). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia*. San José. IICE/UCR.
- Meoño, J. (2012). Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas públicas y reforma del Estado en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 30 (1), 13-72.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). (2004). *Manual de Procedimiento para elaborar regulaciones y trámites simples*. San José: MEIC.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (1996). *Deroga Subsistema de Reforma Administrativa*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28747&nValor3=30417&strTipM=TC
- Montenegro, W. (1970). *Introducción a las doctrinas político-económicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transformar el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J. (1999). Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad* 160 (marzo-abril), 101-117.
- Presidencia de la República Mexicana. (1982). *Glosario de términos administrativos. Colección: Guías Técnicas. Serie Organización y Métodos Núm. 11*. México: Presidencia de la República Mexicana
- Rivas, M. (1998). Sobre la contratación de bienes y servicios al sector privado como mecanismo para promover la modernización y la transformación del sector público costarricense. En MIDEPLAN. *No era pecado... la contratación privada para la renovación del Estado* (pp.453-456). San José: MIDEPLAN.
- Rojas, L. y Suárez, M.T. (2008). El lenguaje como instrumento de poder. *Cuadernos de Lingüística Hispánica* 11, 49-66.
- Salinas, A. (1975). *La reforma administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, R.A. (2004). *Estado de bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Spengler, J. (1970). Burocracia y desarrollo económico. En: LaPalombara et al. *Burocracia y desarrollo político* (pp.185-215). Buenos Aires: Paidós.

Recibido: 19 de enero de 2015
 Aceptado: 16 de marzo de 2015