ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

EN COSTA RICA

CARLOS E. SERRANO RODRÍGUEZ

ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

EN COSTA RICA

CARLOS EDUARDO SERRANO RODRIGUEZ

San José, Costa Rica, febrero de 2016

Dedicatoria:

A mi esposa, Blanky;

a mis hijos: Angie, Carlos y Diego y;

a mis nietos: Hugo, Isabella y María Pía.

Motivación de mi vida.

Presentación

La Universidad de Costa Rica y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) se complacen en presentar el libro Administración y Gerencia Pública.

Este libro, es una obra elaborada por el MSc. Carlos Serrano Rodriguez, quien fue docente de la Escuela de Administración Pública, Vicerrector de Administración de la Universidad de Costa Rica y Proveedor Nacional. Sin lugar a dudas la redacción de este libro, tuvo como motivación principal el compromiso con la docencia universitaria y la firme convicción de contribuir con el mejoramiento de la administración pública costarricense.

En el mismo se define los elementos sustantivo que definen el papel de la administración público como brazo ejecutor del subsistema político, del Estado y de la sociedad. Se recorren los debates actuales sobre los paradigmas de gestión estatal y de relación con el ciudadano, se problematizan las capacidades estatales y la gestión de los recursos humanos, se proponen estrategias para la participación ciudadana, la articulación de políticas, la implementación de sistemas de calidad e innovación, la aplicación de nuevas tecnologías de la información, y el control entre otros.

El autor desde su propia perspectiva, comparte enfoques, criterios y herramientas que esperamos se los apropien los lectores y les sirvan a los funcionarios públicos para el fortalecimiento estatal y su relación con la ciudadanía.

Queda así plasmado el espíritu del CICAP en contribuir con la generación de espacios de estudio y análisis de la Administración Pública que permitan avanzar el el fin último de la adminstración pública: la mejora la calidad de vida de las personas.

Ciudad Universitaria, Rodrigo Facio, 25 de febrero del 2016.

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora

UCR | CICAP

ÍNDICE

	Introducción	6
I.	El estudio de la Administración Pública	8
	1. Naturaleza, origen y etapas en su estudio	8
	2. Misión y visión de la Administración Pública	9
	3. Principios de la Administración Pública	9
	4. Relación con otras disciplinas del conocimiento	10
	5. Administración y gestión pública	11
II.	El Estado y su relación con la Administración Pública	13
	1. Concepto de Estado	13
	2. Características del Estado	14
	3. Funciones del Estado	15
	4. Elementos del Estado	15
	5. Alcance del Estado	15
	6. Organización y estructura	16
	7. Modelos y estrategias de desarrollo	16
III.	Sistema político y Administración Pública	20
	1. Concepto de sistema político	20
	2. Sistema político y Administración Pública	20
	3. Gobierno y Administración Pública	22
	4. Administración Pública y burocracia	24
IV.	Base jurídica de la Administración Pública	27
	1. Evolución histórica	27

2. El derecho y el principio de legalidad 30

V. Administración Pública, moral y ética 32

1. Administración Pública, moral y ética 32

2. Servicio público y ética 33

3. Gobierno y ética 34

4. Principios y deberes de la función pública 35

VI. Responsabilidad y respondabilidad en la gestión 39

1. Responsabilidad 39

2. Respondabilidad 40

VII. Teoría administrativa y Administración Pública 42

1. Teorías de la organización y administración 42

2. El proceso administrativo en la gestión 44

3. Variables y competencias 45

VIII. Organización y sociedad 46

1. La organización 47

2. Organización y sociedad 49

3. Organización e individuo 50

4. Tipos de organización 51

5. Cultura organizacional 52

6. Clima organizacional 53

IX. Administración y gestión Pública: teoría y práctica 56

1. Evolución, objeto de estudio, conceptos

y función de la Administración Pública 56

2. Organización y estructura 60

3. La burocracia como modelo de gestión 67

4. Imagen pública de la Administración Pública 71

5. Paradojas y paradigmas de la Administración 73

6. Reforma del Estado y administrativa 78

7. Gestión pública tradicional y moderna 86

8. Administración Pública y su misión 88

9. La realidad de la gestión y del servicio 93

10. La corrupción y sus efectos en la gestión 151

X. El control en la gestión pública 187

1. Definición de control 187

2. Definición de control interno 187

3. Etapas del proceso de control 187

4. Áreas y tareas de control 188

5. Tipos de control 188

6. El control político 189

XI. Nuevas formas de gestión Pública 195

1. Nuevos enfoques de gestión 195

2. Nuevas formas de organización 199

3. Nuevo concepto de Estado y gestión pública 199

4. Retos y desafíos 208

5. Áreas clave para el cambio 213

6. “Marketing” público 213

7. Organización del futuro 214

Bibliografía 219

Introducción

El análisis del tema de la gestión pública tiene una gran relevancia, actualidad e importancia para comprender al Estado y a la Administración Pública, y una gran pertinencia para el logro de eficiencia y eficacia en los sistemas y procesos administrativos, técnicos y de producción que ejecutan las instituciones públicas y en las relaciones con los representantes de los sectores sociales y las comunidades. Mucho se ha escrito sobre los problemas de las instituciones, pero muy poco sobre la forma en que se aplica la teoría de la organización y de la administración al trabajo por parte de las instituciones. Realidad que me ha motivado para realizar la presente obra y actualizar el conocimiento sobre la Administración Pública en general y en forma específica sobre la gestión pública y su efecto en la productividad de las instituciones, materia obligada como objeto de estudio para lograr objetividad en las relaciones entre el Estado, la sociedad, las comunidades y los individuos y grupos sociales.

Como todo lo que nos rodea en el mundo moderno, caracterizado por la globalización, la apertura comercial, el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología y, el rompimiento de fronteras entre las naciones, la forma de administrar está sufriendo un cambio drástico y rápido sin que el Estado y las instituciones se percaten del mismo y reaccionen proactivamente y de forma oportuna. Los antiguos enfoques para administrar los recursos en las organizaciones actuales ya no son adecuados y se tornan inútiles para resolver los problemas y enfrentar dichos cambios. La preocupación mayor de los dirigentes de las organizaciones, hoy en día, está referida al dilema de cómo movilizar completamente la energía de los recursos humanos en dos vías especialmente: motivación y productividad. Realidad que plantea la necesidad de mayores capacidades y competencias en el capital humano público y el uso de la tecnología.

El propósito de este nuevo aporte al estudio de la Administración Pública consiste en dar a conocer los principales aspectos que caracterizan la gestión pública, para que sirvan de orientación a los estudiantes, profesionales y, a los particulares que participan en las relaciones y negociaciones con el Estado. De igual forma es un acercamiento para el desarrollo de la gerencia pública en el Estado, actividad en la que ha prevalecido la improvisación y la falta de profesionalización y de capacidad institucional

La obra incorpora el marco teórico que tiene que ver con la organización y la administración en que se fundamenta la gestión pública; las formas de organización y las actividades operativas que se aplican, tomando como base el proceso administrativo; un análisis de las funciones y las técnicas administrativas y la forma de aplicarlas en la práctica; un estudio del marco jurídico nacional y ético en el que se desenvuelve la gestión Pública; los efectos de la corrupción en la gestión y; un análisis de los retos y desafíos que se le presentan a la Administración Pública para lograr la gobernabilidad y una mejor práctica administrativa.

De igual forma, se incluye un análisis de la realidad operativa de la gestión pública, partiendo de la hipótesis de que ésta se encuentra en crisis, como resultado de la debilidad organizativa, la aplicación parcial de la teoría, la ausencia de liderazgo, de gerencia y de ética en la acción, la que se demuestra con ejemplos prácticos de lo que acontece en el funcionamiento de las instituciones, por área de gestión. Planteamiento que sirve para mostrar la necesidad de crear condiciones para el desarrollo de la gerencia pública, como una de las soluciones a esta crisis y como instrumento básico para enfrentar los retos y desafíos del entorno.

Espero que su contenido se convierta en un instrumento efectivo para el conocimiento y dominio de esta materia, para el logro de efectividad en las instituciones y modificar positivamente las conductas de los funcionarios y particulares y para la discusión de la temática desarrollada.

Carlos E. Serrano R.

I. El estudio de la Administración Pública

En el presente capítulo se analiza la razón de ser de la Administración Pública, a partir de su naturaleza, origen y forma de emprender su estudio con el propósito de introducir al lector en su comprensión y conocimiento y de la importancia de la gestión en la forma de aplicarla.

1. Naturaleza, origen y etapas en su estudio

1.1. Naturaleza

La naturaleza de la Administración Pública se encuentra en la razón de ser del Estado y su misión, con respecto a la satisfacción de las necesidades de los individuos y grupos humanos.

- Surge como una respuesta a las necesidades sociales y como un medio para lograr el bien común o bienestar general
- Su finalidad es conseguir la integración de los grupos e individuos que forman la sociedad, y ordenar y controlar la vida en sociedad
- Existe por la necesidad de lograr el interés público y la búsqueda de la calidad de vida de los individuos y las poblaciones
- Su estudio se ha movido entre lo jurídico y lo administrativo, con una mayor incidencia en lo primero
- Su base está dada por lo social, la política, el derecho y la economía
- Surge como resultado de la creación del Estado y la necesidad de regular la convivencia social
- En su estudio existe una ausencia de base propia de América Latina, que permita formular material conceptual sobre la realidad particular de las naciones y las relaciones con las sociedades. Influencia de las corrientes de Europa y Norteamérica.

1.2. Origen

Fundada en 1808 por el líder liberal francés Bonnin, quién la llamó Ciencia de la Administración y le definió su vínculo con la acción social y la política y con las relaciones entre la ley, los individuos y las comunidades[1].

Nace con la asociación o comunidad y tiene su razón de ser en la necesidad humana y social, con base política y legal. Surge como disciplina del conocimiento para:

- Conservar la unidad y las relaciones sociales
- Buscar el bienestar general para las mayorías
- Lograr una distribución adecuada de la riqueza
- Promover la igualdad de oportunidades para todos los miembros de una comunidad
- Desarrollar la justicia social y la equidad

1.3.Etapas en su estudio

Su estudio se ha visto influenciado por las corrientes del pensamiento organizacional y administrativo y sus enfoques teóricos y por los intereses económicos del ambiente, muy especialmente de los organismos internacionales financieros que promueven ayudas a los países. Entre las orientaciones principales están:

- Promoción y fomento del desarrollo social
- Organización administrativa

1 GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México: Harla S. S. 1985, págs. 88 a 92

- Comportamiento y sus efectos
- Búsqueda de eficiencia y eficacia
- El desarrollo humano y social con justicia, equidad y libertad, para lograr el bien común
- Crear condiciones para la sociabilidad del ser humano y la calidad de vida
- Promover y mantener las relaciones sociales
- Promover la productividad y la rentabilidad económica

2. Misión y visión de la Administración Pública

2.1. Misión

Cumplir con los objetivos del Estado y servir de medio para la búsqueda y logro del bien común, la calidad de vida, con equidad, justicia, libertad y desarrollo humano.

2.2. Visión

Actuar como un subsistema del sistema político y servir de medio para concretar la acción del Estado y satisfacer las necesidades y demandas humanas y sociales

3. Principios de la Administración Pública

Los principios que guían la acción en la gestión pública se citan seguidamente.

- Crear condiciones para la asociación y vida en comunidad
- Dar mantenimiento y conservación a la vida en comunidad
- Crear condiciones para el desarrollo humano y la calidad de vida
- Ejecutar leyes que beneficien el interés general
- Esencia política como base de la acción pública
- Gobernar para el pueblo
- Acción social como razón de ser
- Desarrollar espíritu de servicio en cada acción
- Promover la probidad y transparencia en las decisiones, acciones y conductas

4. Relación con otras disciplinas del conocimiento

La administración pública es considerada como una ciencia sincrética por Jiménez Nieto[2], porque su base conceptual está dada por diferentes disciplinas del conocimiento como la política, la economía, las ciencias de la conducta (psicología, sociología, antropología), el derecho, la ecología y, para funcionar y obtener resultados efectivos requiere de ellas. Criterio que reafirma el citado autor con la siguiente afirmación: “la ciencia administrativa se edifica con, sobre y por las demás ciencias sociales básicas y sólo vale en términos del valor que le transmite el análisis interdisciplinario”.

Para establecer el vínculo natural y fáctico de la administración pública con otras disciplinas del conocimiento, se partirá de su comprensión conceptual y de la realidad funcional de las instituciones que la conforman y del reconocimiento de la administración pública como un sistema, que interactúa con otros sistemas y con el entorno. Para tal efecto, se toma como base el criterio de Jiménez Nieto[3], en el que se reconoce que toda institución es:

- Un sistema político. Porque interaccionan: el ejercicio electoral, el poder, la autoridad y el liderazgo, la obediencia, los mecanismos de legitimación, las necesidades y demandas de la sociedad, los apoyos, normas y controles, que son determinantes para la convivencia. Cada institución implica

2 JIMÉNEZ Nieto, Juan I. Teoría General de la Administración. Madrid: Editorial Tecnos, 1981, p. 55.
3 JIMÉNEZ Nieto, Op. Cit. p. 182 a 191.

acción política para satisfacer necesidades humanas y sociales y para lograrlo se requiere gobernar

- Un sistema económico. Porque interaccionan medios escasos y necesidades ilimitadas, fines alternativos y mecanismos racionales para la administración y gerencia, maximización utilitaria y obtención de beneficios y ganancias, búsqueda de eficiencia y eficacia en los procesos, desempeño cualitativo y cuantitativo y la maximización de la satisfacción individual y colectiva. Siempre se debe buscar el interés común.
- Un sistema psico-social. Porque interactúan seres humanos como fuerza laboral y usuarios, con papeles definidos, que tienen intereses y expectativas, que necesitan de la motivación y cuya labor depende de las relaciones e interacciones que se generan en los procesos operativos y en su vínculo con el entorno. Para funcionar se requiere del equilibrio entre la organización formal y la organización informal y el nivel de formalización y de complejidad determina el comportamiento individual y grupal en ellas.
- Un sistema de valores. Porque crea y vive gracias a los valores morales, éticos y espirituales. Crea, además, condiciones para una administración por valores y su permanencia en el ambiente depende de la aplicación de los principios y valores que ha definido una sociedad. La institución es un centro de emisión y recepción de valores sociales, éticos y morales, en el que participan los individuos y los grupos formales e informales, que pueden servir para beneficiarla o para perjudicarla.
- Un sistema de decisiones. Para administrar una institución se necesita gobernar y para hacerlo hay que tomar decisiones. Conducir una organización significa tomar decisiones, para adecuar los medios escasos a las necesidades ilimitadas, en condiciones de certidumbre o de incertidumbre, lo que le da el grado de racional al proceso. Decidir es seleccionar un curso de acción de entre un inventario de cursos alternativos, en base al enjuiciamiento ponderado de las consecuencias anticipables, lo que expone la condición de racionalidad limitada. En toda institución se dan decisiones programadas y decisiones no programadas, las que resultan claves para los procesos de gestión
- Un sistema jurídico. La acción pública se debe ejecutar de conformidad con el marco normativo nacional e internacional que se adopte. Por precepto constitucional, Costa Rica estableció el principio de legalidad como la base para la vida y la función pública, por lo que toda decisión y acción tiene que estar sustentada en la legalidad.

5. Administración y Gestión Pública

En la presente obra se parte de un marco conceptual que diferencia la administración de la gestión pública. La primera tiene que ver con la teoría de la organización que le sirve de base, con la razón jurídica objetiva y la naturaleza humana y social que la caracteriza, la que descansa sobre las hipótesis de que las decisiones y acciones son racionales y voluntarias y que son guiadas por la legalidad, la ética y la moral y, que los administradores públicos hacen lo que se les indica; mientras que la segunda, la gestión, se concibe como: el arte y la técnica para determinar objetivos y metas y conducir a las personas; armonizar objetivos, planes y recursos; buscar equilibrios en la toma de decisiones y acciones y; reaccionar ante el entorno cambiante y buscar oportunidades para el bienestar general, por medio de la gobernabilidad, el liderazgo en las organizaciones, las conductas proactivas, la innovación y la creatividad. Criterio que se sustenta en los estudios del Ministerio de Administraciones Públicas de España[4]

5.1. Administración Pública

La administración se entiende en esta obra como aquella ciencia que estudia las relaciones entre la sociedad y los individuos y de los medios de conservación de dichas relaciones por la acción del ordenamiento jurídico (como un medio) y; por Administración Pública se entenderá toda la acción del Estado y sus organizaciones, necesarias para la prestación de bienes y servicios a la comunidad y a los individuos, para satisfacer sus necesidades.

4 Ministerio de Administraciones Públicas. La ética en el servicio público. Madrid, España: OCDE, INAP, 1997, p. 119

De acuerdo con Meoño[5], se entenderá a la Administración Pública como: "…el principal mecanismo de conversión del sistema político, por cuanto es a través de ella que se genera y concreta toda acción estatal que tiende a satisfacer las demandas sociales…" De manera que es un medio para cumplir con las funciones del Estado, concretar los procesos operativos y satisfacer las necesidades humanas y sociales.

5.2. Gestión

Por gestión se entenderá, de manera general, el conjunto de decisiones y acciones dirigidas a comprender, motivar y coordinar a las personas y demás recursos para alcanzar metas individuales y colectivas y, de forma específica:

- La promoción y fomento de competencia entre programas y proyectos institucionales, para la prestación de servicios y consolidar el sistema político
- Acercar y concretar servicios a las comunidades por medio de la ejecución de los procesos administrativos y técnicos, de manera eficiente y eficaz
- Crear misiones organizacionales que orienten las estrategias y políticas del gobierno, hacia la satisfacción de las necesidades de la colectividad
- Promover las condiciones para disponer de un estado de bienestar, que privilegie la calidad de vida, la equidad, la probidad y la participación, como razones de la acción pública. Acercar el gobierno al ciudadano
- Crear condiciones para disponer de una burocracia participativa y comprometida con el desarrollo integral y la calidad de vida de los individuos y los grupos sociales
- Desarrollo de capacidades y competencias que permitan crear, innovar y transformar las realidades y por su medio, mejorar la calidad de vida de los individuos y grupos humanos. Para esto se requiere de liderazgo.
- Mantener y consolidar la credibilidad y confianza en el sistema político, el Estado, las instituciones y la función pública, por medio de un liderazgo efectivo
- Comprender, motivar y coordinar al ser humano en el trabajo y como usuario.

Esto implica comprender que: Gestión es igual a diligencia, trámite y procuración[6]. Es la acción en sí misma: hacer o ejecutar para cumplir los objetivos y metas.

II. El Estado y su relación con la Administración Pública

En este capítulo se analiza al Estado y su relación con la administración y gestión pública, por medio del contenido conceptual y los paradigmas que se han definido para su comprensión, utilizando como indicadores de estudio las funciones, su alcance, características, la estructura y los modelos de estrategias aplicados.

De conformidad con el ordenamiento jurídico de Costa Rica el Estado está constituido por la Administración Pública y los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado y; la actividad de los entes deberá estar sujeta, en su conjunto, a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios[7].

Seguidamente se hace referencia a su concepto, funciones y características.

5 MEOÑO, Johnny. Administración Pública. San José : Editorial Universidad de Costa Rica, 1981, P. 20

6 De la Canal, Julio. Diccionario de sinónimos e ideas afines. México, CECSA, 1969, P.159

7 Según lo establecen los artículos 1 y 4 de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978

1. Concepto de Estado

- Es el modo de expresión de la organización política de la sociedad
- Es la sociedad en acción. La asociación de seres humanos en un territorio
- Primera persona jurídica y como tal sujeto de deberes y derechos para ejercer el poder legítimo
- Estado y sus órganos son una sola cosa: implica unicidad orgánica.

La razón de ser del Estado se puede identificar en sus propias funciones, ya que le corresponde:

- Ordenar y regular la vida en sociedad
- Lograr la separación formal entre los intereses particulares y los generales
- Buscar el equilibrio en la sociedad
- Lograr la cohesión social
- Promover, fomentar y acelerar los cambios
- Buscar el desarrollo, la equidad y la calidad de vida en sociedad
- Crear condiciones para defender el bien común

Dos paradigmas se plantean para el reconocimiento social del Estado y ambos se aplican en Costa Rica, con prevalencia de uno:

- Paradigma de legitimación del Estado por el orden natural, religioso o tradicional: Estado justo. La sociedad debe una obediencia simple
- Paradigma del Estado legítimo. Se conjuga la libertad individual y civil con la autoridad estatal, especie de pacto social. Régimen constitucional consensuado, que permite la regulación de las relaciones sociales, respetando la autonomía de los individuos y de la sociedad. Se presenta el Estado como promotor de los derechos humanos, regulador y responsable del mantenimiento de condiciones de equidad, libertad y de justicia social. Este prevalece en el país.

2. Características del Estado

- Es un conjunto de seres humanos unidos entre sí, por un lazo común
- Constituye una relación permanente entre una nación y un territorio determinado, con límites claramente identificables
- Es vida social, como resultado de ser un organismo viviente. Conformado por individuos y grupos sociales en permanente y continua relación, interrelación e interdependencia
- Tiene una personalidad jurídica propia y abarca el todo: organizaciones públicas y la sociedad
- Sujeto de deberes y derechos, definidos por ley
- Poseedor del poder legítimo por la ley
- Es indivisible, funciona como un todo

3. Funciones del Estado

Las funciones son las que le permiten al Estado su relación con los individuos y grupos sociales. Ellas son:

- Producir. Bienes, obras, servicios, tributos, tarifas y precios
- Distribuir. Riqueza, asignar recursos, dar subsidios, ayudas y asistencia social. Buscar el bien común
- Promover. Calidad de vida y el desarrollo, por medio de políticas públicas, justicia social y el equilibrio de acciones
- Ordenar. Ejercer autoridad, dar seguridad, regular y controlar, orientar y hacer respetar la ley: integrar. dar participación, buscar la cohesión social y la equidad, hacer respetar la soberanía
- Servir de medio para lograr el bien común

- Ejercer el poder legítimo
- Lograr la equidad, de manera integral

4. Elementos del Estado

- El pueblo. Suma de los individuos y grupos
- El territorio. Área geográfica y división territorial
- El poder. Ejercer la autoridad y poner orden, fijar normas, regular, buscar la paz, defender la soberanía y velar por el principio de legalidad

5. Alcance del Estado

El alcance del Estado, por medio de las instituciones que lo integran y las funciones que cumplen, involucra la organización de la sociedad, la regulación de la vida en ella y la atención de las necesidades de los individuos y grupos humanos y, utiliza a la Administración Pública y sus instituciones como el medio o instrumento para lograrlo.

Para comprender su alcance es posible recurrir al planteamiento abstracto que aplicó Hobbs al exponer su teoría sobre "el Leviatán", como contrato social, tal y como se describe seguidamente[8]:
"El Estado surge por medio de un contrato social, efectuado entre todos los habitantes de un territorio determinado, mediante cuyo contrato cada individuo renuncia a sus derechos, a la defensa propia a favor del Estado, a condición de que todos los otros hagan lo mismo".

El Estado y los entes que lo integran deberán estar sometidos, en su conjunto, a los principios básicos del servicio público y del bienestar general, definidos por la sociedad y el Estado en forma conjunta sobre la base del consenso. De manera que su alcance es la acción social y la solución de las necesidades humanas, con base en el marco legal.

6. Organización y estructura

El Estado costarricense aplica un criterio pluralista para la organización y estructuración de la Administración Pública, la cual se fundamenta en la división de funciones clásica, según la naturaleza de las mismas. Así tenemos las siguientes funciones: Legislativas, Ejecutivas, Judiciales, Electorales y, de Fiscalización y control.

Pero a pesar de la división de funciones, el Estado sigue conservando su unidad e indivisibilidad: el Estado y sus entes son una sola cosa

- Legislativo. Dicta leyes, tiene la responsabilidad determinativa y la sensibilidad política y vela por el orden moral y el bien común
- Judicial. Hace y administra justicia, responsable del control de legalidad
- Ejecutivo. Aplica leyes, dirige, conduce (gobierna), toma iniciativas, ejecuta procesos, controla y ejerce la autoridad formal, administra el Estado, atiende y satisface demandas del pueblo buscando la equidad y la justicia. Responsable de la gestión de los procesos operativos y de la relación con la sociedad.
- Electoral. Preserva derechos electorales: Dirige, regula y controla los procesos electorales para fortalecer la democracia
- Fiscalizacíón. Por medio de instituciones creadas para fiscalizar la acción pública. A cargo de la regulación y el control para verificar el logro del bien común y promover la rendición de cuentas a la sociedad

8 Se hace referencia al modelo ideal de Estado planteado por Tomás Hobbs en el Leviatán, tomando como base al régimen de la monarquía.

7. Modelos y estrategias de desarrollo

A continuación se describen los modelos y estrategias de desarrollo que han orientado la gestión pública y de los negocios en el país entre 1948 y el 2015 y la forma en que se han manifestado en el tipo de Estado y la participación de las clases sociales dominantes. En esta caracterización se incluye el tipo de actividad económica, la clase social prevaleciente o influyente, el tipo de Estado y la orientación que se ha dado a la burocracia.

Estrategias de desarrollo	
1948-1959	Exportación agrícola
	Empresarios-políticos
	Estado Benefactor
	Burocracia económica
1959-1972	Sustitución de importaciones
	Industriales
	Surgen Empresarios-políticos
1972-1982	Estado empresario
	Políticos-empresarios
	Burguesía del Estado
	Burocracia electoral
1982-2005	Promoción de exportaciones
	Tecnócratas-políticos con poder
	Burocracia económica
	Burocracia electoral
2006-2015	Traslado funciones del Estado a la
	Empresa privada: ICE, INS, MOPT
	Empresarios políticos fortalecidos
	Estrategia Nacional de compras

Fuente: Elaboración del autor de esta obra. 2015

Según el tipo de estrategia de desarrollo, así se determinan la filosofía y conformación del Estado y la Administración Pública y se definen las políticas públicas y directrices que orientan la gestión pública en cuanto a la forma de organización (formalización y complejidad), la que usualmente se manifiesta en la organización de la siguiente forma: Centralización; Descentralización; Desconcentración; Sectorialización y Regionalización; Intervención del Estado; Privatización y “outsourcing”. En Costa Rica desde 1949 el Estado y la administración pública se caracterizaron por privilegiar cada una de estas formas de organización, según las presiones del entorno nacional o internacional.

El Estado y las estrategias de desarrollo Áreas y objetivos[9]

Área 1.	**Estabilización económica**
Objetivo 1.	Regulación del tipo de cambio
Objetivo 2.	Control de ajustes de salarios
Objetivo 3.	Reducción del déficit del sector público
Objetivo 4.	Restricción del crédito público y privado
Área 2.	**Democratización económica**
Objetivo 1.	Promover acceso a producción a nuevos grupos
Objetivo 2.	Fortalecimiento de la pequeña propiedad
Objetivo 3.	Promoción de cooperativas y solidarismo
Objetivo 4.	Distribución del ingreso a favor de clases bajas
Área 3.	**Compensaciones sociales**
Objetivo 1.	Vivienda a los grupos de bajos ingresos
Objetivo 2.	Bajar desempleo y aumento de productividad
Objetivo 3.	Ayuda en salud a grupos de bajos ingresos
Objetivo 4.	Recuperación del salario real
Área 4.	**Reactivación económica**
Objetivo 1.	Renegociar deuda externa
Objetivo 2.	Freno del financiamiento inflacionario público
Objetivo 3.	Fortalecer estructura bancaria
Objetivo 4.	Aumento de exportaciones, reconversión industrial y producción agrícola

Programas de ajuste estructural (PAE)

Los diferentes gobiernos de Costa Rica, a partir de 1982 fueron involucrados y presionados por los organismos internacionales financieros para aplicar los programas de ajuste estructural y éstos los aceptaron y promovieron a partir de 1986 como parte de las políticas públicas y de las estrategias nacionales para la acción pública. En la promoción de estos programas los organismos internacionales aplican un criterio incorrecto (o paradigma simplista) sobre la participación del Estado en la vida de los países, porque asimilan y relacionan los males de un país a la función pública y a la burocracia estatal, promoviendo la iniciativa privada como sinónimo de eficiencia y rentabilidad financiera, pero sin profundizar en el estudio de las realidades nacionales y sin analizar los indicadores de desarrollo que han caracterizado al país. Pero aplican un criterio muy marginal de la rentabilidad social, la cual no estudian ni tratan e, ignoran la historia del país y el papel que el Estado ha tenido en ella, en cuanto a crecimiento, desarrollo humano y mejoramiento social.

Las principales características de estos programas, en lo que respecta a Costa Rica, se citan seguidamente:

- Política económica impuesta a los países pobres por los organismos internacionales financieros. Se condicionan los financiamientos a la disminución del aparato estatal y de la planilla.
- Establecen indicadores macroeconómicos, sobre bases monetaristas.
- Promueven la razonabilidad económica como única solución a los problemas: Bajar gasto público y el déficit fiscal. Disminuir el Estado, sus organizaciones y su planilla, sin interés en lo social
- Establecer tasas de interés internas
- Promover las exportaciones: Dar incentivos a empresas y subsidios económicos argumentando que tendrán un efecto posterior en la generación de riqueza y que por medio del efecto del “goteo” se beneficiaran todos los sectores sociales.

9 DORIAN Garrón, Eduardo. De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz. San José: Editorial UCR, 1990.

- Desregulación económica para favorecer participación privada
- Eliminar distorsiones en el sistema de precios
- Privatización y traslado de funciones públicas a la empresa privada. Se busca disminuir el aparato público y la planilla estatal, sin analizar sus implicaciones en la calidad de vida y en las condiciones sociales del país y, sin analizar las capacidades de la empresa privada
- Apertura comercial e inversión externa como política pública para mejorar ingresos, sin interesarse en los efectos en la realidad del país y la calidad de vida de los grupos sociales.

El resultado de la aplicación de estos programas se ha caracterizado por el deterioro de la acción estatal y el crecimiento de las necesidades sociales debido al debilitamiento de las instituciones y la falta de programas que promuevan el interés común, lo que se demuestra más adelante en esta obra con el análisis de hechos concretos de la acción pública ejecutada en los últimos treinta años y los informes del Estado de la Nación.

Los diferentes estudios del Estado de la Nación en los últimos diez años –que se analizan más adelante- muestran con claridad que las políticas neoliberales y entre ellas los programas de ajuste estructural han alejado la acción pública de los que menos tienen y que el país se ha deteriorado en todas las áreas del quehacer estatal.

III. Sistema Político, Gobierno y Administración Pública

En este capítulo se estudia la relación entre la política y la administración pública, el papel del Estado, del gobierno y la burocracia, por su relación con la gestión. Especial relevancia se le presta a la comprensión de la base política que tiene el ejercicio de la Administración Pública.

1. Concepto de sistema político

Es el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de la sociedad
Se relaciona con la Administración Pública de la siguiente manera:

- Definición de políticas públicas
- Diseño de planes de gobierno
- Decisiones para regular y coordinar las relaciones entre individuos y grupos
- Decisiones para regular acciones colectivas o empresas privadas que comprometen o movilizan la sociedad
- Política decide sobre objetivos a alcanzar sobre la base de estudios de la realidad del país
- Administración Pública es política, porque tiene que ver con el ser humano y la sociedad
- En la política se toman las decisiones superiores que tienen que ver con toda la sociedad y el destino de un pueblo. En cuanto más compleja ésta, mayores serán los desacuerdos y divergencias
- El arbitraje de los desacuerdos le compete, principalmente, a la política, en un mar de intereses, de divergencias, de tensiones, de pasiones y de presiones. Esto es lo que hace grande a la política
- La política es producto de seres humanos, cada uno con su propia naturaleza, su historia, su herencia, sus valores, su ambiente, su memoria colectiva, sus costumbres y su cultura. Por eso las inconsistencias y los cambios en su comportamiento.

2. Sistema político y Administración Pública

En el desarrollo de este tema se hace referencia a la relación entre el sistema político y la Administración Pública y los medios que se utilizan para tal efecto, lo que permite comprender el fuerte vínculo existente entre ambos conceptos y el papel de la función pública en dicha relación.

- La Administración Pública. Es el medio para concretar y ejecutar las decisiones políticas, y lograr la influencia del poder político en la sociedad, por lo que la gestión debe orientarse hacia la construcción de una política que satisfaga las necesidades del pueblo y haga realidad los sueños de justicia, libertad y dignidad de las mayorías empobrecidas en el país. Para tal efecto debe tener una base ética y moral, ya que el esfuerzo más importante de la función pública consiste en construir una sociedad más justa y equitativa, apelando a lo humano que hay en los individuos. Para lograrlo se requiere utilizar el:

  - Ejercicio del poder legítimo: autoridad
  - Recurso al consenso
  - Poder público
  - Recurso a la coerción
  - Potestad de imperio

- Para entender a la Administración y gestión Pública hay que entender al sistema político y el papel que cumple;
- El sistema político determina el sistema de gobierno. Decide los objetivos a alcanzar;
- El sistema de gobierno es el elemento común al sistema político y a la Administración Pública, encargado de la ejecución de procesos.

A continuación se explica y se muestra gráficamente la relación entre el sistema político y la Administración Pública, tomando como base el siguiente marco conceptual:

- El sistema político define la forma de gobierno y determina los planes nacionales para el desarrollo, de conformidad con el estudio de las necesidades de la colectividad.
- El gobierno proyecta el futuro, define políticas públicas, dicta lineamientos generales, es responsable de ejecutar la gestión y regula y controla la acción pública
- La Administración Pública, ejecuta las políticas públicas y por medio de la acción pública cumple con los planes y programas definidos por el gobierno, los que tienen como base la necesidad humana y social. Por medio de sus instituciones se relaciona con los individuos y grupos humanos, para atender sus necesidades.

En los diagramas siguientes se describe esta relación, para su mejor comprensión.

Fuente: Elaboración del autor de esta obra. 2015

Fuente: Elaboración del autor de esta obra. 2015

3. Sistema de gobierno y Administración Pública

Esta relación se analiza seguidamente.

- El sistema de gobierno dirige y orienta la actuación de la Administración Pública conforme a los lineamientos políticos
- El gobierno es el que tiene la dirección del Estado: es ejercer la autoridad política y la soberanía (James Burnham)
- Es el conjunto de órganos y personas revestidos de poder, para expresar su voluntad y hacerla cumplir
- Significa acción organizada: cooperación efectiva, formulación de mandatos, regulación y control, buscar el equilibrio social y orientar la conducta humana
- Administración Pública es política, tiene un sentido social y es interdisciplinaria. Es el Gobierno en acción
- Con problemas como: de filosofía; de ideología; ético normativos; de poder y política; de naturaleza empírica; constitucionales; cuantitativos; de evaluación y control; de jurisprudencia; de estatutos; de diseño organizativo; de formulación de política y; de orientación.
- Gobierno. Pensamiento que dirige; propicia acción; da movimiento; concreta relaciones; orienta
- Administración. Recibe instrucciones; brazo que ejecuta; genera productos y servicios (resultados). Es el Gobierno en acción

En forma gráfica, se describe esta relación.

Fuente: Elaboración del autor de esta obra. 2015

4. Gobierno, Administración y burocracia

La relación entre gobierno, administración y burocracia desde el punto de vista conceptual y fáctico ha sido analizada y conceptualizada por la teoría de la organización, definiendo un fuerte enlace entre los tres conceptos, aspectos que se comentan seguidamente.

- Todo acto de gobierno implica una conducta burocrática: esto significa que la burocracia está comprometida con el proceso político
- Toda conducta administrativa en el Estado lleva implícitas derivaciones políticas: Esto induce a los grupos sociales a tratar de dominar los centros administrativos, como medio para satisfacer sus intereses
- Pero al mismo tiempo, el sistema político tiene que ajustarse a condiciones y requisitos que define la burocracia, ya que esta tiene el poder que da la información y la experiencia en la acción
- Burocracia es el sistema de la organización en el que la división del trabajo es sistemática y correctamente realizada, teniendo en cuenta los fines propuestos. Cada ente tiene claramente definida su división del trabajo en su estructura orgánica.
- Burocracia es el sistema social en el que hay la búsqueda deliberada de medios adecuados para alcanzar los fines: formalidad y eficiencia caracterizan a los procesos[10]
- Forma más pura de dominación para Nicos Mouzelis. Aplica racionalidad en las decisiones y acciones
- Burocracia ayuda a: crear sentido nacional; aumentar gratificación; distribuir objetivos; establecer requisitos; y definir normas y procesos
- Burocracia es un tipo de poder y no un sistema social, según Michel Crozier:

"Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacia funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual de forma incontrolable" Michel Crozier.

Disfunciones de la burocracia

Entendiendo por disfunción toda acción o conducta que se aparta de lo indicado por la teoría y los principios de la administración, seguidamente se describen algunas de las disfunciones que se identifican en los procesos burocráticos de las instituciones públicas en Costa Rica, tomando como base la experiencia del autor en puestos ejecutivos en cinco instituciones públicas y evaluaciones realizadas por estudiantes de la maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica[11].

- Despersonalización de las relaciones entre funcionarios y usuarios de los servicios
- Modelos fijos, sin flexibilidad y capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias del medio
- Exceso de reglamentos y normas escritas que inhiben la iniciativa, la creatividad y la innovación
- Presión para lograr eficiencia, sin analizar eficacia
- Centralización de la toma de decisiones, para tener poder
- Rigidez en el comportamiento, por sujeción a normas
- Pérdida de misión y objetivos sociales
- Uso de la información como instrumento de poder y para defender posiciones y privilegios personales y de gremios
- Resistencia al cambio para defender intereses personales. Impide innovación

10 Según el tipo ideal de burocracia definido por Max Weber y utilizado por Nicos Mouzelis en su libro "Organización y burocracia", 1975.

11 Estudio de casos sobre la realidad de las instituciones de Costa Rica, por parte de estudiantes de la Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 2008-2010.

- Conformismo, se pierde la iniciativa y la creatividad
- Defensa de posiciones personales y privilegios de grupos, abandonándose el interés común
- Resistencia o debilidad en la rendición de cuentas.

Efectos de las disfunciones de la burocracia

La burocracia crea distorsiones en el funcionamiento de la Administración Pública y sus instituciones, llamadas por Max Weber[12] como disfunciones presentando las siguientes consecuencias en la gestión.

- Limita o disminuye el poder de ejecutivos y de los partidos en el poder: promueve la ingobernabilidad en las instituciones y sus programas y proyectos.
- Abusa de la democracia y limita acción del gobierno
- Influye y condiciona las decisiones políticas.
- Manipula y orienta las demandas de la comunidad, con criterios electorales.
- Controla el flujo de las demandas de la sociedad.
- Ineficiencia en la selección del personal: se favorece la lealtad partidista o al amigo, antes que la idoneidad y el interés público.
- Condiciona y deteriora los servicios y pierde de vista la misión y objetivos sociales de las organizaciones.
- Resistencia al cambio y a la innovación, por defender posiciones e intereses personalistas y de gremios.
- Abusa del poder de la información y se manipula ésta para crear confusión o engañar a los ciudadanos.
- Prevalecen intereses particulares sobre los nacionales e institucionales: grupos de interés se apropian de ellas y las convierten en instrumentos para lograr privilegios y se olvidan de su misión. Ejemplo las convenciones colectivas.
- Clientelismo político en la toma de decisiones y ejecución de acciones, cuyo único objetivo es obtener retribución electoral (compra de votos a cambio de ayudas, obras y servicios).
- Desperdicio o despilfarro de recursos y necesidades sociales insatisfechas. Se realizan inversiones o gastos para satisfacer la personalidad de los dirigentes, olvidándose del interés común (compra de vehículos, remodelaciones de oficinas, alquiler de edificios, etc.).
- Asignación de recursos financieros a actividades de propaganda, publicidad o de promoción de las organizaciones y sus dirigentes para mejorar la imagen en la opinión pública, la cual resulta engañosa y se aleja de la realidad que vive la población.

Para superar estas consecuencias negativas de la burocracia, hoy se plantea la necesidad de aplicar el paradigma pos burocrático definido por Michael Barzeley, el que se cita a continuación.

“El paradigma posburocrático necesita que se transite de conceptos abstractos (interés público, sociedad civil) al de resultados valiosos para los ciudadanos, lográndolo por convencimiento y no por coerción hacia los servidores públicos (solidaridad orgánica). Hay que sustituir la idea de que las organizaciones públicas son instrumentos al servicio del grupo en el poder y pensar en ellas como instituciones que producen un trabajo socialmente útil y que están a las órdenes de los usuarios” (Michael Barzeley, “Atravesando la burocracia”)

IV. Base jurídica de la Administración Pública

En este aparte capitular se analiza la base normativa de la Administración y Gestión Pública, utilizando como variables la evolución histórica de ella, el papel del derecho y del principio de legalidad y la importancia de la Constitución Política para la gestión pública.

12 MOUZELIS, Nicos. Organización y burocracia. Barcelona: Ediciones Península, 1975, p. 50

1. Evolución histórica

Absolutismo, siglos XVI y XVII:

- El monarca con poder por voluntad divina
- No existía el principio de legalidad
- Prevalecía la voluntad real sobre todo. Ejemplo: “El Estado soy yo” Luis XIV
- Surge oposición de pensadores para disminuir el poder de los monarcas:
  - Voltaire. Plantea la doctrina de la igualdad de los hombres
  - Montesquieu. Defiende la división de poderes; frenos y contrapesos en el poder
  - Juan Jacobo Rousseau. Plantea la teoría del contrato social; voluntad general sin límite; poder de la sociedad civil.

Estado absolutista

El monarca con el poder absoluto

- Surge el Leviatán. Hombre o Estado artificial. Hobbs (1588-1679), escribió el Leviatán en 1679
- Período del materialismo, utilitarismo, despotismo ilustrado y de la autoridad absoluta y arbitraria
- Se parte del criterio de que el ser humano es agresivo y que hay que someterlo al poder y protegerlo. Se desconoce la racionalidad.
- Obediencia al Estado: poder supremo, obligación política. Pacto voluntario
- Época de Oliverio Cromwel. El hombre de hierro

De este marco conceptual se obtienen las bases de la potestad de imperio, principio jurídico que hoy aplica el Estado y la Administración Pública en su accionar.

Sociedad feudal: crea formas de organización que hoy son bases para los estados modernos y sus administraciones públicas.

- Aparece la monarquía absoluta, que define el poder del monarca
- Se plantea la centralización política y administrativa
- La unidad política y el palacio se confunden
- Gran desarrollo de las finanzas, la justicia y las comunicaciones
- Se sientan las bases de la administración pública que hoy se aplican en los países
- Se desarrolla la propiedad patrimonial:
  - Estamental: apropiación de tierras
  - Comensalidad: pago servicios cortesanos
  - Feudos: señor feudal administra tierras

La monarquía medieval, con presencia en los siglos XVI-XVIII sienta las bases ideológicas para lo que hoy se conoce como Estado moderno.

- Tomas Maquiavelo. Representa al Estado soberano y al poder absoluto
- Bodino. Plantea la teoría de la soberanía del Estado. Poder absoluto del Estado
- Tomas Hobbs. Expone que el Estado es igual a organización total, engendrada por todos. Desconoce el poder particular. Niega el feudalismo, período en el que surge la burguesía. El Estado establece límites a la propiedad privada y se reserva derechos y controles.
- Estado absoluto es igual a autocracia (poder supremo absoluto). Administración pública y funcionarios

subordinados al soberano absoluto (incondicionales). Ejemplo Luis XIV con su frase celebre: “El Estado soy yo”. El Leviatán fortalece la burquesía como clase social y participativa en el ejercicio del poder.

La Escuela Cameralista que funciona entre los siglos XVI-XVIII en Alemania aporta un marco conceptual más claro para la administración pública y define formas de organización para acercar el gobierno a la sociedad. Sus aportes son básicos para lo que hoy se conoce como gestión pública.

- Se desarrolla en siglos XVI y XVII, en Europa (Alemania). Época del absolutismo.
- Busca fortalecer al Estado y dar felicidad a los súbditos: surge el absolutismo
- Busca el desarrollo comunal y garantizar el orden público
- Gobernantes representan al Estado
- Progreso integral del Estado
- Formación de la administración de personal: políticas y normas. Base para el servicio civil
- Estabilidad de recursos financieros basada en la recaudación de impuestos permanentes
- Cámara: organización principal
- Policía como instrumento de dominación, regulación y control ciudadano
- Poder militar y centralización de funciones se fortalecen
- Se busca mejorar la capacidad de funcionarios, por medio de los programas de adiestramiento y capacitación
- Se pretende sistematizar funciones del Estado
- Se plantea racionalizar el trabajo: servicio público, reglamentar selección de personal, definir requisitos y profesionalización, mejorar condiciones de trabajo
- Publicidad para atraer opinión pública y rendir cuentas.

Aportes puntuales de la Edad Media al estudio de la administración pública.

La edad media sienta las bases de lo que hoy se tiene como organización del estado y de la administración pública, por medio de formas de gobierno tales como:

- Catastro predial. 1805. Se da con Guillermo el Conquistador, época de los Normandos
- “Domesday book”. Aparece el registro de tierras con fines fiscales (pago de impuestos).
- “Donegeed”: se aplica el impuesto predial
- “Echiquier”. Se crea la estructura administrativa para la recaudación de impuestos (Tributación).
- Centro de la administración financiera (Origen de la hacienda pública)
- “Westminster”. Aparece el Tesoro público. (Origen de la Tesorería Nacional y del Banco Central)
- Administración de personal. División del trabajo: consejeros; funcionarios; guardia real; mayordomos; comisarios ambulantes; condes, abades. Se definen las bases para las funciones de reclutamiento, selección y clasificación de personal.
- Administración territorial. Feudos; condados; Ducados; Marquesados. Bases para el catastro y la división territorial
- Surge la contabilidad. El debe y haber de los estados contables; registros (Origen de la Contabilidad Nacional u Oficinas de Cuentas Nacionales). Se plantea la necesidad de contar con estados contables y financieros en las instituciones y los negocios.
- Desarrollo de las comunicaciones. Surgen las rutas comerciales y el comercio internacional. Desarrollo del comercio como actividad de vida y del Estado como regulador.

2. El derecho y el principio de legalidad

La base para el funcionamiento del Estado y sus instituciones la crea el ordenamiento legal, porque le define los deberes y derechos a los funcionarios que dirigen y ejecutan los procesos en las organizaciones, al mismo tiempo que establece las normas para la convivencia social y las relaciones entre los individuos.

2.1. El derecho como fundamento

- El poder político crea el derecho y éste regula las relaciones entre los individuos y los grupos. Pero ha de estar en función de los valores comunitarios compartidos
- El poder político utiliza el derecho para regular y orientar las actividades del ser humano en la vida en sociedad.
- El derecho es un producto cultural, pero debe tener una dimensión social, para cumplir su misión estabilizadora, reguladora y de comunicación
- Regula, orienta y hace posible el orden y el control de la gestión pública

2.2. El principio de legalidad

Para la Sala Constitucional el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución lo es y solamente puede actuar en la medida que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento y solo les está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no esté autorizado les está vedado[13]. A continuación se exponen algunos criterios que aclaran su alcance.

- "Es el escudo protector de la arbitrariedad, del error, de los desvíos de poder y de la discriminación del tratamiento igualitario" (Mario Micele)
- "Dispone que todo acto o comportamiento de la administración que incida sobre los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico" (Criterio de Eduardo Ortíz[14])
- "Actuación apegada a la ley, armonía con la justicia y la equidad, y búsqueda del bien común" (Renato Víquez y Xinia Chaves)
- Toda decisión y acción pública debe cumplir la ley. El funcionario solo puede hacer lo que la ley le define.
- Se debe tener claro que la legalidad no siempre se da en la gestión pública de la mano con la ética, porque ésta responde a un término jurídico indeterminado, dependiendo del contexto cultural en que se dé la acción. Pero en la práctica de la gestión pública se espera que los funcionarios y los particulares, que se relacionan con ellos, cumplan con aplicar el "se puede" junto al "se debe", como imperativo ético, base para la transparencia, la probidad y la moralidad en la toma de decisiones y ejecución de procesos técnicos y administrativos. Esto fortalece la legalidad en la acción pública.

Base del principio de legalidad.

La base del principio de legalidad se encuentra en:

- La vida en sociedad, que requiere: fortalecer la autoridad pública; garantizar derechos fundamentales; garantizar la libertad, la justicia y la equidad en la acción
- Las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, que orientan la vida de las sociedades
- Los derechos naturales del ser humano: libertad, justicia, propiedad y protección legal
- Se consagra en la Constitución Política y en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley General de la Administración Pública

2.3. La Constitución Política

La Constitución Política es la máxima expresión jurídica para la vida en sociedad, establece los alcances de la acción pública de la siguiente manera:

13 Sala Constitucional. Resoluciones Nos. 1739-92, 5541-97 y 440-98

14 El señor Eduardo Ortíz fue un Abogado importante en el país, catedrático y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Según el Artículo 11, “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública”. Por esto toda persona al ocupar un puesto público debe hacer juramento de cumplir con el ordenamiento jurídico del país.

Esto implica que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que les permite la ley

Define la potestad de imperio del Estado: prevalece la voluntad del Estado sobre la de los particulares, por el interés público consagrado legalmente

De acuerdo con la Constitución Política el principio de legalidad es la razón de ser de la Administración Pública y la gestión tiene que cumplirlo en la ejecución de las actividades, funciones y los procesos, así como en las relaciones que se generan por la acción pública.

V. Administración Pública, moral y ética

En el presente capítulo se establece la relación entre la administración pública, la moral y la ética, utilizando como base de estudio el servicio público y los principios y deberes que deben guiar la acción pública. Incluyendo algunos comentarios sobre la realidad de la normativa en la ejecución de los procesos operativos.

1. Administración Pública, moral y ética

La Administración Pública, por su naturaleza, misión y función que cumple significa moralidad y ética. Tanto una como la otra son condiciones “sine qua non” para la institucionalidad y para la conducta de los funcionarios públicos.

La relación entre la Administración Pública y la moral y la ética se puede considerar, además, en el vínculo que se da entre los fines y medios de la toma de decisiones y acciones de naturaleza social, política, económica, jurídica, cultural y ecológica, que hacen posible la búsqueda y el logro del bienestar general y la calidad de vida de los ciudadanos.

Para Omar Guerrero[15] la Administración Pública tiene como objeto de estudio todo aquello que obliga al Estado a beneficiar a la sociedad, a saber: lo relativo a la subsistencia, la existencia, la calidad de vida y procurar el mejoramiento de la moral ciudadana.

La función pública exige el cumplimiento de una conducta moral y ética, a la par de la capacidad de gestión y del cumplimiento de los deberes y responsabilidades. La ética no se puede marginar de la vida, de ningún aspecto de ésta y menos de la función y gestión pública –que afecta a la mayoría del pueblo-. Realidad que ha llevado a diferentes estudiosos de la ciencia administrativa a atreverse a analizarla en profundidad y plantear afirmaciones como la siguiente[16]:

“La Administración Pública bien practicada pone de manifiesto un delimitado fragmento de la facultad creadora humana, tendiendo a su propia índole de perfección en la realización y logro de un bien gracias a esfuerzos asociados, pero mal practicada puede tener una grave responsabilidad social y destruir la espiritualidad. Por ello, no se puede concebir la función pública separada de la moral”.

15 GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México. Harla S. A., 1985, P.xxix

16 WALDO, Dwigt. Administración Pública. México: Editorial Trillas, 1979, págs. 11 a 17.

”La política está muy urgida de la ética para recobrar su sentido, porque la política o es un servicio al bien común o no es política. Debe tener hoy su meta muy clara, no puede estar al servicio de los bienes de un partido, de grupos o particulares, sino al bien común del país”[17]

La ética es una ciencia y como actividad de vida nunca se negocia, ya que las normas éticas son la base de la función pública y deben primar en la toma de decisiones y ejecución de acciones en toda organización pública y su relación con la empresa privada y la sociedad. La acción en todo contexto organizacional –proceso técnico o administrativo- tiene que fundamentarse en los principios y valores éticos y morales, a la par de la ley.

2. Servicio público y ética

La Ley General de la Administración Pública define con claridad la relación entre el servicio público y la ética, tal y como se describe seguidamente.

- El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan el interés público y debe garantizar los valores de seguridad jurídica y justicia para todos los individuos que conforman la sociedad.
- Además de la eficiencia en el servicio público, los funcionarios deben conducirse siempre con: rectitud de conducta, con dignidad personal, con decoro y pulcritud física, mental y espiritual, para ajustarse a los requerimientos morales
- El Estatuto de Servicio Civil obliga a los funcionarios públicos a cumplir una conducta ética y moral, dentro y fuera de la función pública. Pero en la práctica de la gestión no existen mecanismos para que se cumpla con esta normativa y cotidianamente se dan actos que se apartan de ella y que afectan al Estado.
- Tienen que responder o rendir cuentas por sus actos. Elemento vital de la ética, la moralidad y la conciencia para vivir en sociedad.

Por lo tanto, no se puede concebir a la acción gubernamental y al servicio público separado de la ética y de la moral.

3. Gobierno y ética

Un gobierno cumplidor del ordenamiento legal, honesto, abierto y cristalino en su acción, constituye una condición necesaria para toda acción responsable dentro de un contexto democrático, por eso las conductas impropias y la corrupción gubernamental son una forma de auto decepción social, y constituyen puntos de convergencia de las organizaciones públicas con aquellas otras que operan a escondidas en la sociedad. Al gobierno hay que comprenderlo como:

Gobierno=Bien común+Justicia+Paz+Equidad

Gobierno = Ley + Valores + Control

Gobierno = Gobierno del y por el pueblo

Si aceptamos este planteamiento como correcto, podemos comprender la decepción social y la pérdida de credibilidad en los políticos que enfrenta el país por los casos de corrupción con los recursos financieros, préstamos internacionales y contratos realizados por la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerio de Obras Públicas y la Comisión de Emergencias entre el 2000 y el 2015, entre muchos otros hechos. En estos casos hubo un saqueo

17 Criterio del Cardenal Óscar Rodríguez M. en la conferencia sobre ética y función pública. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2006

de los fondos públicos cuyas consecuencias fueron directas para los usuarios de los servicios en las instituciones, a quienes se les niegan servicios por falta de recursos. Se violentaron las leyes, la ética, los valores fundamentales de la función pública y el control se lanzó por la borda, para dar paso al asalto a los fondos públicos y al enriquecimiento ilícito sobre el "lomo de la necesidad humana". Esta realidad crea desconfianza y pérdida de credibilidad en el Estado y el sistema político.

4. Principios y deberes de la función pública

La Ley General de la Administración Pública[18], en su artículo 4 define los siguientes principios fundamentales del servicio público: continuidad; eficiencia y; adaptación. Expresando que éstos deben aplicarse con el fin de garantizar la igualdad en el trato a los usuarios de los servicios, la sociedad.

Y en sus artículos 113 y 114 esta Ley dispone la siguiente regulación para la prestación de servicios públicos:

- El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados
- El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto
- En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo
- El funcionario público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña
- Cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.

Según Marina Ramírez[19], otros instrumentos jurídicos importantes que regulan el ejercicio de la función pública, con el propósito de garantizar el correcto uso de los fondos públicos y el cumplimiento de los deberes, son la Ley del Defensor de los Habitantes No, 7319 de 17 de noviembre de 1992, la Ley sobre el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos No. 6872 de 17 de junio de 1983 y, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 de 26 de agosto de 1994. A esta lista hay que agregarle la Ley de Control Interno, la Ley de flexibilización de trámites de la Administración Pública, la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y la Ley de la Contratación Administrativa, entre otras.

Por su parte, el Estatuto de Servicio Civil[20], en su artículo 39 establece los siguientes deberes de los servidores de la Administración Central, que si se cumplieran estaríamos ante una gestión eficiente y eficaz para el bien común.

- Guardar la discreción necesaria en el trabajo
- Rehusar dádivas, obsequios y recompensas
- Observar dignidad en el desempeño de los cargos y en su vida social
- Guardar consideración con el público

Seguidamente se identifican los principios y deberes fundamentales definidos para los funcionarios públicos y las normas dictadas y en aplicación por parte del Gobierno y la Contraloría General de la República, que de acatarse estrictamente daría lugar a una gestión pública transparente y con un alto nivel de probidad.

18 Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 2 de mayo de 1978.

19 RÁMIREZ, Marina. Ética en la función pública. San José: Asamblea Legislativa, PRODEL, 1996, p. 109.

20 Estatuto de servicio Civil No. 1581 de 30 de mayo de 1953, reformado por leyes No. 4565 de 1970 y No. 6155 de 1977

Principios fundamentales

- Orientarse al bien común
- Desarrollar valores de seguridad, paz, justicia, solidaridad, libertad y democracia
- Actuar con eficiencia, eficacia y responsabilidad
- Servicio público como patrimonio público
- La conducta pública está expuesta al examen público minucioso
- Promover el cumplimiento de los objetivos sociales
- Inspirar la confianza en los ciudadanos
- Probidad en la toma de decisiones y ejecución de acciones.

Deberes de los funcionarios

Entre muchos otros, se consideran como deberes de los funcionarios públicos los siguientes:

- Espíritu de servicio
- Lealtad
- Responsabilidad
- Respondabilidad
- Eficiencia y eficacia
- Probidad
- Confidencialidad
- Objetividad
- Imparcialidad
- Conducirse apropiadamente
- Conocer prohibiciones
- Comportarse con decoro y respeto
- Defender el interés público
- Aplicar el principio de legalidad
- Excusarse de participar en actos que ocasionen conflictos de intereses

Principios que guían conducta de los funcionarios públicos según la Contraloría General de la República[21]:

Legalidad	Transparencia
Igualdad	Lealtad
Regularidad	Probidad
Eficiencia	Responsabilidad
Eficacia	Honestidad
Austeridad	Integridad
Liderazgo	Imparcialidad
Objetividad	Continuidad

Además de la citada normativa del ente contralor, la Presidencia de la República, por vía de decreto del Poder Ejecutivo en el 2006, obliga a los funcionarios a abstenerse de realizar acciones que los beneficien personalmente, a sus familias y empresas y dicta una serie de principios, de acatamiento obligatorio y crea una comisión de ética para velar por las conductas en la acción pública, en el manual de conducta para los funcionarios públicos que se describe seguidamente[22]:

21 Según directriz de la Contraloría General de la República en Resolución No. D-2-2004-CO

22 Directriz de la Presidencia de la República en Decreto Ejecutivo del 24 de mayo de 2006

Afán de servicio	Integridad
Objetividad	Honradez
Transparencia	Liderazgo
Racionalidad	Rendición de cuentas

Tomando como base lo expresado anteriormente, la teoría que se referenció y los instrumentos y normas citadas, cualquier lector de esta obra podría pensar que en el país la gestión pública se desarrolla con un alto nivel de capacidad y competencia, ética y que es un buen ejemplo a seguir, pero la realidad dice otra cosa. En la práctica, la gestión pública está debiendo en eficiencia, eficacia, en probidad, transparencia y en espíritu de servicio, tal y como se muestra en los capítulos siguientes en los que se analiza ésta por medio de casos concretos de la acción pública.

Si bien estas normas e instrumentos de la gestión permiten crear condiciones que benefician el interés público, el adecuado uso de los recursos públicos y representan una luz que ilumina el camino para la acción, las conductas de los políticos, de los dirigentes, empresarios y el personal de las instituciones las olvidan u omiten en la ejecución de los procesos operativos y, las culturas organizacionales contribuyen para apartarse de ellas y montar estructuras paralelas que favorecen intereses particulares y de grupos, privilegios de gremios y actos de corrupción y, lo más grave, que se pierda la misión social y humana de los entes.

Más atención a la ética en la función pública y el desarrollo de una gestión de riesgos en las instituciones que permita identificar las debilidades y cerrar los “portillos” a la corrupción, podrían combatir la pérdida de fe y credibilidad del pueblo en la democracia como sistema político y fortalecer los procesos electorales en el país.

La ética en las organizaciones se debe vivir a diario y es una tarea de los dirigentes velar por la definición de los valores que guían la gestión, formular políticas claras en materia de prevención de la corrupción, evaluar permanentemente su aplicación y revertir cualquier efecto nocivo que se identifique en las acciones y conductas del personal.

La transparencia es una razón de vida y supervivencia de toda organización por la que hay que luchar permanentemente, de manera sostenida y sistemática para que esté siempre presente en toda decisión y acción.

Cualquiera que sea el enfoque del pensamiento administrativo y organizacional que se aplique en la Administración Pública y las organizaciones públicas, tiene que fundamentarse en los principios y valores éticos que el país y la sociedad ha definido como los orientadores de la vida individual y colectiva. Separarse de ellos resulta una afrenta al ser humano, a la naturaleza del Estado y a la acción pública, implicaría la negación de la naturaleza misma del Estado y la Administración Pública.

VI. Responsabilidad y respondabilidad en la gestión

En el nuevo enfoque de gestión pública actualmente se aplican y diferencian dos conceptos fundamentales para la eficiencia y eficacia de la acción pública: responsabilidad y respondabilidad. Seguidamente se caracteriza cada uno de ellos, con el propósito de mostrar la necesidad de aplicarlos en la práctica del accionar gubernamental, para beneficiar a los ciudadanos y comunidades y lograr más transparencia y mejores resultados en la toma de decisiones y acciones.

1. Responsabilidad

La responsabilidad de la administración y de los funcionarios públicos está definida en el Título Sétimo de la Ley General de la Administración Pública[23], en el que se establece que la administración tiene que responder por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo motivos de fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero. Correspondiéndole a la administración la reparación de todo daño que cause la acción de los funcionarios públicos.

El funcionario público es personalmente responsable ante terceros cuando actúe con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del desempeño de un cargo.

Para Marina Ramírez[24], la responsabilidad está fundada en el conocimiento del deber y de su aceptación por parte del funcionario, pero también es una virtud que se exige al servidor público, para que cumpla a cabalidad con las funciones, tareas y deberes del cargo que se ocupa. Para ella, la responsabilidad se manifiesta en los siguientes aspectos:

- La satisfacción social por el servicio
- La solidaridad y la cooperación
- La obtención de ganancia justa
- Dar bienes y servicios de calidad
- Decir la verdad y no engañar
- Dar trato adecuado a usuarios
- Pagar los impuestos y cargas sociales
- Dar seguridad laboral
- Promover la justicia social y la equidad
- Promover el desarrollo humano
- Promover la calidad de vida de los ciudadanos
- Hacer uso responsable y honesto del tiempo laboral
- Ejercer las tareas con el máximo esfuerzo, para obtener el mayor desempeño
- Evitar conductas oficiales y privadas que puedan socavar la confianza y credibilidad en la función pública
- Emitir siempre juicios objetivos
- Ser honesto, justo, cuidadoso, respetuoso y cortés en el trato
- Guardar la proporcionalidad y racionalidad en la toma de decisiones

2. Respondabilidad

En la moderna gestión pública se aplica el nuevo concepto de respondabilidad, que tiene que ver con la capacidad de los funcionarios de responder por sus actos ante las autoridades y el pueblo. Es así como se le define como: “Aquella función, actividad o acto humano que tiene que ver con la obligación de responder por las conductas y comportamientos en el cumplimiento de los deberes públicos”[25]

Es el deber de responder o rendir cuentas ante una autoridad superior. Elemento clave para fortalecer y sustentar la democracia y su aplicación inspira confianza, fe y credibilidad en la forma de gobierno.

23 Ley General de la Administración Pública. Decretos Ejecutivos No. 8979-P de 28 de agosto de 1978 y No. 9469-P de 18 de diciembre de 1978.

24 RAMÍREZ, Marina. Op. Cit. p. 86.

25 Colegio de Contadores Públicos de Lima. Síntesis de Respondacon II. Combatiendo el fraude y la corrupción en los gobiernos. Lima, Perú: Respondacon II, febrero de 1992, p. XVIII

De esta manera se le considera como el elemento vital de la ética, la moralidad y la conciencia para vivir en sociedad. Para la Respondacon[26] la falta de responsabilidad conduce a ineficiencias, corrupción, desilusión, pérdida de confianza y a un elevado costo político para los funcionarios públicos y a un costo financiero para el pueblo que ellos deberían servir

Es la capacidad de justificar los actos y acciones en la función pública, de forma que no haya duda de que se ejecutaron correctamente, de conformidad con la ley. Alguien que es "respondable", es capaz de demostrar que ha actuado en forma responsable en el cumplimiento de sus deberes públicos. Significa responder por las decisiones y actos ejecutados en el cumplimiento de las funciones encomendadas.

La democracia promueve y fomenta la respondabilidad ante el pueblo y ésta sustenta la democracia, porque significa la capacidad de justificar los actos o acciones ejecutadas por los funcionarios públicos, ya que tienen que ver con la satisfacción de necesidades sociales y el bienestar de los seres humanos.

Elementos de la respondabilidad

- Apertura y claridad de los actos y acciones
- Responsabilidad personal de los actos y acciones
- Documentación e información pública de toda decisión y acción ejecutada en una institución
- Revisión, evaluación y control de todo acto
- Corrección oportuna de errores
- Sanción de todo acto incorrecto
- Rendición de cuentas permanente y continua.

Formas de respondabilidad

- Respondabilidad política
- Deber de todo gobierno democrático de responder por sus actos ante el pueblo que lo eligió
- Respondabilidad financiera
- Capacidad y el deber de los gobiernos y de los funcionarios de presentar registros e informes contables y financieros claros sobre la gestión y el uso de los recursos y de aceptar la evaluación, el control y la rendición de cuentas
- Respondabilidad jurídica
- Cumplir el principio de legalidad y someterse a las leyes y reglamentos dictados
- Respondabilidad social: Velar por la equidad, la justicia social y el bien común
- Respondabilidad ecológica: Promover el desarrollo sostenible y la defensa de los recursos naturales

Efectos de la respondabilidad

Aplicar la respondabilidad en el accionar gubernamental y ser respondable con los actos trae como consecuencia, de manera general, el mejoramiento de los estados y de la gestión pública y, específicamente tiene los siguientes efectos.

- Promover el mejoramiento continuo de la Administración Pública, porque obliga a ejecutar de manera efectiva las funciones y los procesos para favorecer a las mayorías
- Inspira confianza fe y credibilidad en el sistema político y en la forma de ejercer el gobierno y cumplir con los lineamientos del sistema político
- Su ausencia conduce a ineficiencia, corrupción, frustración, desconfianza, falta de credibilidad y

26 La RESPONDACON es una actividad internacional formada por organizaciones profesionales en las Américas, con el apoyo de la Agencia Para el Desarrollo Internacional (AID) y la Teleconferencia RESPONDACON II fue transmitida vía satélite a mas de 10.000 participantes en más de 20 países el 27 y 28 de febrero de 1992

a un elevado costo político y financiero, que tiene efectos directos en la forma de satisfacer las necesidades sociales
- Obliga a los funcionarios a rendir cuentas por sus actos y sobre el uso de los recursos públicos
- Es un camino para recuperar la credibilidad en la función pública y los políticos y fortalecer la función electoral en los países
- Es un mecanismo para aprovechar racionalmente los recursos y mejorar la actitud y aptitud hacia el trabajo en la función pública. Disciplina y ordena a los funcionarios públicos y fortalece la transparencia.
- Fortalece el espíritu de servicio en los funcionarios de las instituciones, lo que beneficia directamente a los usuarios o clientes de ellos, porque se satisfacen sus necesidades
- Se convierte en un instrumento de regulación y control efectivo para la sociedad civil sobre la acción gubernamental

VII. Teoría administrativa y Administración Pública

En este aparte capitular se analiza la teoría administrativa, la importancia de aplicarla en la Administración Pública y la forma en que se debe manifestar en la gestión para lograr eficiencia y eficacia. El objetivo con su estudio es contrastarlo con la realidad cuando se analizan las acciones ejecutadas por área de gestión.

1. Teorías de la organización y de la administración

La teoría de la organización es la base para el desarrollo de la administración –la gestión pública no puede ignorarla- y de su aplicación dependerá la efectividad en los procesos operativos, si la comprendemos como se indica seguidamente:

- Es el campo del conocimiento humano que se ocupa del estudio de las organizaciones
- Cuerpo de conocimientos, incluyendo hipótesis y proposiciones, que surgen de un campo definido de estudio que puede ser llamado ciencia organizacional
- Ciencia aplicada, porque el conocimiento que se obtiene de sus estudios, se aplica para la solución de problemas y toma de decisiones
- Teoría ecléctica: toma conocimientos de diferentes disciplinas del conocimiento como: el Derecho, la economía, la ingeniería, las ciencias de la conducta, entre otras.
- Su objeto de estudio es la organización y su administración
- Busca entender el comportamiento de los individuos y grupos para definir proposiciones normativas para la práctica
- Trata de entender la naturaleza humana en el trabajo

Se considera base para la administración y gerencia, porque ayuda a:

- Explicar el desempeño de la organización y de sus componentes
- Predecir e influir en el desempeño futuro de la organización: proyectar, por medio de escenarios la acción futura
- Relacionar a la organización con el ambiente y a conocer los efectos de sus elementos en su accionar
- Orientar al administrador en la toma de decisiones y la forma de conducir las organizaciones
- Conocer el comportamiento de los individuos en los procesos de trabajo y tomar medidas para mejorarlo. La acción de la Administración Pública se basa en sus estudios

La teoría de la organización define seis funciones de la administración, cada una de las cuales se debe aplicar en la gestión pública y en los diferentes procesos que se ejecutan, para obtener buenos resultados. Entre estas tenemos:

- Funciones técnicas
- Funciones comerciales
- Funciones financieras
- Funciones de seguridad
- Funciones contables
- Funciones administrativas

Para una organización pública, la gestión representa la toma de decisiones y la ejecución de acciones, en las que se tienen que aplicar cada una de las citadas funciones. Además, para la conducción adecuada de los recursos y servicios se tienen que aplicar técnicas de control, seguridad y de contabilidad, necesarias para una correcta administración y, las organizaciones tienen que crear y ejecutar procesos administrativos con eficiencia y eficacia, para coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas institucionales. De esta manera, existe una estrecha vinculación entre las funciones de la administración y la gestión pública.

La teoría define los siguientes principios de la administración, que se tienen que aplicar en la gestión pública y el desarrollo de los sistemas y procesos administrativos y técnicos, si realmente se desea obtener eficiencia y eficacia en la acción.

- División del trabajo y especialización
- Autoridad, responsabilidad y respeto a jerarquía
- Disciplina, orden y equidad
- Unidad de mando y de dirección
- Subordinación del interés particular al general
- Eficiencia y eficacia en la ejecución de los procesos
- Remuneración, unión y estabilidad del personal
- Centralización y desconcentración
- Responsabilidad y seguridad laboral

2. El proceso administrativo en la gestión pública.

La teoría de la organización establece que el proceso administrativo lo constituyen las funciones que se citan seguidamente, las que se deben aplicar siempre en la gestión pública:

- Definición de objetivos, políticas, estrategias y tácticas
- Planificación: investigación, previsión y programación
- Organización: división del trabajo y formalización
- Dirección: liderazgo, conducción y ejecución del trabajo
- Coordinación: comunicación y desarrollo de relaciones
- Presupuestación
- Control y evaluación

Cada una de ellas se tiene que aplicar en la gestión pública, por cuanto los responsables de su ejecución tienen que planificar, programar, organizar, coordinar, presupuestar y controlar, la debida adquisición, conservación, distribución y uso de los recursos y de los bienes y servicios requeridos para que se cumplan los objetivos y metas de los programas y proyectos institucionales. Para tal efecto, las instituciones deben contar con la debida organización y estructura orgánica acorde con el tipo de necesidades particulares de cada una, de manera que garantice una adecuada división del trabajo y un funcionamiento y control efectivos de la gestión. Debe, además, dirigir y tomar decisiones, ejercer liderazgo, establecer directrices, dictar normas y procedimientos, ejecutar las acciones, identificar los

riesgos en la gestión y ejercer la coordinación y el control adecuados en la ejecución de los procesos. Por lo expresado, el estudio de la gestión pública en esta obra tiene como base de análisis las citadas funciones en la práctica de las instituciones.

De manera que el proceso administrativo se constituye en un marco conceptual y de conocimiento clave para el logro de los objetivos y metas de las instituciones y, la gestión pública que ejecutan, como aquella función o instrumento que hace posible que los programas y proyectos dispongan de una adecuada orientación y de los recursos y servicios necesarios para la producción de bienes y la prestación de servicios públicos, en la calidad, cantidad, oportunidad y costo justo y, del proveedor más idóneo del mercado.

La gestión pública que cumple cada institución puede llevar a eficiencia y eficacia en la producción de bienes y servicios y a contribuir con el desarrollo del país, pero también puede propiciar o incurrir en grandes pérdidas si no se cumplen las funciones del proceso administrativo citadas, ya que incluye responsabilidades tales como: investigación y determinación de necesidades, planificación y programación, adecuada organización y conducción de sistemas y procesos, crear condiciones para el desarrollo, búsqueda de oportunidades en el entorno, logro de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos escasos, coordinación de actividades y esfuerzos, control, evaluación y rendición de cuentas, que son la esencia de la administración y de la gestión.

La realidad de lo que acontece en el país –en este campo-ha quedado de manifiesto en múltiples artículos del doctor en Administración Pública Johnny Meoño en los últimos treinta años y en uno más reciente[27], en los que ha dejado claro la riqueza normativa nacional que permite realizar una gestión eficiente y eficaz, pero que no se aplica por la falta de capacidad y competencia de las autoridades y funcionarios de las diferentes administraciones en los últimos treinta años, ocasionando como consecuencia una gestión pública improductiva, desordenada, contradictoria y negligente, resultado de comportamientos indebidos y de falta de liderazgo y de respondabilidad en la acción.

3. Variables y competencias en la administración

Los administradores de las organizaciones públicas si desean tener éxito en la gestión y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, deben analizar en detalle –permanentemente y de manera sostenida- el funcionamiento de las organizaciones y la ejecución de los procesos y para tal efecto tienen que basar su conocimiento en el estudio de las siguientes variables y competencias.

Variables:

- La misión y objetivos de la organización
- Los principios y valores morales y éticos
- Las condiciones y atributos de las personas: capacidades y competencias individuales que determinan los comportamientos
- La estructura y sus relaciones
- Las funciones, tareas y procesos
- La tecnología y el uso que se le da
- El ambiente y su influencia
- La cultura y el clima organizacional y su efecto en las conductas. La realidad de la estructura social concreta
- La competitividad existente en el entorno, que tiene que ver con necesidades y gustos de los usuarios de los bienes, servicios y obras públicas
- Los riesgos en la gestión

27 MEOÑO, Johnny. Confusiones conceptuales que matan. San José: La Nación, 6 de junio 2012, p. 31 A

Competencias:
Para la gestión de reclutamiento y selección del personal el administrador tiene que basar sus decisiones tomando como base un determinado perfil y el cumplimiento de las siguientes competencias:

- Conocimiento sobre la misión, necesidades y objetivos
- Perspectiva para proyectar el futuro
- Actitud positiva hacia el trabajo
- Compromiso e identificación con el trabajo

Lograr que estas competencias las tenga el capital humano del Estado permitiría cambiar comportamientos o modos de ser y de actuar de los dirigentes de las organizaciones y de los que ejecutan los procesos de toma de decisiones y de los procesos administrativos y técnicos, ya que los empleados públicos forman parte de una sociedad, la que les define valores que forman su personalidad y, –se supone-, deben aplicar en el trabajo.

VIII. Organización y sociedad

Para comprender el papel de la Administración y la gestión Pública es necesario plantearse el significado de la organización y su responsabilidad con la sociedad y los individuos. Esto es así, por cuanto la Administración Pública está integrada por instituciones (u organizaciones) diversas, que tienen como objetivo básico la relación con la sociedad y la satisfacción de las necesidades humanas y sociales: llevar bienestar a los individuos y grupos humanos por medio de la gestión. Además, quienes conforman los entes son miembros de una determinada sociedad que son influenciados y condicionados por ella y esperan soluciones a sus necesidades por parte del Estado y sus instituciones, pero al mismo tiempo ellos transmiten o transfieren sus valores, costumbres y conductas hacia el interior de las organizaciones. Se da un efecto en ambos sentidos, para bien o para mal de cada realidad.

1. La organización

1.1. Conceptos

Del propio concepto de organización se determina la importancia que tiene la gestión, tal y como se describe seguidamente.

- Es un sistema de actividades o fuerzas de dos o más personas, conscientemente coordinadas para cumplir objetivos (Chester Barnard)
- Para March y Simon es un sistema de decisiones y acciones y se refiere al complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones existentes dentro de un grupo de seres humanos. Conjunto de personas que actúan unidas y son los conjuntos más grandes en nuestra sociedad28
- Es una colectividad con límites identificables, con un orden normativo, con escalas de autoridad, con sistemas de relaciones, comunicación y coordinación (Richard Hall)
- Son unidades sociales para alcanzar fines específicos (Amitai Etzioni)
- Para el enfoque del desarrollo organizacional: “una organización es la coordinación de diferentes actividades de contribuyentes individuales, con la finalidad de efectuar transacciones planeadas con el ambiente”

En resumen son unidades sociales o humanas construidas de manera deliberada para el logro de objetivos concretos y todas ellas operan en determinado ambiente y su existencia y supervivencia dependen de la forma como ellas se relacionan con ese ambiente y los actores que los caracterizan. Por esta razón, las organizaciones deben ser estructuradas y dinamizadas en función de las condiciones

28 MARCH, James y SIMON, Herbert. Teoría de la organización. México: Editorial Ariel, 1980,pags. 2 a 12

y circunstancias que caracterizan el medio en que ellas operan y con base en las demandas de los usuarios que son su razón de ser (estructuras sociales concretas que configuran las realidades y que intervienen en la gestión).

1.2. Características de las organizaciones

- Tienen una naturaleza humana y social
- Son parte de un sistema social abierto
- Influyen y son influenciadas por el ser humano
- Modifican la conducta humana
- Influyen y son influenciadas por el ambiente
- Están integradas por relaciones y procesos para cumplir objetivos y metas cuyo objeto es el ser humano
- Son fuentes de negociación permanente
- Son medio social y parte del medio social, expuestas al enfrentamiento entre lo ideal y lo real
- Son agentes de cambio, expuestas al conflicto, las presiones, intereses, prejuicios y pueden obstruir o acelerar cambios
- Están al servicio del individuo y los grupos

Por ser un sistema abierto están sujetas a fuertes influencias del ambiente y de las sociedades y, a la vez, influyen sobre este medio en menor o mayor grado. La dimensión social –relaciones y conductas- es la más delicada y compleja en el accionar de una organización y su gestión: ello obliga a crear capacidades y competencias especiales para dirigirlas y a permanentes y continuas transacciones entre sí y con el medio.

Por esa doble condicionante, las organizaciones requieren de una continua renovación de las personas, las estructuras y los sistemas, para desarrollar la capacidad de adaptación a las condiciones y demandas del medio para mejorar la gestión pública: esto la actualiza y le da la supervivencia y la enfrenta a la entropía natural29, las obligan a diseñar relaciones coherentes con los actores internos y externos y a cambiar la forma de ser o actuar de los funcionarios.

Precisamente esta realidad de las organizaciones obliga a los dirigentes de ellas a actualizarse y a conocer y dominar el ambiente, para dar respuestas claras y oportunas a las necesidades humanas y sociales y en esto es en lo que más se falla en la Administración Pública de Costa Rica, porque las instituciones pierden su norte magnético, se dejan de aplicar las normas, los funcionarios pierden su espíritu de servicio y dejan de dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos y de responder a su misión y no ofrecen respuestas oportunas e innovadoras a la colectividad, optando por el camino hacia el "cementerio de las organizaciones" (dejan de responder humana y socialmente, por lo que desaparecen del entorno). Un buen ejemplo en el país lo representan instituciones como los Ministerios de Obras Públicas y Transportes y de Agricultura, Ferrocarriles de Costa Rica, la Refinadora costarricense de Petróleo (RECOPE), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y, el Ministerio de Planificación, entre otras más.

1.3. Importancia de las organizaciones

Por sus funciones y el uso de recursos, el Estado y sus instituciones, son cruciales para el desarrollo del país, por lo que sus acciones deben orientarse al logro de eficiencia y productividad para conseguir

29 Entropía, ley universal de la naturaleza por la que todas las formas de organización se mueven hacia la desorganización y hacia la muerte, pérdida de energía, según la ley de la termodinámica de la física.

la calidad de vida de los ciudadanos. Específicamente su importancia está en:

- Satisfacer necesidades sociales. Dar calidad de vida a los individuos y bienestar a las comunidades
- Crear condiciones para el desarrollo del país: modernización y progreso
- Sistematizar el trabajo para aprovechar los recursos adecuadamente. Relaciones coherentes
- Unidades sociológicas, cuyo centro y motor es el ser humano
- Resultado de la dinámica social: relaciones e interdependencia, en la que el modo de ser es fundamental para los logros positivos
- Relación de individuo a individuo y de grupo a grupo, en la que son claves los valores
- Crean valores, patrones de conducta, creencias, costumbres, cultura y clima organizacional positivo o negativo.

2. Organización y sociedad

La sociedad actual influye y depende de las organizaciones:

- La sociedad influye y condiciona a las organizaciones: define un modo de ser de las personas que participan en el entorno. Por eso para analizar y entender a las organizaciones se requiere comprender a las sociedades
- Existe una vida y sociedad de organizaciones
- Ser humano de organizaciones
- La vida depende de las organizaciones
- La necesidad humana es la base de la organización, su razón de ser
- Instrumento de desarrollo: social, político, económico, cultural, técnico, ecológico

Son una colectividad, a la que los empleados pertenecen, más que un sitio en el que existen individuos aislados trabajando, lo que expone su trascendencia social. Son:

- Espíritu de colaboración: comunidad y solidaridad
- Interdependencia y ayuda mutua
- Desarrollo de intereses compartidos
- Identificación y compromiso, con la necesidad humana y social
- Crecimiento personal, definición de personalidades y calidad de vida
- Centros de creación de valores

3. Organización e individuo

La relación entre organización e individuo, en la gestión pública, se puede describir de la siguiente manera.

- El ser humano vive en una sociedad de organizaciones y ellas, tanto las públicas como las privadas, contribuyen a su bienestar. Pero las primeras tienen mayor responsabilidad en ello.
- Son esencialmente estructuras de realidades sociales que descansan en las mentes de sus miembros que las concretan en series de reglas y relaciones necesarias, para cumplir objetivos y metas sociales30. Por eso las estructuras y relaciones de las organizaciones deben tener coherencia con los modos de ser de los individuos que les dan movilidad, porque los resultados de la gestión pública dependerá en gran medida de dicha comprensión.
- El individuo las necesita para subsistir y la organización lo necesita para existir y producir
- La organización define papeles y contribuye con la estratificación y diferenciación social

30 SERRANO, Carlos. Curso Pensamiento Organizacional y administrativo. San José: obra didáctica de la Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 2010.

- Las decisiones y acciones tienen un impacto directo en el individuo y los grupos: en la conducta y en la forma de vida
- Modifican el entorno e influyen en la conducta
- La organización crea una cultura y un clima que influye en el individuo positiva o negativamente y para que éstos sean positivos deben tener una base en los valores personales y de la organización en equilibrio
- La organización para funcionar correctamente requiere de capacidades y competencias personales especiales y de liderazgo en todos los niveles para conducirlas adecuadamente. Resultando los individuos, –como capital humano-, claves para el cumplimiento de sus objetivos, planes y metas y para la aplicación de la tecnología. Esto hace que los recursos humanos sean primordiales para el éxito de las organizaciones y el principal factor en ellas.

4. Tipos de organización

En las instituciones públicas se dan dos tipos de organizaciones, las que participan activamente en el cumplimiento de los objetivos, funciones y metas de los programas y proyectos. Los responsables de la gestión pública deben comprender esta realidad y hacer esfuerzos para identificarlas y darles un tratamiento adecuado para que coadyuven con los propósitos de ellas y se conviertan en aliados y no en enemigos. Estos dos tipos de organización se describen seguidamente.

Organización formal

Es aquella caracterizada por la serie de relaciones más o menos permanentes, que rigen el comportamiento de los individuos y grupos sociales en las organizaciones, con base en la estructura y sus relaciones, la coordinación de procedimientos, la especificación de las líneas de autoridad y la división del trabajo por zonas de actividad y líneas de comunicación. En la gestión pública este tipo de organización es la que más existe con claridad y la que fortalece la burocracia como forma de actuar, creando normas y procedimientos en exceso que hacen lento el accionar de los procesos. Constituida por:

- Estatuto orgánico o ley de creación
- Organización y estructura oficial: división del trabajo, relaciones y definición de deberes y responsabilidades
- Lo planeado y acordado oficialmente
- Misión, objetivos y metas, planes y programas de trabajo
- Relaciones de autoridad y poder definidas en la estructura jerárquica
- Funciones, tareas, sistemas y procesos
- Normas, reglamentos, instructivos, circulares y manuales de organización y de procedimientos, que hacen posible la existencia de la gestión pública

Organización informal. Caracterizada por:

- Ser el resultado de la interacción social espontánea entre individuos y grupos en la ejecución del trabajo cotidiano
- Influye y condiciona a la organización formal, porque crea formas de ser y conductas en las personas.
- Fortalecen la unidad de grupo, que se usa para defender derechos o privilegios.
- Se manifiesta por medio de enlaces espontáneos y flexibles entre el personal, que afectan las decisiones y acciones formales
  Ejemplos: rumor; conversación; relaciones sociales y el fortalecimiento del grupo informal.

En el país los gremios utilizan mucho este tipo de organización para fortalecer su participación en las luchas sociales y obtener conquistas para los trabajadores, que en ocasiones se convierten en privilegios para unos y perjuicios para otros. La gestión pública debe ponerle atención a su actuación, para no perjudicar el interés común y desvirtuar la función pública.

5. Cultura organizacional

Significa un modo de vida, un sistema o conjunto de conocimientos, creencias, arte, moral, valores, leyes, costumbres y hábitos creados por el ser humano en cada organización

Material (cosas) y la inmaterial (hábitos)

Tiene valor para la administración porque:

- Fomenta la comprensión de las cosas
- Predice el comportamiento
- Sustituye la experiencia
- Facilita o dificulta el cambio
- Nos permite ver que el individuo no es libre en el ambiente social
- Al igual que cada país tiene su cultura, así cada organización tiene su propia cultura
- En cada organización se forman patrones de comportamiento y de creencias, los cuales pasan a ser el sistema de valores de los miembros de una organización: esto es la cultura organizacional
- Cultura material. Tiene que ver con las cosas, con el producto humano
- Cultura inmaterial. Tiene que ver con los valores, hábitos y costumbres de las personas

Funciones de la cultura organizacional

- Transmitir un sentimiento de identidad y compromiso a los miembros
- Facilitar el compromiso con algo mayor que el yo
- Reforzar la estabilidad del sistema social
- Ofrecer premisas para la toma de decisiones
- Establecer relaciones entre los individuos y los grupos sociales
- Entender la empresa como una colectividad
- Crear espíritu de colaboración y cooperación
- Moldea la forma de ser de las personas

La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento individual y grupal y dan significado a las actividades y hechos de la gestión pública. Unida con la estrategia, el liderazgo, y el estilo de administrar, hace posible el éxito o el fracaso en la gestión.

En la gestión pública, al igual que en cualquier empresa, la única manera viable de cambiar las organizaciones es modificando su cultura, lo que implica, entre otras cosas, cambiar los sistemas dentro de los cuáles los seres humanos trabajan y viven, para modificar las costumbres, los modos de actuar o conductas. Para que exista nueva energía, se dé una revitalización y la renovación, se debe adecuar

la respectiva cultura organizacional.

Debe tenerse claro que cada institución tiene su propia cultura y, que incluso, en su interior cada una de las unidades técnicas o administrativas tiene su cultura particular, situación que obliga a la gestión pública a desarrollar capacidades y competencias especiales para comprenderla y aprovecharla para bien de los objetivos sociales que deben cumplir.

Una cultura organizacional bien concebida y comprendida contribuye significativamente al éxito a largo plazo de los entes o empresas, al guiar el comportamiento positivo de los individuos y grupos y a dar significado a las actividades y objetivos.

6. Clima organizacional

En la Administración Pública, de manera general, el clima organizacional constituye el medio interno de cada organización, la atmósfera psicológica característica que existe en cada ambiente de trabajo. Es la resultante de un complejo de componentes relacionados con aspectos formales e informales de la estructura y sus relaciones, de los sistemas de trabajo y de control, reglas, normas y relaciones interpersonales existentes en el interior de las instituciones. Por esta circunstancia, el gerente público tiene que preocuparse por evaluar y conocer en detalle las condiciones y características del clima organizacional para tomar decisiones y acciones efectivas, muy especialmente con respecto al cambio de comportamiento y la motivación en el trabajo. Para lograrlo se requiere ejercer un liderazgo efectivo, aparte de la capacidad y competencia personal, profesional y técnica.

De manera específica, el clima en la gestión pública se puede comprender con los siguientes criterios.

- Es el resultado del ambiente de trabajo y de las condiciones laborales y relaciones sociales que se desarrollan en las organizaciones.
- Tiene que ver con la motivación, seguridad, estabilidad laboral, desempeño y conducta en el trabajo: el modo de ser de las personas
- Depende del tipo de autoridad y liderazgo que se ejerce, de las relaciones de apoyo, de las decisiones y de los mecanismos de comunicación e información, y de motivación que se apliquen
- Puede ser el resultado de presiones o apoyos tales como: presupuesto, normas rígidas, estilo de ejercer la autoridad, falta de liderazgo, deficiencias en la comunicación y las condiciones laborales y limitaciones de personal
- La organización informal influye fuertemente en la determinación del clima positivo o negativo y en los resultados de la gestión.

Tiene una relación directa con:

- Los valores en el trabajo
- El desempeño del personal y la organización
- La conducta en el trabajo
- La identificación y compromiso con el trabajo
- Asistencia, ausencia y rotación laboral
- Productividad, desperdicio, costos y utilidades de la empresa y su personal

- La lealtad, la colaboración y la cooperación
- La actitud y la aptitud hacia el trabajo
- Las relaciones e interacciones en los procesos de ejecución del trabajo
- El estilo de liderazgo y de la autoridad
- El desempeño individual y grupal
- La transparencia en las decisiones y acciones

CULTURA + CLIMA = CALIDAD Y SATISFACCIÓN

CULTURA + CLIMA determinan desempeño

Para cambiar el clima organizacional, los encargados de la gestión pública necesitan tener capacidad innovadora, creativa y de liderazgo y, disponer de las siguientes características:

- Adaptabilidad: capacidad para resolver problemas y para reaccionar de manera flexible a las exigencias del medio. Ser flexible, receptivo, creativo, ágil y transparente.
- Sentido de identidad: conocer y comprender el pasado y el presente de la organización, los objetivos y metas y asumir un compromiso con ella.
- Conocimiento y dominio del ambiente interno y externo. Ayuda a identificar oportunidades, amenazas y conflictos.
- Integración de todos los elementos y actores participantes en la organización. La unidad organizacional y la comunicación adecuada y oportuna son claves para el éxito y la actitud positiva.
- Trabajar con base en indicadores de gestión y de desempeño conocidos y aceptados por todos.
- Ser proactivos al cambio, a la innovación y a la creatividad, para trascender la rutina y lo tradicional.

El doctor Róger Churnside, al analizar el tema de las personas y estructuras en la gestión pública, incursiona en el estudio del bloqueo del ser y el deber ser que se da en la acción y reconoce que “para mejorar la gestión pública no basta diseñar relaciones coherentes entre funcionarios públicos, sino que también es indispensable que cambie el modo de ser o actuar de las personas mismas que participan en ellas. Hay que tomar en cuenta no solo al sector público, sino la sociedad total…la organización del país entero”[31]. Criterio que tiene que ver con la cultura del país, la cultura organizacional y la realidad en que viven los individuos y grupos humanos y que explica de buena manera el fuerte vínculo existente entre la cultura y el clima organizacional y los resultados en la gestión.

No basta con diseñar mecanismos para crear relaciones, sino que hay que comprender los comportamientos de los individuos y grupos y procurar cambios en la actitud hacia el trabajo y los resultados exitosos y esto sólo puede lograrse por medio de un visionario liderazgo que tiene que ver con la capacidad y competencia para guiar y movilizar a las personas que laboran en las organizaciones con visión de futuro y de crecimiento sostenido. De esta manera el líder se convierte en el elemento clave para la ejecución de los procesos y el cumplimiento de los objetivos y metas que caracterizan la

gestión pública y para rendir cuentas.

31 CHURNSIDE, Róger. Personas y estructuras en la gestión pública. San José: La Nación, 16 de julio 2012, pág. 43 A

IX. Administración y gestión Pública: teoría y práctica

En el presente tema se pretende analizar la relación entre teoría y práctica en la realidad de la gestión pública, a partir de la evolución, del objeto de estudio, de los conceptos y las funciones comentadas en los capítulos anteriormente tratados, aplicándolas a ciertas áreas de gestión que se consideran apropiadas para tal efecto. Su importancia está en contrastar la teoría con la acción pública.

1. Evolución, objeto de estudio, conceptos y función

En este apartado se realiza una descripción resumida de la evolución del Estado y la Administración Pública de Costa Rica, con el propósito de analizar lo que acontece y encontrar explicaciones a los cambios y resultados de la gestión pública actual.

1.1. Evolución[32]

- 1821. Nace el Estado. Se crea la Junta Superior Gubernativa como forma de gobierno, con siete miembros, elegidos popularmente, gobernó desde el 13 de enero de 1822 hasta el 1 de enero de 1823. Se emite el Pacto Social Fundamental Interino o Pacto de Concordia (reconocido como la primera Constitución Política)
- 1823. Se nombra la Segunda Junta Superior Gubernativa el 1 de enero, integrada por tres miembros: Jefe Político, Intendente y el Comandante General de Armas.
- 1824. Costa Rica forma parte de la Federación de Centroamérica. Se decreta la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica. Se crean cuatro Poderes: legislativo, judicial, ejecutivo y el conservador. Juan Mora Fernández, primer Jefe de Estado
- 1835. Braulio Carrillo consolida el Estado y la Administración Pública y emite decretos que ordenan la acción pública y regulan la vida ciudadana
- 1842. Francisco Morazán lanza su proclama como intento de revivir la República Federal Centroamericana
- 1844. Se emite una nueva constitución: con alcance liberal y moral
- 1847. Se crea la República. José M. Castro Madriz es elegido como el primer presidente.
- 1859. Nueva constitución. Establece los tres años para el período presidencial, se prohibió la reelección, de corte liberal. Administración de José M. Montealegre.
- 1869. Nueva constitución. Se decreta la educación primaria como función del Estado. Ejercicio de Jesús Jiménez como Presidente. Gran aporte al desarrollo de la educación
- 1871. Nueva constitución, de corte liberal. Se define el período de cuatro años para el gobierno. Tomás Guardia como Presidente.
- 1917. Se dicta la reforma tributaria y se da el desarrollo bancario público y los seguros. Alfredo González Flores como Presidente logra grandes cambios en la Administración Pública para favorecer a las mayorías.
- 1949. Nueva constitución. Gran reforma del Estado: descentralización y autonomía se fortalecen. Se da paso al Estado social o benefactor y se inicia un proceso de nuevas instituciones para fortalecer el vínculo con la sociedad y buscar mayor calidad de vida para los habitantes. Crece el estado con un objetivo fundamental: el desarrollo humano y social.

1.2. Etapas en la evolución

- 1821-1949. El Estado centraliza sus funciones en el Poder Ejecutivo: interés en la prestación de

32 Se toma como referencia el libro Historia de Costa Rica, de don Carlos Monge Alfaro, Novena Edición, Imprenta Trejos, 1959

servicios y creación de infraestructura; se crean 80% de gobiernos locales
- 1949-1974. Descentralización y ampliación de acción del Estado. Estado benefactor por un lado y empresario por otro. Gran desarrollo en salud, educación, y vialidad
- 1950-1960. Se crean 13 instituciones
- 1960-1970. Se crean 36 instituciones
- 1970-1980. Se crean 50 instituciones
- 1974-2005. Estado empresario y Estado benefactor (confusión conceptual y ejecutiva). Políticas económicas impulsan al Estado empresario y buscan disminuir el aparato institucional. Se inicia el traslado de funciones del Estado a la empresa privada
- 1974 Ley de Presidencias Ejecutivas y Ley 4/3. Golpe a la autonomía y fortalecimiento del Poder Ejecutivo.
- 1975-1976. Se dictan políticas públicas sobre regionalización y sectorialización, con el propósito de ordenar la acción pública y aprovechar mejor el uso de los recursos del Estado. Este esfuerzo recibe poco apoyo y no se logra el cometido esperado
- 1978. Se dicta la Ley General de la Administración Pública. Se crea régimen de dirección gubernativa y la sectorialización como forma de gobierno.
- 1986. Inicio proceso de privatización y traslado de funciones del Estado a la empresa privada. Se inicia la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impuestos por los organismos financieros internacionales y aceptados sumisamente por los diferentes gobiernos. Se da inicio al desmantelamiento de la Administración Pública y empieza el deterioro de los servicios públicos en salud, educación e infraestructura vial y de comunicación, entre muchos otros.
- 2002. Se dicta la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos 8131. Se fortalece el poder del Ministerio de Hacienda y pierden capacidad ejecutora las instituciones del Gobierno Central. Por primera vez se define una organización sistémica en el Poder Ejecutivo, la que no ha sido bien comprendida en la práctica de la gestión.
- 2006. Se dicta la nueva Ley de Contratación Administrativa

1.3. Razones para la expansión del Estado

- La centralización política y administrativa para mantener el poder
- Creación de entes autónomos y semiautónomos para ampliar servicios y satisfacer necesidades
- Cambio de la estructura económica, inducida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que propicia una ampliación de la acción estatal
- Crecimiento de necesidades sociales y de población lleva a plantear la necesidad de nuevas instituciones
- Necesidad de debilitar al Poder Ejecutivo: frenos y contrapesos, mejorar el control
- Paternalismo estatal, presiones y clientelismo electoral
- Insuficiencia o temores del sector privado para emprender acción generadora de bienes y servicios lleva a la creación de nuevos órganos.

1.4. Evolución del Estado en Centroamérica

Lo que acontece en Costa Rica respecto a la evolución del Estado es fiel reflejo de la historia de los países centroamericanos, cuyas principales características se orientaron hacia:

- Transformación cuantitativa y no cualitativa
- Mayor participación como medio para lograr el poder
- Ejercicio del poder legítimo

- Aumento de regulación y control sin un criterio sistémico y sostenido
- Respuesta a demandas sociales sin que exista una debida planificación
- Productor de bienes y servicios
- Facilitador de la empresa privada
- Apertura comercial
- Clientelismo electoral

1.5. Realidad de la gestión

El crecimiento del Estado y la institucionalidad pública en Costa Rica creó condiciones de gran desarrollo y efectividad en la acción pública hasta mediados de la década de los ochentas, pero debido a las medidas de ajuste estructural que se comentan en esta obra, a partir de 1986 se debilitó la acción pública y las instituciones, poco a poco, se fueron alejando de su misión y objetivos y de las necesidades sociales: se perdió la rentabilidad social.

Bajo el argumento de que había que disminuir la planilla estatal se trasladan funciones claves para el desarrollo equilibrado y con equidad a la empresa privada y las que no son rentables, y que no le interesa a ésta, dejan de prestarse y se deteriora el servicio público en áreas básicas para la calidad de vida: salud, educación, vialidad, obras de infraestructura y mantenimiento a la infraestructura existente. Las principales manifestaciones de esta realidad la representa el franco deterioro de los edificios de escuelas y colegios, las carreteras y puentes, los hospitales y los servicios que debieran recibir los asegurados y, en general los servicios al usuario, por falta de una gestión pública adecuada y con sostenibilidad en el tiempo.

Los principios de la función pública citados en esta obra se dejan de cumplir por falta de liderazgo, de capacidad gerencial para aplicar el proceso administrativo y también la teoría de la administración que se comentó en capítulos anteriores. Al mismo tiempo, se dejó de actuar con racionalidad, equidad y proporcionalidad en la fijación de políticas, la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones públicas, pasando la rentabilidad financiera y el objetivo económico, a ser más importante que la social y humana.

Entre las principales manifestaciones que caracterizan la gestión están:

Deterioro de la institucionalidad; pérdida de misión; ineficiencia en procesos; débil capacidad de respuesta a necesidades humanas y sociales; Estado mal administrador; incapacidad de gestión; prevalece el clientelismo político; criterios políticos se sobreponen al profesionalismo y a la técnica; la gestión se convierte en un instrumento político-electoral, que fortalece el clientelismo; unión del poder político con el poder económico; ausencia de liderazgo y gerencia pública; decisiones incrementalistas y de corto plazo; corrupción en crecimiento; aumento de la pobreza y del nivel de indigencia; los sindicatos se apropian de los entes, y; deterioro de la clase media que constituía un verdadero “colchón” para la democracia. Este estado de cosas lleva a que los políticos se escuden en la mediocridad e inventen el término de “ingobernabilidad” de las instituciones, lo que no es cierto, ya que estas no son deficientes, sino que son los dirigentes y funcionarios los que fallan por su falta de liderazgo, de capacidad y competencia de gestión y sobre todo de creatividad e innovación para enfrentar los cambios del entorno y aprovechar las oportunidades que éste ofrece. Con mayor identificación y compromiso con el interés común se puede lograr más efectividad en la acción.

El país demanda un Estado y una Administración Pública más productiva y más comprometida con el desarrollo y la calidad de vida -más cercana con el ciudadano y sus necesidades-, pero los planteamientos de los partidos políticos que han asumido el poder en los últimos treinta años se han quedado en el

discurso y en el papel, sin proyectarse hacia un cambio positivo al respecto. Más bien se ha dado un deterioro del Estado, de las instituciones, de su accionar y del cumplimiento de su misión, lográndose como consecuencia una gestión pública desordenada, contradictoria, permisiva, improductiva, ausente de transparencia y negligente.

El alejamiento de las organizaciones del pueblo y de sus necesidades, el deterioro de los valores éticos y la calidad de vida, el incremento de la corrupción, el desempleo, la pobreza y miseria y la insatisfacción por los servicios públicos crecen cada vez más, lo que debilita la credibilidad y confianza en el sistema político y sus dirigentes. Todo lo cual expone la necesidad de que exista mayor liderazgo y capacidad y competencia gerencial pública para cambiar esta situación.

2. Organización y estructura

En este punto se analiza la relación entre organización y estructura como aporte para comprender el vínculo con la gestión pública.

Conceptos de estructura

- "Conjunto de partes de un todo interrelacionadas e interdependientes entre sí"
- Disposición de las partes que constituyen un todo
- Forma en que están dispuestas y ordenadas las partes de un todo y la subordinación que tengan a éste.

Desde el punto de vista de Administración Pública:

- Estructura es la distribución de las funciones y de las personas en diferentes niveles jerárquicos, líneas o posiciones sociales dentro de la organización (Richard Hall)
- Toda organización funciona por medio de una estructura y en ellas se manifiesta la división del trabajo, la formalización y la complejidad

Estructura organizacional

La estructura organizacional resulta una variable clave para el accionar de la Administración Pública y para el éxito de la gestión en las instituciones, tal y como se desprende de los aspectos que se analizan seguidamente.

Funciones basicas de la estructura

- Producir resultados organizacionales
- Alcanzar objetivos y metas
- Minimizar o regular las diferencias individuales
- Medio para ejercer poder, tomar decisiones y ejercer el control: define jerarquía
- Mostrar los niveles de autoridad, deberes y responsabilidades en las organizaciones
- Definir la estratificación social en el trabajo
- Establecer la división del trabajo y definir la formalización y la complejidad
- Permitir, por medio de programas y proyectos, que la sociedad pueda recibir los bienes y servicios necesarios para tener calidad de vida y subsistir.

Tipos de estructura organizacional

En la Administración Pública se aplican los siguientes tipos de estructuras:

- Funcional y piramidal
- Por funciones y tareas. Se aplica la división del trabajo clásica
- Matricial. Que consiste en un sistema múltiple de autoridad, por especialización del conocimiento
- Territorial. Según ubicación y ordenación territorial. Por contenido y lugar de la acción
- Por cliente. Según la población de interés atendida
- Por producto. Según el bien o servicio producido y requerido por los usuarios
- Por proceso. Plana u horizontal

En la Administración Pública en Costa Rica se le ha dado un mayor énfasis a la aplicación de la estructura por funciones y tareas, con una fuerte centralización, -influencia de la teoría clásica-, que no le ha permitido a las instituciones acercarse a las necesidades de las comunidades y de los grupos sociales y más bien ha favorecido el poder de las burocracias y el clientelismo electoral (se han aprovechado del deterioro de la calidad de vida para favorecer intereses electorales).

Estructura institucional

- Los órganos o poderes
  - Ejercen el poder supremo del Estado:
  - Legislativo; Judicial; Ejecutivo; Electoral
  - Organismos auxiliares: Contraloría General; Defensoría de los Habitantes; Superintendencias: Gestión Financiera; Pensiones; Seguros y; Valores
- Los organismos o instituciones
  - Ministerios y órganos adscritos
  - Instituciones descentralizadas
  - Instituciones autónomas
  - Empresas públicas

Organización estructural

A continuación se describen las características básicas que orientan la organización y estructuración de las instituciones públicas.

Fuente: Serrano, Carlos. Material de trabajo del curso Introducción a la Administración Pública. Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. 2012.

Complejidad

Es la especialización en una organización (Hage). Significa tres cosas: número de especialidades ocupacionales; la actividad profesional; y el entrenamiento profesional.
Es el grado de conocimientos requeridos para producir el resultado de un sistema (Price)

La definen la diferenciación vertical y horizontal: >diferenciación = >complejidad

Elementos básicos (Richard Hall)

- Diferenciación horizontal. Especialidades; posiciones diversas
- Diferenciación vertical. Niveles de supervisión; jerarquía y autoridad.
- Dispersión espacial. Funciones y personas dispersos, con mezcla de organización vertical u horizontal

Formalización

Representa el uso de normas y reglas en una organización (Hage y Aiken)
La medida en la cual están escritas reglas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones en las organizaciones (Pugh y Turner)
El tamaño y la tecnología influyen en el grado de formalización
En la gestión pública su resultado es la burocratización, según el tipo ideal definido por Max Weber: funciones, tareas, normas escritas y reglamentos, conducta prevista. Condiciona el comportamiento de los individuos y grupos. En gran medida implica programar la forma de ejecutar el trabajo y la respuesta de los actores en la gestión
Genera disfuncionalidad en la conducta: la buropática (necesidad de ejercer autoridad, control y de

veto) y burótica (personalizar cada tarea, cercenar sistema, crea frustración personal (Robert Merton y Thompson)

Formas de organización

Centralización

Es la asignación de la autoridad y el poder a una unidad o persona en una organización, como una condición dada. Una unidad administrativa o técnica asume y ejerce la totalidad de la autoridad y las funciones. Concentración de poder o de autoridad formal para decidir, en el ámbito micro administrativo. El ejercicio del poder o de la autoridad formal –siempre temporal- es: "…el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir de otra el cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en su condición de subordinado suyo". Mal concebido ese derecho se convierte en un acto omnímodo y absoluto utilizado para tener injerencia en todas las actividades institucionales, indistintamente del ámbito, nivel o cargo a que correspondan[33]

Desconcentración

Es la atribución de partes de competencia a órganos inferiores, pero dentro de la misma organización. Implica delegación de funciones para facilitar el logro de los objetivos y la ejecución de decisiones. Las decisiones las toma la autoridad central (Gabino Fraga; Andrés Serra; Jeanne Siwek)

Se concreta por una decisión determinativa del superior jerárquico, quien delega deberes y si es necesario, autoridad formal en personas o en unidades subalternas, para que ellas, en su nombre, actúen con mayor discrecionalidad y no tengan que consultar todos los detalles a los niveles centrales. En las instituciones estatales es la forma de organización que mayormente se aplica, junto a la de centralización.

Según Juan Ignacio Jiménez Nieto "La desconcentración es sólo una atribución interna a órganos propios de la entidad para facilitar la consecución de sus propios fines". Por tanto, es una decisión administrativa que no requiere ningún acto jurídico adicional e inclusive en las empresas privadas autorización de la junta directiva, pues la gerencia está facultada para establecer lo que sea más conveniente, como parte de sus propias atribuciones de gestión.

Tipos de desconcentración:

- Desconcentración administrativa. Se otorga por medio de la delegación del superior jerárquico.
- Desconcentración territorial. Delegación espacial.
- Desconcentración política. Se definen políticas y se delega la ejecución. Caso de las juntas directivas de los entes autónomos.

Descentralización

Significa dar la competencia en materia de gobierno y administración a una persona jurídica nueva. Es un acto discontinuo (partenogenético, según Wilburg Jiménez), sujetos a tutela administrativa (vigilancia, regulación y control). Se traspasan funciones de una organización a otra con atribuciones jurídicas.

33 JIMÉNEZ, Wilburg. Temas político-administrativos que deberían conocerse y aplicarse mejor. San José: Fundepos, 2002, págs. 3 y 4.

En Costa Rica esta forma de organización se fortaleció con la Constitución de 1949 y a partir de ella se crearon diversas instituciones descentralizadas, como por ejemplo: La Caja Costarricense del Seguro Social; el Instituto Costarricense de Electricidad; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; cinco universidades estatales; el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS); el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; el Instituto Nacional de Seguros; el Instituto Costarricense de Puertos (INCOP) y; las municipalidades entre muchas otras más. La descentralización puede ser: administrativo-funcional; territorial y; política

Pero la descentralización se debilitó a partir de 1974, como consecuencia de la creación de las Presidencias Ejecutivas en los entes, nombrados por los Presidentes de la República de turno, la eliminación de los Gerentes en ellas y la creación de la Ley 4-3 en las Juntas Directivas, que permitió el reparto del poder entre el partido político que gobierna y el que queda en segundo lugar. Se inicia un periodo de politización fuerte de las instituciones y se convierten en "botín político" de los gobiernos de turno y en las "cajas chicas" de los gobiernos para resolver los problemas financieros del Gobierno Central. Esto motivó que un grupo de docentes de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica[34] elaborara una propuesta de proyecto de ley en el 2000, para eliminar las Presidencias Ejecutivas y la Ley 4-3, la cual desde ese año ha permanecido en el archivo y sin interés en "desempolvarla" por los intereses politiqueros existentes.

Sectorialización.

Forma de organización por sectores de actividad gubernamental. La define la Ley General de la Administración Pública. Ejemplos: sector finanzas y crédito público; sector salud; sector energía y ambiente; sector educación; sector transportes y obras públicas y; sector seguridad. A pesar de la existencia de la normativa, en la práctica de la gestión no se cumple a cabalidad con la sectorialización y los jerarcas de los entes no comprenden su papel en ella y no aceptan la dirección sectorial.

Un ejemplo concreto de esta realidad lo representa el sector salud, que por los problemas de organización del Ministerio de Salud y falta de liderazgo del Ministro Rector, no ejerce la rectoría que por ley le corresponde. Así lo afirma la Contraloría General de la República según evaluación realizada en el 2012[35]. Situación que es similar en los otros sectores. El ente contralor indica que el Ministerio de Salud queda debiendo en su rol rector y que no está ejerciendo sus funciones rectoras por cuanto no aplica los instrumentos legales creados para cumplir con dicha responsabilidad y que no se reúne para coordinar decisiones y acciones, por lo que existe desarticulación del sector y que presenta dificultades en el ejercicio de las funciones de planificación, dirección, coordinación y comunicación y falta de metas claras. Agrega, además, que no se le da seguimiento y evaluación de la política y ejecución del plan nacional de salud, aparte de que no se evalúa el modelo para la prestación de servicios a la ciudadanía desde que éste se implantó en 1993 y existen serios problemas en la distribución de los recursos financieros, humanos y tecnológicos.

Regionalización

Forma de organización por regiones, según la división territorial del país. Lo que se hace es dividir el territorio nacional en diferentes regiones y se les asigna un nombre y se les delimita el ámbito geográfico de actuación. Ejemplo: región central; región norte; región sur; región pacífico; región atlántica; etc.

La Ley General de la Administración Pública dictada en 1978 definió con claridad la sectorialización

34 Se trata de los Catedráticos Mario Carvajal Herrera, Max Gutiérrez López, Luis Garita Bonilla, Víctor Vázquez Vargas, Víctor Hernández Cerdas y Carlos Serrano Rodríguez

35 Informe de la Contraloría General de la República Dfoe-EC-If-19-19-2012

y el papel del ministro rector, con una participación activa de dos profesionales costarricenses que tuvieron un gran desempeño en su ejecución ocupando los cargos de ministro de Planificación y Política Económica en diferentes momentos: los doctores Wilburg Jiménez Castro y Johnny Meoño Segura. Sin embargo, en la práctica los jerarcas de las instituciones no han entendido la sectorialización, ni el ser Ministro Rector de un sector, a pesar de las reiteradas explicaciones del señor Meoño durante más de treinta años y se está debiendo en este campo de la gestión. Los resultados de esta omisión se reflejan en la duplicidad de funciones, en la falta de coordinación de las instituciones y en el desperdicio de recursos y lo más grave, el alejamiento de las necesidades de los ciudadanos y las comunidades.

3. La burocracia como modelo de gestión

Origen de la burocracia

El principal exponente del modelo de burocracia es el sociólogo alemán Max Weber, quien se ocupó de estudiar la racionalidad en las organizaciones: relación entre los medios y recursos utilizados y los objetivos logrados y es el creador de la sociología de la burocracia y formuló la "teoría de las estructuras de autoridad"[36].

Para Weber la organización por excelencia es la burocracia. Invención de la revolución industrial para obtener mayor eficiencia, por medio de la división del trabajo en tareas que llevan a la especialización funcional; delimitación de la autoridad y jerarquía y la aplicación de normas escritas. Como forma de organización se aplica indistintamente para el sector público, como para las organizaciones privadas.

Concepto de burocracia

- Es el sistema de la organización en el que la división del trabajo es sistemática y correctamente realizada, teniendo en cuenta los fines propuestos.
- Es el sistema social en el que hay la búsqueda deliberada de medios adecuados para alcanzar los fines propuestos.
- Conjunto de seres humanos para la realización de tareas orientadas al cumplimiento de objetivos.
- Es un instrumento de la administración para formalizar la ejecución de los procesos operativos y definir deberes y responsabilidades entre los funcionarios.
- Organización formal, cuyo objetivo consiste en lograr la máxima eficiencia

Weber lo que hace es plantear un tipo ideal de burocracia, para que sirva en la comprensión de las organizaciones. Instrumento analítico que busca interpretar los fenómenos sociales en las organizaciones, la racionalidad y la eficiencia. Bien aplicado el modelo podría ser de gran utilidad para la gestión pública. Modelo descriptivo, a manera de promedio. Usado para distinguir diversos tipos de dominación y de organización administrativa.

La burocracia funciona como una estructura de poder, que tiene efectos internos y externos. Relaciona su concepto con el de racionalidad y autoridad.

Plantea la existencia de tres tipos de sociedad y de autoridad: Tradicional, Carismática y Legal o burocrática La burocracia es comprendida como la forma más pura de dominación, en la que la organización es vista como máquina para cumplir tareas por su nivel de formalización y las normas escritas. Sin interés por el comportamiento que influye en la organización y sus procesos.

36 Se toma como base conceptual, el planteamiento del tipo ideal de burocracia de Max Weber, según: Nicos Mouzelis. Organización y Burocracia. Barcelona: 2ª. Edición, Comercial y Artes Gráficas S. A., 1975.

Características de la burocracia

- Organización basada en normas escritas.
- Interés en la organización formal: racionalidad, legalidad, jerarquía.
- Desempeño establecido por patrones y procedimientos, que promueven la normalización.
- División del trabajo en tareas, que lleva a la especialización.
- De carácter impersonal: funciones, tareas y cargos.
- Estructura jerárquica de autoridad, con competencia y responsabilidad.
- Selección de personal por mérito.
- Profesionalización del personal.
- Separación entre la propiedad y la administración.

Papel de la burocracia

- Sostener y preservar los principios constitucionales. Se inicia cuando se hace el juramento o promesa al asumir el cargo.
- Cumplir un papel subordinado a la política, aunque autónomo. Pero el ejercicio de dicho papel no implica que los funcionarios tengan que permanecer pasivos en la acción de gobierno. Antes bien, tienen el derecho legítimo para controlar el poder de los dirigentes en las organizaciones.
- Tiene una labor de representación, la que cumple en la ejecución de los procesos de toma de decisiones y de los procesos operativos
- Ejercen funciones administrativas y tienen que cumplir con la legislación vigente
- Actuar objetivamente en la búsqueda de eficiencia y eficacia

Disfunciones de la burocracia

Si bien el modelo de la burocracia resultó adecuado para las organizaciones en la época de la economía liberal y la era industrial, su traslado a las instituciones de un Estado de bienestar o benefactor no resultó lo que se esperaba, por cuanto las condiciones y objetivos son diferentes. Además, los cambios de valores culturales, del sistema de producción y del sistema de legitimación político y legal provocan cambios radicales en el sistema de organización y operación de las instituciones.

Las transformaciones del Estado de bienestar, como consecuencia del fortalecimiento del mercado, como movilizador de los factores de la producción, el ascenso de la sociedad del conocimiento y de la economía de los servicios, favorecen una dinámica diferente a la definida por la burocracia como modelo de gestión. Surge así, el interés de que la administración funcione más como una empresa y con criterios de eficiencia surgidos de la lógica del mercado, resultando la burocracia un obstáculo o una limitante para su logro. De aquí devienen las disfunciones de la burocracia que se identifican en la gestión pública en Costa Rica, las que seguidamente se describen.

- Despersonalización de las relaciones
- Modelos fijos, sin flexibilidad.
- Presión para lograr eficiencia con criterio de rentabilidad económica.
- Centralización de toma de decisiones en el cargo de mayor categoría.
- Dificultad en la sociedad para alcanzar la eficiencia a las necesidades.
- Rigidez en el comportamiento de los participantes que debilita la relación de los grupos humanos con los procesos institucionales.
- Exagerado apego a los reglamentos y normas.

- Excesivo formalismo (papeleo)
- Respeto irrestricto a autoridad formal
- Deficiencias en atención a usuarios o clientes
- Resistencia al cambio. Se busca mantener las condiciones, para conservar privilegios o derechos. Antes de analizar lo positivo del cambio, se piensa en los efectos personales y se rechaza la evaluación como herramienta de gestión.
- Conformismo, se pierde iniciativa y creatividad para hacer cosas nuevas y mejorar los servicios.
- Impide la innovación: seguir haciendo lo mismo
- Pierde de vista la misión y objetivos de las organizaciones.
- Defensa de posiciones y condiciones personales o mantener secretos organizacionales y tergiversar información, sin importar las consecuencias con respecto a lo humano, social y económico. Se crea lo que se conoce en la cultura organizacional como ”mentiras vitales”, que constituyen una ficción operativa por medio de la cual los funcionarios encubren, tapan, esconden o disimulan realidades o verdades incómodas, que todos conocen, pero que nadie habla de ellas por ser amenazantes o peligrosas para su estabilidad laboral y para mantener privilegios[37].

Basta una visita a cualquier organización pública en procura de algún servicio, para identificar las disfunciones citadas: atención de los asegurados en las clínicas y oficinas de la Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Tributación Directa, Ministerio de Trabajo, Dirección de Migración, trámites de licencias, Tribunal Supremo de Elecciones, Registros Nacional y Civil, ministerios, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y otras más.

Sin embargo, a pesar de estas disfunciones, cada vez es más clara la necesidad de contar con una burocracia con capacidad y competencia organizacional, independiente y neutral, seleccionada con criterios de mérito y competencias y, con garantías de continuidad en los puestos. Esto obliga a transformar los rasgos del modelo burocrático tradicional o disfuncional y generar políticas más participativas, trabajar en equipo, buscar la calidad y excelencia en el trabajo, generar el espíritu de servicio, actuar con inteligencia, innovar y pensar estratégicamente a mediano y largo plazo: repensar la burocracia, a la luz de las nuevas condiciones del entorno y a las nuevas necesidades de la gestión pública. Esta debe ser la guía para la nueva gestión pública en el país.

4. Imagen pública de la Administración Pública

Por imagen se entenderá toda idea o representación evocada al conducir una acción público-administrativa, hacia el logro de fines sociales.

La Administración Pública tiene que enfrentar el nexo entre la acción y la representación como dos actividades básicas simultáneas y diferenciadas que son características del quehacer administrativo. Tiene que dar una imagen correcta de la toma de decisiones, de las acciones y procesos que se ejecutan y rendir cuentas de los resultados. Para tal efecto debe aplicar lo que en la administración pública moderna se ha denominado como “marketing público”: mostrar a la ciudadanía los logros e informar sobre lo que no se pudo ejecutar o conseguir, que se convierte en rendición de cuentas.

La atención y solución de las necesidades sociales es la base para la imagen pública. Por eso la acción gubernamental debe esforzarse para hacer las cosas bien y mostrarlas a la sociedad, planteando con claridad las paradojas o múltiples encrucijadas en las que los hacedores de política pública tienen que actuar y en cómo hacerlo para lograr el mayor beneficio del mayor número posible de miembros de la colectividad. Toda política y acción pública origina una nueva necesidad, por eso nunca se termina el esfuerzo y siempre hay algo nuevo por hacer y se queda debiendo: resuelta una necesidad, ésta crea

37 ROJAS, Cristina (2009). Gestión pública para el desarrollo. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 207-233.

otras y las comunidades o grupos humanos plantean nuevas necesidades, a las que por supuesto hay que buscarles solución y aparecen nuevas fuentes de negociación. Esa es la realidad de la gestión de manera continua y permanente, para la que se necesita tener capacidad gerencial para comprenderla.

4.1. La Gestión Pública y su entorno

La gestión pública se enfrenta a un entorno caracterizado por la diversidad de condiciones. Una realidad interna organizacional identificada por procesos burocráticos, culturas y climas laborales diferenciados, con estructuras diversas de poder (y luchas por ostentar el poder), presiones de grupos de interés y comportamientos de los actores muy disímiles, que puede contrastar con otra forma de realidad externa, lo que comprende, percibe o espera la sociedad y sus miembros y los grupos de presión políticos y económicos.

O mejor dicho: una cosa es lo que se hace y otra cosa puede ser lo que se refleja o se percibe de la acción ejecutada.

La sociedad es quien define e interpreta la imagen pública, según los resultados de la acción, sus intereses, expectativas y sus necesidades y esta realidad tienen que saberla administrar los tomadores de decisiones en los entes y los ejecutores de la acción pública. Porque de su conocimiento dependerá la acción gubernamental y la consolidación de las políticas públicas, así como los cambios de curso que deban tomarse para mejorar y corregir errores y con ello dar mejores y oportunas respuestas a las necesidades de la colectividad y a las oportunidades que plantea el entorno nacional.

Por otra parte está el entorno internacional, identificado por los gobiernos de los países, los organismos financieros internacionales, los negocios y el mercado de bienes y servicios, todos con intereses particulares que buscan tener injerencia en las decisiones de políticas públicas de los países y sacar provecho de las relaciones. Este entorno debe conocerlo en detalle el tomador de decisiones públicas y hasta donde lo permita la realidad, tratar de dominarlo para defender al Estado, la soberanía, a las personas y evitar negocios que se aparten del bien común y para esto se requiere de capacidades y competencias gerenciales muy especiales: liderazgo, inteligencia para dar una lectura adecuada de la realidad, capacidad negociadora y trabajo en equipo.

4.2. La Gestión Pública tiene que prepararse para enfrentar:

- El conflicto natural que se produce entre la interacción de lo político y lo administrativo, lo social y lo administrativo, el conocimiento técnico y la relación entre necesidades ilimitadas y recursos escasos
- El conocimiento y el dominio del medio, la anticipación y el control
- La negociación y el acuerdo sobre las decisiones
- Las relaciones formales de autoridad y jerarquía y las relaciones informales
- El desacuerdo y el consenso
- Lo objetivo y lo subjetivo
- Lo argumentativo y lo inventivo
- Lo retrospectivo y lo prospectivo
- Las percepciones e intereses de los individuos y grupos internos y externos
- La realidad de los entornos en que se dan las decisiones y las acciones públicas
- Los intereses políticos y electorales que están muy unidos
- Las luchas por el poder en los gobiernos y organizaciones y su incidencia en la sociedad

Lo expresado en los puntos 4.1 y 4.2 anteriores plantea que la naturaleza y el entorno de la Administración y gestión Pública es unir opuestos y que siempre, por más claridad y efectividad de las decisiones y

acciones, quedaran necesidades pendientes de resolver u otras nuevas por atender –consecuencia de lo actuado-. Lo que permite deducir que tiene características de retrospectiva y prospectiva, cuyas manifestaciones se explican seguidamente.

Es retrospectiva

Porque soluciones adecuadas del pasado se convierten en problemas del presente. Siempre se cuenta con problemas y queda algo por hacer, en vez de soluciones permanentes. Realidad que deviene del principio natural de la economía que nos dice que siempre las necesidades son mayores que los recursos y que todo crecimiento o progreso crea nuevas necesidades.

Es prospectiva

Al pretender recompensar y probar estar en lo correcto con respecto al futuro, al proyectar acciones a mediano y largo plazo y plantear planes estratégicos para períodos amplios.
Un problema se resuelve, pero surge otro nuevo. Siempre hay déficit y necesidades que atender.
Anticipar y reaccionar ante los problemas y conflictos
La imagen se nutre: de optimismo (fe y actitud positiva); de utilidad (contribución); y de legitimidad (atribuciones y su aceptación)

5. Paradojas y paradigmas de la Administración Pública

La Administración Pública vive inmersa entre paradojas, que tienen su base en su naturaleza humana y social y su misión fundamental que consiste en buscar siempre el interés común o el beneficio de las mayorías. También, en su práctica, se presentan diversas formas de comprenderla y ejecutarla, lo que da lugar a la presencia de paradigmas, que son influenciados por los entornos y sus sectores de interés. A continuación se analizan estas paradojas y paradigmas.

5.1. Paradojas
Unir los opuestos

- Lo prospectivo con lo retrospectivo
- Lo objetivo con lo subjetivo
- Lo descriptivo con lo prescriptivo
- Progreso y mejoras generan más problemas, necesidades, presiones y criticas
- Decisiones políticas están sobre lo técnico y lo racional
- Lo racional y óptimo, con lo superficial y satisfactorio
- Conflictos, negociaciones y acuerdos obligan a decisiones que van más allá del ejercicio de la autoridad y de la jerarquía
- Teoría y práctica; estudio y aplicación
- Argumentativa: asume posición y define acciones contra otros, que siempre reclaman
- Objetivos y metas y los recursos disponibles que siempre son escasos e insuficientes para resolver todas las necesidades

5.2. Paradigmas

Paradigma tradicional

- Criterio convencional: presenta a la Administración Pública y a la gestión como una actividad inflada, auto importante y auto indulgente, bastante periférica a los hechos del comportamiento político, social y administrativo, y a las fuerzas que modelan el cambio social
- Criterio simplista. se le culpa de todos los males de un país y se le relaciona con: burocracia, pereza, vagabundería, ineficiencia, etc. Reducen la discusión y la crítica al problema del tamaño del Estado y a la cantidad de personal, y no se toma en cuenta la historia y la realidad (interesa lo inmediato, el discurso es a-histórico, no desagregado y no comparativo). Superficialidad en el análisis de la realidad y por ende parcialidad en la acción por la influencia de las variables económica y política.
- Imagen mítica y superficialidad del análisis al referirse al tamaño del Estado como el problema de los males de un país. Gran error conceptual, al reducir el estudio al tamaño y no incursionar en el estudio científico de las causas de las situaciones que enfrenta el país, lo que lleva a afirmaciones equivocadas como:

  Mayor tamaño = ineficiencia

  Menor tamaño = eficiencia
- Se expone como patologías lo que históricamente tiene respuestas funcionales en los problemas y procesos vividos en el país.
- Se habla de Administración Pública de manera genérica, sin desagregarla –gran error conceptual-. En un Estado coexisten Administración central, descentralizada, empresas públicas y administración regional, cada una con sus propias realidades y características, por lo que no se pueden generalizar los criterios para su estudio y mucho menos calificar resultados sin un análisis integral
- No analiza el proceso histórico, la conducta social, las relaciones, el manejo de la información, la realidad política y la capacidad de gestión. Prevalecen los dogmatismos mediáticos e intereses económicos sobre la realidad
- El reduccionismo formalista como solución “per sé”: reducir el aparato estatal como única solución a los problemas –disminuir la planilla-, sin entrar a estudiar las causas de éstos.
- La reforma administrativa se limita a reducir funciones y estructuras, de nivel micro administrativo en las instituciones, a manera de cambios intrascendentes, que no solucionan los problemas, sino más bien los agravan.
- Deja por fuera variables como: ambiente, sistema político, conductas, conflictos, negociación, cultura y clima organizacional
- No considera la reforma del Estado de manera integral, la cual involucra al sistema político y la forma de gobierno.
- Busca asimilar gestión pública y gestión privada, cuando tienen naturalezas y objetivos diferentes, aplicando modelos de cambio que buscan rentabilidad económica y de costos que no son compatibles con la rentabilidad social.
- Los métodos de utilidad privada no deben aplicarse para medir la productividad en la gestión pública, ya que en ésta prevalece el interés y la necesidad social.
- Percepción débil de calidad y excelencia gerencial. El interés político-electoral prevalece sobre la capacidad y competencia y sobre la idoneidad técnica y profesional
- Se basa en la teoría clásica, lo formal y predecible. Esto no es suficiente, por sus objetivos y metas de carácter humano y social y la incertidumbre que prevalece en el entorno actual y los cambios drásticos del entorno.

¿Cómo se refuta la realidad? Según un estudio del Banco Mundial, sobre el sector público en el que se establece la relación gasto público sobre el Producto Interno Bruto, en países desarrollados en América Latina:

1950-1983 = 10 %
1983-2003 = 40 % y 45 %
>que el tamaño del Estado en A. L.

Según un estudio de la American Economic Review (Profesor Rati Ram) de la Universidad de Illinois que midió las correlaciones estadísticas entre el tamaño del Estado y otros aspectos en 115 países durante veinte años, dio como resultado la siguiente relación:

>Tamaño = >PIB y >P.B. PRIVADO

El crecimiento en ambos factores fue mayor en países de menor PIB inicial. Esto obliga a rediscutir el tema bajo la visión del rol histórico del Estado y de su capacidad de gestión. Precisamente este resultado motiva y plantea la necesidad de un cambio en la forma de comprender el papel del Estado, la redefinición de las políticas públicas y su relación con las sociedades y sus efectos.

Paradigma moderno. Desarrollo de la excelencia gerencial

Desarrollo y promoción de relaciones interpersonales fuertes y sostenibles
Conocimiento y dominio del ambiente y la información, como base para una correcta toma de decisiones.
Toma de decisiones basada en la negociación y el consenso: fortalecer la participación de los diversos sectores de actividad.
Ejecutar proceso administrativo de manera integral: POSDCORB (planificación, organización, dirección, coordinación y control)
Rendición de cuentas permanentemente, para fortalecer los valores de la verdad, credibilidad, transparencia y probidad.

Para John Kotter, Universidad de Harvard, la gestión debe orientarse a:

- Desarrollar mayor capacidad para armar la agenda de decisiones: gerenciar las organizaciones más que administrarlas.
- Es necesario discernir entre lo estratégico y lo trivial; construir redes de contactos internos y externos para tomar decisiones adecuadas; dominar información fresca y real; negociar contactos: conocer y dominar cultura y clima organizacional, crear actitud hacia el cambio oportuno. Los responsables de la gestión deben concentrarse en los temas importantes y sustantivos de las instituciones, que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades de los individuos y grupos humanos y los resultados efectivos.
- Cumplir con el proceso administrativo completo (POSDCORB): planificar; organizar; dirigir y conducir; coordinar y; evaluar y controlar la ejecución de los procesos.

Si la gestión se plantea tomando como base estos aspectos el Estado y la Administración Pública tienen que mejorar la calidad, la oportunidad y la efectividad de las respuestas a las necesidades humanas y sociales del país y por supuesto al manejo adecuado de los recursos escasos. Pero a la par de la

inversión en el área social -que ha sido significativa con respecto al producto interno bruto (PIB)-, las políticas públicas tienen que orientarse hacia el mejoramiento de la productividad en el trabajo en todas las actividades teniendo como base lo social, fortalecer a la industria y a la empresa agrícola nacional para hacerlas competitivas, fomentar la investigación y la innovación tecnológica, promover los encadenamientos entre empresas grandes y pequeñas y dar asistencia técnica al sector agroindustrial para que logre sostenibilidad en el mercado.

Fuente: Elaboración del autor para esta obra. 2015

Avance en el paradigma moderno

Para mejorar la efectividad de la gestión pública Nils Brunsson cuestiona el modelo de toma racional de decisiones y propone sustituirlo por el de la "ideología organizacional", basado en:

- Marco más amplio, plástico y flexible. Adecuado a las circunstancias que el entorno plantea, el que es cambiante y obliga a crear nuevas formas de organización y gestión.
- Interesa la dinámica social y política y la necesidad de crear, fortalecer y consolidar el diálogo social y político como mecanismo para el cumplimiento de objetivos del Estado
- Mayor participación de todos los sectores de actividad

Bernardo Kliksberg, estudioso de la gestión y la ética pública, diferencia los tipos de gestión usando el trabajo de Ilya Prigogine (Premio Nóbel de Química, 1978), "la ciencia de la inestabilidad", aplicada a las ciencias naturales: plantea la existencia de fenómenos inestables, imprevistos, contrapuestos y misteriosos. Todo lo cual se presenta en el funcionamiento del Estado y las administraciones públicas.

La organización pública y privada se enfrenta a este tipo de fenómenos siempre y hay que crear capacidad y competencia personal, gerencial e institucional para conocer y dominar el ambiente y salir adelante con éxito. La incertidumbre de un mundo globalizado, la apertura comercial, los intereses de los mega negocios y las limitaciones humanas crean inseguridad y ocasionan la llegada de situaciones inestables o imprevistas, las que se tienen que resolver con inteligencia, aún sin contar con toda la información y dominio del entorno. Pero en la práctica de la vida institucional esta realidad no es bien comprendida y los procesos de cambio son lentos o inexistentes y los sectores de interés internos reaccionan contra las reformas, para evitar que sus logros no se vean afectados (siempre se busca seguir haciendo de lo mismo) o defender sus intereses.

6. Reforma del Estado y reforma administrativa

Estos conceptos tienen diferencias muy claras en cuanto a forma y contenido y por lo general se tiende a interpretarlas y aplicarlas como una misma cosa, confundiéndose a la opinión pública, motivo por el que seguidamente se definen y comentan ambos términos.

6.1. Reforma del Estado

Implica cambios sustanciales en el sistema político como un todo, en la forma de gobernar, en la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana y el diseño de nuevas formas de comunicación con la sociedad. Tiene que ver con la transformación del aparato político básico en su conjunto, para fortalecer la democracia y encontrar nuevas formas para relacionarse con los ciudadanos (Bernardo Kliksberg). Tiene que ver con cambios en la estructura del Estado, para comprenderlo como un sistema, conformado por subsistemas relacionados entre sí e interdependientes.

6.2. Reforma administrativa

El concepto de reforma administrativa en el sector público se relaciona con los cambios hacia el interior de las organizaciones, generalmente de carácter micro administrativo, orientados a la modificación estructural. Diferentes tratadistas la describen como:

“Es un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno, en los niveles macro o bien de las propiedades fundamentales del sistema administrativo: la burocracia, o lo instrumental”. (Dr. Arne Leemans). Criterio que la identifica y comprende como modificación institucional.

“Proceso permanente que persigue incrementar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo gubernamental, en la consecución de todos los objetivos del Estado, los coyunturales y los consustanciales a su propia existencia, y a la evolución política y social; igual para las instituciones y para la Administración Pública como un todo” (Dr. Alejandro Carrillo Castro)

La experiencia en la Administración Pública en Costa Rica nos refiere a cambios constantes y, a veces permanentes o cada cuatro años por los cambios de gobierno, en las estructuras de las instituciones, respondiendo más a intereses particulares, políticos o electorales que al interés público (cambios cosméticos intrascendentes). Casi siempre las instituciones están en procesos de cambios de carácter micro administrativo (insignificantes dentro del contexto), para ubicar al personal de confianza de los jerarcas o para atender los compromisos electorales, sin tomar en cuenta los costos económicos, sociales y de oportunidad que representan dichos cambios.

El desperdicio de recursos y la pérdida del capital humano y de infraestructura organizativa cada cuatro

años es de grandes proporciones y debiera realizarse un estudio específico para establecer la relación costo-beneficio de estos cambios y su incidencia en el logro de eficiencia y eficacia de la acción pública. La contraloría general de la República y el Ministerio de Planificación y Política Económica debieran cumplir con esta responsabilidad gubernamental, la que forma parte de sus funciones. Estos entes deben analizar y reorientar la acción pública para que las actuaciones de los funcionarios sean con fe en la búsqueda del bien común y no un simple cambio organizacional para favorecer intereses político-electorales, ayudar a partidarios o a amigos.

6.3. Bases de la reforma del EstadO

Interés en lo político. Centro del debate político deja de ser de base tecnocrática

- Articulación y movilización de la sociedad
- Participación ciudadana; transparencia y control social; búsqueda del consenso y el equilibrio; desarrollo del potencial humano y social
- Concertación social. Trabajo conjunto entre gobierno y sociedad; sustituye a la imposición
- Pactos políticos de largo plazo. Sobre temas centrales de la reforma
- Condiciones de reforma por equipos multidisciplinarios. Se termina con el monopolio de juristas y administradores de negocios, que ha caracterizado la realidad en el país.
- Unidad entre planificación y gestión pública, con un concepto estratégico e sistémico.
- Organización con visión integradora. Sustituye la organización por compartimentos estancos clásica
- Eliminar el mito de la ineficiencia como “hecho de la naturaleza” y propio de lo público y relacionarla con la falta de liderazgo y de capacidad y competencia del capital humano en la gestión.

6.4. Realidad de la reforma en Costa Rica

A continuación, se hace un acercamiento a la realidad de la reforma administrativa que se ha aplicado en el Estado y la Administración Pública costarricense a partir de 1986.

- Confusión conceptual y operativa del Estado.
- Entre el Estado benefactor y el Estado empresario, cuya mezcla impide el cumplimiento de la verdadera misión del Estado
- Crisis y agotamiento del Estado benefactor: si bien de 1949 a 1985 el país aplicó el modelo de Estado benefactor con gran éxito, distinguiéndolo entre los cinco países de mayor desarrollo en América en materia de educación, salud, infraestructura vial, energía eléctrica y de comunicaciones y producción agrícola, a partir de 1986, como resultado de los programas de ajuste estructural y de la corrupción, se inicia un proceso de deterioro de lo logrado que da base para creer que el modelo dejó de funcionar o perdió vigencia. Pero sin entrar a estudiar las causas verdaderas del deterioro, lo que lleva a criterios muy parciales sobre la realidad.
- Exceso de paternalismo; gigantismo estatal; burocracia como un fin en sí misma: se come a entes; pérdida de misión de instituciones; crecen necesidades y gasto; más gasto en burocracia que en lo esencial y sustantivo. Los gremios se apoderan de las instituciones y buscan satisfacer sus necesidades particulares en perjuicio del interés común.
- Obsolescencia del modelo burocrático
- Abuso de la racionalidad legal; excesiva división del trabajo; duplicación de funciones; exceso de personal; lentitud; excesiva verticalidad; repetición y no innovación; pérdida de creatividad y luchas por intereses personales y gremiales.
- Deficiente concepción del proceso de reforma
- Reforma administrativa en vez de reforma del Estado; atrasa eficiencia; impide participación;

orientación legalista y pérdida de concepción político-social; superficialidad en reformas.

- Partidismo y énfasis en lo electoral:
- Clientelismo político
- Extrema politización de instituciones; aparece el botín político; prevalece lealtad al amigo y al partido; decisiones y acciones de corto plazo; alejamiento del bien común
- Privatización como panacea para lograr eficiencia del Estado y disminuir el gasto
- Interés sólo en el tamaño del Estado y el número de personal; prevalece lo económico sobre lo social; alejamiento de la equidad y el equilibrio social; se relegan valores morales, éticos, cívicos y espirituales: deterioro de la responsabilidad pública y social
- Deterioro de la capacidad de gestión
- Inflación y recesión económica limita acción pública: alta deuda interna y externa; se reducen presupuestos e inversiones; se eliminan programas sociales; baja capacidad de gestión; política del "goteo": si las empresas generan riqueza, todas las personas se van a beneficiar (Lo que en la práctica no ocurre); ausencia de gerencia pública.
- Desprestigio de la función pública
- Pérdida de misión y visión; incapacidad e incompetencia; cinismo político; desencanto de profesionales y técnicos; menosprecio de ciudadanos y; surge la frustración.
- Organización asistémica. Especie de islas, sin relación inter orgánica entre poderes, instituciones y programas.
- Ausencia de capacidad gerencial pública. Se improvisa en los niveles de toma de decisiones y hay ausencia de profesionales en administración pública en la conducción de los programas y proyectos. Un ejemplo de ello es la siguiente realidad en el Poder Ejecutivo y sus veinte ministerios: en el 2015 solo dos Viceministros y dos Directores Administrativos eran profesionales en Administración Pública.
- Botín político limita competencia al recurrirse al nombramiento de familiares y amigos en puestos claves; prevalece lo electoral; énfasis en lo trivial y no en lo esencial y sustantivo; se perdió autonomía de instituciones: dejaron de hacer y fueron tomadas como caja chica del gobierno; excesiva centralización de decisiones en el Poder Ejecutivo y muy especialmente en el Ministerio de Hacienda: los sindicatos luchan por intereses particulares y se adueñan del poder, gracias a convenios colectivos que legalizan privilegios.
- Dependencia del financiamiento externo
- Limita independencia de pensamiento y acción; imposición de medidas; "quién paga la música, manda en el baile"; crece deuda interna y externa.
- Restricciones de organismos internacionales
- Limita decisiones y acciones nacionales. Financiamiento atado o debilitado
- Ausencia de mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de rendición de cuentas: omisión de indicadores de gestión y de desempeño en la acción pública.
- Confusión entre conducción y liderazgo y ejecución, que impide la comprensión de que:

Política decide "en qué", y
la gerencia decide "el como"
Gobierno = Pensamiento que dirige
Propicia acción y da movimiento
Administración = Brazo que ejecuta

Período 1970 -1985.

- Ausencia de equidad entre lo urbano y lo rural
- Desigualdad de poder entre la clase urbana privilegiada, la rural y los pobres.
- Falta de integración social. Deterioro de clase media e incremento de los pobres
- Ausencia de políticas públicas para lograr crecimiento económico con equidad
- Racionalidad administrativa-burocrática con poder electoral partidista y poder de gremios y sindicatos. Se inicia pérdida de misión de entes públicos: lo humano y social se debilitan.

Período 1980 -1990.
Modelo neotaylorista.

- Burocracia es igual a especialización y eficiencia (énfasis en presupuesto y gestión de personal)
- Se aplica gestión de las tres E: Economía, eficiencia y eficacia
- Gerente: hacedor de políticas. Flexibilidad, responsabilidad, reingeniería, empoderamiento
- Estado neoadministrativo. Gestión de las tres D: descentralización, des institucionalización y devolución (pragmatismo y oportunismo). Se busca acabar con burocracia

Período 1986 -2005. Se aplican los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) con las siguientes características.

- Traslado de funciones del Estado al sector privado: privatización; movilidad laboral; disminución del Estado y sus instituciones; disminución del presupuesto para desarrollo social; se dejan de atender servicios básicos, como el de salud, vialidad, educación, mantenimiento de infraestructura y vivienda. Se inicia el debilitamiento del Estado como política pública y se dejan de atender y resolver necesidades básicas de manera sistemática que afectan la calidad de vida de los costarricenses. La rentabilidad financiera se sobrepone a la rentabilidad social.
- Se agudiza deterioro de clase media, la pobreza rural y miseria urbana aumentan: los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres (exclusión social crece)
- Aumenta desempleo y el empleo informal –como parte de la economía informal- se apodera de las calles y aceras públicas
- Distribución desigual de la riqueza: baja nivel de ingreso personal y familiar; suben precios de bienes y servicios y el desempleo; menos inversión social por parte del Estado.
- Deterioro de la infraestructura pública y de los servicios a los usuarios. Todo lo bueno realizado entre 1949 y 1984 se deteriora y no existen programas de mantenimiento y reparación, porque se pretendió que la empresa privada atendiera estos servicios y ésta por no ser rentables no los da y tampoco lo hace el Estado. Al final el gran perdedor es el ciudadano y la sociedad que deja de recibir servicios vitales para conservar los bienes públicos y la calidad de vida.
- Ausencia de planificación en todos los ámbitos. La gestión se torna incremental y de muy corto plazo.
- Desorden en organización administrativa territorial y de las instituciones, con duplicación de funciones y desperdicio de recursos vitales para el desarrollo. Las acciones de orientan a favorecer el clientelismo político-electoral, sin analizar la relación costo-beneficio.
- Centralización de la toma de decisiones en la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. Se fortalece el régimen presidencialista y se deteriora la descentralización, perdiéndose el concepto de autonomía que definió la Constitución Política de 1949. Los mejores ejemplos de esta realidad lo son: la Ley de Presidencias Ejecutivas; la Ley 4/3 para dividir el poder en las juntas directivas y; la Ley de

Administración Financiera y de Presupuestos Públicos No. 8131 del 2002.

- El Estado y la Administración Pública dejan de ser actores en el desarrollo nacional, argumentando falta de recursos y se da paso a nuevas formas de organización en la que el Estado traslada sus funciones a la empresa privada. Situación que no sería cuestionable, si éste asumiera una función clara y efectiva de regulación, evaluación y control, para proteger el interés común, cosa que no hace o la realiza parcialmente y el Estado deja de hacer y de controlar.
- Pérdida de autonomía de las instituciones, por la Ley de presidencias ejecutivas y la ley 4/3 que asignó la participación en las juntas directivas a los dos partidos mayoritarios en las elecciones nacionales en 1970. Esto da lugar al clientelismo político y a la presencia del "botín político" y el tráfico de influencias en la acción que degenera en corrupción de alto nivel[38].
- Participación popular limitada y restringida, por una democracia representativa fuerte y consolidada, que limita la participación popular en la toma de decisiones y en el control de la acción pública.
- Poder político unido con el poder económico: poder de los políticos-empresarios, que dominan la arena política y los negocios.
- La burocracia crece como instrumento para privilegiar beneficios al personal y no al servicio del pueblo. Se fortalecen las convenciones colectivas y los sindicatos.
- Se pierde misión de las instituciones y éstas dejan de hacer acción pública sistemática y sostenida. La gestión se convierte en "apaga incendios", de nivel incremental y búsqueda de soluciones para el momento y no para el futuro. Se deja de aplicar la función de planificación.
- Recursos externos donados o financiados con períodos de gracia, para resolver necesidades públicas, se pierden o se destinan a fines diferentes. Algunos se festinan y dedican al pago de consultorías para favorecer a amigos y políticos y los resultados de mejoramiento no se dan.
- Es un período en el que se golpea gravemente al sector agrícola y éste deja de ser una solución viable nacional y se favorece la importación de alimentos como política pública. Grave error gubernamental, porque no se analizan las consecuencias de un desabastecimiento externo y sus posibles efectos en la calidad de vida de la población.

Período 2005 – 2015
Sociedad y Gobierno digital

- Desarrollo de la comunicación por medios digitales. Los gobiernos invierten recursos en tecnologías de comunicación y definen políticas claras respecto a la flexibilización de trámites y procedimientos administrativos por medio de la automatización, como un mecanismo para transparentar procesos y lograr ahorros en tiempo y presupuestos.
- Se constituye una comisión nacional para promover soluciones informáticas en la gestión pública y resolver los atrasos en la ejecución de los procedimientos administrativos, por medio de Decreto Ejecutivo Gran avance para la gestión: Nace el Gobierno Digital como política pública.
- Se crean plataformas tecnológicas electrónicas tales como: el sistema compra red, a cargo de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, adscrita al Ministerio de Hacienda, con un ámbito de acción en las compras en el Poder Ejecutivo, que funciona como una tienda virtual para compras de los ministerios y; el modelo de compras llamada "MER-LINK", administrado por el Instituto Costarricense de Electricidad, que permiten ahorros en tiempo, precios y generan mayor competencia y transparencia en la acción pública. Gran avance tecnológico, pero que ha carecido de un apoyo político sostenido.
- Se dicta el decreto ejecutivo que autoriza el uso de la factura digital y la participación en la contratación pública por medios digitales, así como la firma digital, proceso que agilizará los trámites de servicios públicos.

38 SERRANO, Carlos. La corrupción como fenómeno social en Costa Rica. San José: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 2005. Pags. 105 a 108

- Se crea en el Poder Ejecutivo el Sistema Integrado de la Gestión Financiera (SIGAF) y en la Contraloría General de la República el SIAC, para regular la ejecución del presupuesto nacional y controlar la inversión y el gasto público. Ambas decisiones buscan mejorar la administración de los recursos.
- A partir de julio del 2009 se constituye, como parte el programa Gobierno Digital, adscrito al Instituto Costarricense de Electricidad, el modelo de compras o plataforma tecnológica denominada "MER-LINK", que toma como base el modelo de Corea (Koneps), tecnología de tipo abierta. Éste inicia su operación con ocho instituciones que se adhieren al ICE, para ejecutar el modelo "MERLINK". El sistema permite ver mediante ventanilla única y en línea, los requerimientos de bienes y servicios de las entidades públicas y la lista de proveedores. Además, facilita el trámite de las compras en línea, desde la licitación electrónica hasta el pago a proveedores adjudicados y disminuye el contacto personal entre los funcionarios públicos y las empresas proveedoras. La aplicación de esta tecnología fue oficializada en una política pública en abril del 2013 para todas las instituciones del Estado y en el 2015 se fusionan Compra Red y el Mer-Link y da lugar al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

La aplicación de esta plataforma tecnológica forma parte de la estrategia nacional para modernizar las adquisiciones de bienes y servicios por parte de las instituciones del Estado y representó un importante avance en el mejoramiento de la gestión de compras públicas.

Sólo en la Caja Costarricense de Seguro social la aplicación de esta plataforma ha agilizado los procesos de compra de manera importante: una compra directa pasó de tardar 68 días a 29, las licitaciones públicas pasaron de 226 días en trámite a 49, los costos del proceso de compras –sin modificar su esquema organizacional- pasó de 1.4 millones de colones a 857.000 colones y se amplió el número de proveedores participantes[39].

7. Gestión pública tradicional y moderna

En la administración pública tradicional se da énfasis a lo jurídico, a las políticas públicas para lograr rentabilidad económica, a la organización formal e interna de las instituciones que plantea la división del trabajo por funciones y tareas, los funcionarios hacen lo que se les indica, interesa la eficiencia en el uso de los recursos y se privilegia el control legal y el cumplimiento de la norma. Esta forma de administrar debilita o impide la creatividad y la innovación y lleva a que el personal opere como una máquina (programado).

Mientras que en la moderna gestión pública, si bien tiene su base en lo jurídico y ético, se trata de identificar las actividades estratégicas en función de las oportunidades del entorno, se da importancia al liderazgo y a las políticas públicas que buscan el bienestar social y a los procesos operativos estratégicos, se trata la eficiencia en equilibrio con la eficacia y los resultados armonizando las decisiones y acciones a los objetivos y recursos disponibles, se concede mayor importancia al arte de definir objetivos y estrategias y a la habilidad para conducir al capital humano y lograr la satisfacción social y se aplica el control económico y de resultados que hace posible una verdadera rendición de cuentas sobre la acción pública.

Seguidamente, por medio de un cuadro comparativo, se identifican las diferencias entre la administración pública tradicional y la moderna gestión pública.

39 Información suministrada por Dinorah Garro, Gerente de Logística de la CCSS, en entrevista de La Nación, 11 de junio de 2012, página 10 A.

Fuente: Elaboración del autor de esta obra. 2015.

Reforma de la Administración Pública

En materia de reforma de la Administración Pública Costa Rica se adhirió a la Declaración de Lisboa, en 1988 y sus políticas públicas se han orientado hacia su aplicación, según su contenido, que a continuación se describe:

"Las nuevas tendencias obligan a redimensionar la participación del Estado en la producción directa de bienes y servicios, de acuerdo al principio de la subsidiaridad, para lograr la función reguladora y promotora de los intereses de la sociedad civil. El establecimiento de una nueva arquitectura de su organización, más flexible y transparente…La reforma del Estado es un proceso integrado que debe abarcar los tres poderes y tener como propósitos fortalecer la capacidad institucional y su legitimidad, para hacer más racional y eficiente el marco normativo, combatir la corrupción y rescatar la ética en la función pública" 27, 28 de julio de 1988, Portugal.

8. Administración Pública y su misión

La Administración Pública no puede comprenderse separada de la misión de servicio, ya que su naturaleza y existencia misma está en la necesidad humana y social y el marco normativo nacional así lo demuestra, tal y como seguidamente se analiza.

8.1. Base jurídica.

Definida en la Ley General de la Administración Pública con mucha claridad y visión, pero que en el ejercicio institucional ha carecido de fortaleza y sostenibilidad.

Artículo 111

"Es servidor público la persona que presta servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de envestidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva"

Artículo 113

El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfaga el interés público

Artículo 114.

El servidor público será un servidorde los administrados

8.2. Filosofía del servicio

El servicio se encuentra en la misma esencia de la administración pública y su filosofía se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Buscar satisfacción del individuo y los grupos sociales: resultado sociológico y psicológico
- Principio "gana/gana". Valores compartidos
- Simplificar la vida al cliente: eficiencia, eficacia, oportunidad y felicidad
- Desarrollo del ser humano de manera integral
- Reconocimiento de que tiene un impacto directo en la economía de la empresa
- La base de la calidad está en el desempeño de la fuerza laboral y la conducta del trabajador
- Formación integral para lograr calidad total
- Reflexión estratégica para enfrentar cambios
- Se basa en proceso organizado, sistemático y sostenido

8.3. Concepto de servicio

En la gestión pública el servicio tiene que comprenderse como:

- Acción y efecto de servir al interés general
- Organización y personas destinadas a satisfacer necesidades de la sociedad y los individuos
- Estar al servicio de otro para que resuelva sus necesidades
- Hacer algo a favor de otra persona
- Satisfacer necesidades humanas y sociales
- Creación de relaciones e interacciones

8.4 Características del servicio

- Es intangible, no se puede tocar, pero lo siente el ser humano por estar relacionado con sus

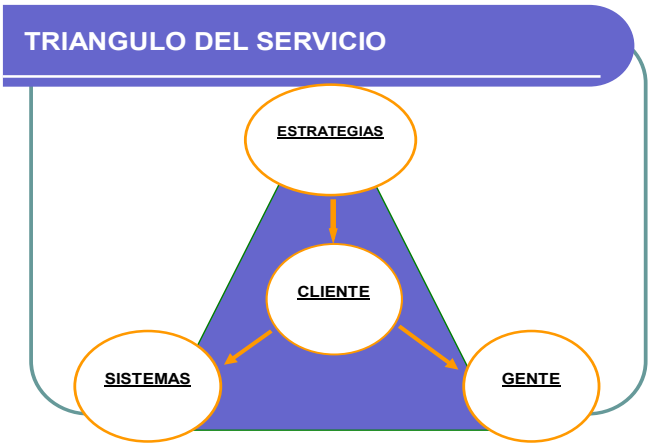
necesidades básicas.

- No se puede medir, pero se convierte en satisfacción humana.
- Es subjetivo: depende del deseo de las personas
- Es acción humana para el ser humano
- Busca satisfacer necesidades sociales
- Genera bienestar y felicidad
- Es una vivencia, una experiencia
- Se produce y se consume al mismo tiempo
- Es una experiencia irrepetible (única)

8.5. Elementos básicos del servicio

- Usuario o cliente: Centro y motor de los procesos
- Estrategia: Arte para dirigir procesos
- Personas: Razón de ser del servicio
- Sistemas: Relaciones sociales y ambiente

En el diagrama siguiente se describen los factores que conforman el servicio en la organización.



Fuente: Elaboración del autor para esta obra. 2015.

En el anterior diagrama el término cliente es asimilado al de usuario que se aplica en el sector público, que a veces se tergiversa y se le da el nombre de “paciente”, por la paciencia que se tiene para aceptar las disfunciones de la burocracia, que hacen lentos y tediosos los procesos administrativos y técnicos que agreden la dignidad de las personas.

8.6. Naturaleza organizacional del servicio

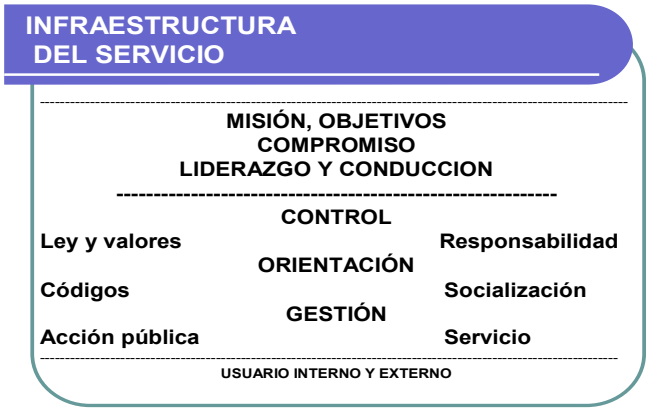
En la organización, el servicio tiene una base humana y social que fundamenta su estructura y procesos y que los dirigentes de las organizaciones no deben ignorar, porque su base está en la necesidad de los individuos y grupos que conforman la sociedad:

- Tiene gran impacto social y económico
- Es un resultado sociológico y personal

- Genera un impacto directo en el usuario o cliente: su calidad de vida.
- Exige alto desempeño y calidad total
- Depende de los trabajadores y su conducta
- Exige conocimiento y dominio del ambiente: trasciende lo institucional, para dar paso a la solución de las necesidades de la sociedad.
- Está relacionado con la rentabilidad social y sus resultados tienen que ver con la satisfacción humana.

8.7. Infraestructura del servicio

En el diagrama siguiente se describen los elementos que caracterizan la infraestructura del servicio en una determinada organización y que hacen posible el vínculo entre ellas y los clientes internos y externos.



Fuente: Elaboración del autor para esta obra. 2015.

8.8. Condiciones administrativas para el servicio

- Liderazgo como visión de la acción pública
- Sensibilidad y solidaridad
- Capacidad y competencia organizacional
- Estructura y organización adecuada
- Cultura y clima organizacional positivo
- Ambiente interno proactivo y claro
- Mecanismos de comunicación efectivos
- Conocimiento y dominio del entorno
- Conocimiento de deseos de clientes
- Valores de servicio claros y oficiales
- Sistemas y procesos ágiles
- Actitud y aptitud proactiva
- Comunicación clara y fluida
- Actitud de servicio
- Innovación y creatividad permanente

• 8.9. Factores que se deben tomar en cuenta para un servicio eficiente y eficaz

Para lograr una gestión pública efectiva los tomadores de decisiones y responsables de la ejecución de los procesos tienen que tomar en cuenta los siguientes factores claves:

- Necesidades, deseos y expectativas de usuarios que conforman el entorno

- Capacidad y competencia organizacional
- Cumplimiento del principio de legalidad
- Disponibilidad de recursos
- Infraestructura adecuada
- Oportunidades y amenazas del entorno
- Comportamiento del personal: cultura y clima organizacional. Conocerlas y comprenderlas.
- Programa de inducción al personal
- Respeto a la dignidad de los usuarios
- Compromiso con el bienestar general
- Seriedad y responsabilidad
- Transparencia, probidad, paciencia, prudencia y tolerancia
- Valores de servicio:

Calidad	Confianza
Excelencia	
Oportunidad	Precisión
Anticipación	Amistad
Buena fe	Lealtad
Sostenibilidad	
Desempeño	Ética
Integridad	Seriedad
Disponibilidad	Respeto
Voluntad	Comprensión
Solidaridad	Equidad
	Responsabilidad
	Respondabilidad

En palabras sencillas esto significa, como lo dijo la Madre Teresa de Calcuta: “servir es hacer verdad”. Pero se requiere de capacidad y competencia gerencial para hacerlo.

8.10. ¿Qué espera el ciudadano o usuario?

- Un uso adecuado de los recursos públicos
- La satisfacción de las necesidades humanas y sociales para obtener calidad de vida
- Calidad y excelencia en bienes y servicios
- Oportunidad en la acción pública. Reacción rápida ante las demandas del ambiente.
- Respeto y conducta adecuada
- Capacidad y competencia en el ejercicio de los cargos y en el cumplimiento de las funciones
- Eficiencia y eficacia en los sistemas y procesos
- Paciencia, prudencia, lealtad y tolerancia como valores básicos: valores morales y éticos
- Comodidad y buen ambiente en la infraestructura de las instituciones
- Trato personalizado, con fuerte dosis humana y social. Equidad integral.
- Clima organizacional positivo
- Solidaridad y cooperación institucional

9. La realidad de la gestión y el servicio

La gestión pública en Costa Rica se enfrenta a una realidad fuertemente cuestionada, por la falta de liderazgo y diálogo político y social en el accionar del Estado y sus Poderes, por el deterioro institucional y la pérdida del norte humano y social de la acción, lo que desencadena en una desilusión generalizada con la política y un creciente distanciamiento entre los ciudadanos y los gobiernos. La búsqueda de la calidad de vida, de solidaridad, de equidad y de liderazgo está debiendo en las políticas públicas.

La crítica y la frustración de los ciudadanos es cosa de todos los días y los hechos y los medios de comunicación describen y comentan cotidianamente múltiples casos relacionados con el deterioro de la equidad, la disparidad en los ingresos, la poca participación de sectores sociales en la distribución de la riqueza (existencia de grandes brechas sociales), la falta de solidaridad, la diferenciación en los niveles educativos y de salud, la corrupción, y la ineficiencia de los servicios que prestan las organizaciones, lo que demuestra la existencia de una crisis en la gestión pública. Criterio que fortalece el Director del Proyecto de Estado de La Nación en su informe décimo sétimo del año 2011, de la siguiente manera:

"Lo que encontramos es que hay un tema esencial: retomar el tema social y el diálogo político. Hay desaparición de sectores relacionados con actividades agrícolas y una disparidad en materia de ingresos. Retomar el diálogo social y político podría generar el que se recupere la credibilidad, tanto en las instituciones públicas como en la política misma...La brecha de ingresos es la principal…pero hay brechas también en materia de salud y violencia…Evidencia que se abandonó aquel impulso de establecer mejoras para toda la población, por impulsar la mera economía…estamos estancados en el ámbito de las políticas de Estado relacionadas con la pobreza…"[40]

El análisis del estado de la nación para el 2011 demostró, con indicadores de gestión y de desempeño, que existe una erosión de la capacidad de la gestión pública en el país, que se resume en los siguientes aspectos[41]:

- Se ha dado un debilitamiento de la democracia como sistema político, como consecuencia de la pérdida de credibilidad y de confianza en la clase dirigente y los partidos y el no cumplimiento de las promesas de campaña. El índice de calificación para el 2011 es el más bajo en los últimos 34 años;
- Serias dificultades del Estado y sus instituciones para resolver los problemas, las necesidades se la sociedad y la corrupción;
- Existen condiciones que plantean un deterioro creciente del estado de bienestar;
- Las denuncias de corrupción se atienden parcialmente y con poca efectividad: sólo el 1% fue a juicio: en el ambiente campea la impunidad;
- Se han creado brechas territoriales peligrosas en cuanto a logros educativos: unas áreas con alto nivel y otras con muy bajo nivel educativo;
- Debilidad en la gestión laboral, especialmente en lo que corresponde a la supervisión, creando condiciones que favorecen el incumplimiento de las garantías y los derechos laborales fundamentales, especialmente de la población joven, femenina y mayores de edad: uno de cada cinco trabajadores asalariados no recibe aguinaldo; casi un tercio no recibe el pago de sus vacaciones; ausencia de pólizas para riesgos; pago parcial de cargas sociales y; pagos insuficientes por enfermedad.
- Ausencia de indicadores de gestión y de desempeño en las instituciones, lo que favorece la baja productividad laboral y la aplicación de la "ley del mínimo esfuerzo".

40 Entrevista al señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto Estado de la Nación, Diario Extra, 4 de enero 2012, página 4.

41 Décimo Octavo Informe del Estado de la Nación. Presentado públicamente el 6 de noviembre de 2012 por parte del Dr. Jorge Vargas C.

La organización y gestión por sectores de actividad es ignorada en la Administración Pública y se incumple con lo establecido en la Ley General de la Administración Pública en lo que corresponde al papel del ministro rector de cada sector. Los propios ministros desconocen sus obligaciones con respecto a la conducción y liderazgo en cada sector y desconocen el carácter sistémico del Estado y esto afecta la gestión pública y sus resultados. Igualmente se ignora que el Viceministro es el superior jerárquico inmediato de todo el personal de cada ministerio, tal como lo indica el artículo 47 de la citada ley y se incumple este deber.

La Contraloría General de la República[42], califica como deficiente la gestión, estructura y organización del Estado, fundamentándose en los siguientes aspectos: la compleja estructura; la creación desordenada de nuevos órganos; la falta de objetivos claros; la insuficiente coordinación; el desorden y desperdicio de recursos; la duplicación de funciones, la escasa gestión de la contabilidad hacendaria; el insuficiente registro de bienes estatales y la subvaloración de activos; la incapacidad para la conservación vial; sub-ejecución e incapacidad para ejecutar los presupuestos y; el incumplimiento en la entrega y asignación de los recursos financieros logrados por medio de leyes específicas, como las del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y los impuestos al ruedo y al combustible entre muchos otros.

Para algunos medios de comunicación colectiva[43], las denuncias y críticas más corrientes sobre el funcionamiento del Estado y sus instituciones versan sobre la mala calidad de los servicios, la falta de coordinación y de planificación, los actos de corrupción y la deficiente gestión pública en general, que ocasiona grandes pérdidas económicas y presagian toda una crisis.

Aunque también se identifican otros aspectos, tales como: ausencia de liderazgo; irregularidades con el uso de los fondos públicos; decisiones y acciones equivocadas; improvisación y ocurrencias en las decisiones; falta de estudio y de un plan estratégico para el servicio; presencia de intereses personales en la acción pública (conflicto de intereses); atención en servicios públicos con base en la amistad o el compadrazgo; negligencia; indiferencia y; falta de responsabilidad social. El siguiente comentario ilustra lo expresado.

"El Estado costarricense no solo nos ofrece testimonios y pruebas irrefutables de despilfarro, desorden y mala gestión pública, que producen desaliento e impotencia y el enojo, al menos hacen reír"[44]

Para algunos académicos[45], la administración pública en el país está rezagada en la aplicación de las teorías de las organizaciones y los antiguos enfoques para conducir y relacionar a las personas ya no son adecuados y a veces se tornan inútiles para resolver los problemas, pero se siguen usando a pesar de los reiterados fracasos; se copian modelos aplicados en otros países cuyas condiciones e historia son muy diferentes. Hace falta la integración sistémica, mayor liderazgo y abundan los conflictos humanos en las organizaciones: ausencia de coordinación, lentitud en la ejecución de los procesos, temor a tomar decisiones y al cambio, bajo rendimiento (prevalece la ley del mínimo esfuerzo o el trabajo a reglamento), ausentismo, pereza, negligencia, débil moral y ética, boicot y sabotaje al trabajo, actitud violenta e irrespeto hacia los usuarios, lealtad al amigo y no al país y a la institución, resistencia a rendir

42 Contraloría General de la República. Memoria Anual 2005. San José: Despacho de la Contralora, 2006

43 Editorial de La Nación. Seguridad y eficiencia. San José: Editorial, 20 de junio de 2006, p. 25A

44 La Nación. Mutaciones policiales. San José: Editorial del 13 de junio de 2006, p. 25A

45 Se refiere a comentarios de docentes de la Escuela de Administración Pública en diferentes foros realizados en la Universidad de Costa Rica: MBA Max Gutiérrez López; M.Sc. Víctor Vásquez; M. Sc. Víctor Hernández y; Dr. Johnny Meoño Segura. 2009 y 2010.

cuentas y evasión del control como deporte. Se utiliza con gran irresponsabilidad el principio liberal de "dejar hacer y dejar pasar".

Para estos académicos, la mayor debilidad en la gestión está referida al dilema de cumplir con las leyes y cómo movilizar completamente la energía de los recursos humanos de la organización y lograr el equilibrio entre tres variables claves: motivación, desempeño y productividad, pero para resolverlos se requiere capacidad, competencia gerencial y sobre todo liderazgo.

Seguidamente se ilustra lo expresado con ejemplos reales de lo que ocurre en la acción pública en el país, que motiva al autor de esta obra a plantear la hipótesis de que hay una ausencia de capacidad y de gerencia pública, lo que lleva a una crisis de gestión, que se respalda con los comentarios por área de gestión que se hacen seguidamente y que permiten comprender que se cumple la afirmación del sociólogo alemán, Emile Durkhein, que con base en sus estudios planteaba que el desarrollo de las sociedades y de las organizaciones siempre va acompañada de la desintegración de los modelos tradicionales del orden social, político y económico, de los ideales comunes, credos y valores. Lo que genera la fragmentación de creencias, valores y prácticas de vida en la sociedad, que incide en los resultados de la acción pública.

La realidad del país, conforme se comenta seguidamente, nos obliga a comprender que el Estado, el sistema de administración Pública y las empresas tienen que modificar su organización, sus estructuras, sus formas de gestión, la forma de aplicar el conocimiento, el sistema de valores, sus perspectivas y actitudes para enfrentar el nuevo orden y sus desafíos con mayor capacidad y liderazgo.

9.1. Realidad de la gestión por área de acción

De manera general, la gestión pública muestra serias debilidades en la aplicación del marco conceptual de la teoría de la organización y de la administración, así como en el desarrollo del diálogo social y político en el accionar del Estado. Especialmente en lo que tiene que ver con el liderazgo, la ejecución apropiada del proceso administrativo y de las funciones de la administración y su relación con los individuos y grupos sociales. Ya que es notoria la ausencia o las debilidades en el desarrollo de la planificación, la adecuada organización, la dirección o conducción y el liderazgo, la comunicación y la coordinación y, la evaluación, control o rendición de cuentas. Realidad que la ilustra el Director del Programa Estado de la Nación de la siguiente forma: "el país está estancado en su capacidad de adoptar decisiones políticas e institucionales sobre el rumbo de la sociedad y no logra la solución de temas claves para el desarrollo"[46]

El Informe del Estado de la Nación del 2011 demuestra con cifras, análisis y comentarios la verdadera realidad de la gestión pública e indica que el país no marcha bien en materia de seguridad, educación, salud, pobreza, desempleo, vivienda, infraestructura, finanzas públicas, ambiente, competitividad, política exterior, planificación urbana, entre otros aspectos más. Plantea, además, que el país no avanza y los problemas más relevantes y urgentes no se solucionan y más bien se postergan y se acumulan[47]. Lo que permite deducir que se está debiendo en materia de liderazgo y de capacidad de gestión y que existe crisis en ella.

Según Alejandro Barahona, se percibe que las instituciones han perdido su brillo y rumbo frente a una clase política cuestionada moral y judicialmente, que además está mal preparada porque 80% de sus

46 Criterio del Dr. Miguel Gutiérrez Saxe expresado en conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 23 de noviembre de 2006.

47 CONARE. XVII Informe del Estado de la Nación, 2011.

dirigentes no cuenta con un título profesional que los respalde en el ejercicio de sus funciones[48]. De manera que tales afirmaciones explican la insuficiente capacidad y competencia en los cargos, que les impide dar resultados efectivos en el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de las instituciones, lo que demuestra la falta de idoneidad, gerencia pública y de liderazgo.

El que Costa Rica tenga uno de los niveles de vida más altos de América Latina es consecuente con su historia, con el desarrollo político y social en la era republicana y el crecimiento económico que muestran los índices internacionales, pero no debiera ser motivo para no aceptar o disimular las deficiencias en el accionar del Estado y sus instituciones, ya que se podrían tener mayores logros y con ello evitar el deterioro de los índices internacionales.
Lo expresado se demuestra, con la identificación de los siguientes aspectos específicos considerados inconvenientes en la práctica de la gestión, en documentos, informes oficiales, artículos de los medios de comunicación y criterios de ciudadanos.

- Pérdida de misión de las instituciones
- Falta de diálogo social y político
- Incumplimiento de objetivos y metas
- Ausencia o debilidad en la planificación. Falta de planes estratégicos y a largo plazo en las instituciones. Se privilegia el corto plazo
- Falta de liderazgo de los jerarcas de las instituciones, programas y proyectos. Jerarcas no se comprometen con la misión del Estado y de sus instituciones, llegan a figurar y no a servir. Muchos muestran falta de capacidad y competencia en la aplicación de la gestión.
- Ausencia de cultura de servicio y desconocimiento de los conceptos básicos de la gerencia y la administración y de la misión de la Administración Pública.
- Estructura y organización pesada, con excesiva formalización y complejidad, que propicia procesos lentos y escasos de creatividad e innovación y fuerte resistencia a los cambios. Hacen ingobernables a los entes.
- Insuficiente formación y capacitación del personal, especialmente en materia de gestión o gerencia pública.
- Debilidad o ausencia de programas de inducción para todos los funcionarios. Se aprende cometiendo errores y estos resultan muy costosos.
- Personal con poca motivación y clima laboral negativo. Trabajo poco gratificante para el personal y falta de compromiso con lo social.
- Ausencia o debilidad de la coordinación entre instituciones y entre programas de las propias organizaciones. Operan como islas, desconociendo la normativa sistémica y ello le ocasiona grandes pérdidas económicas al Estado.
- Debilidades en la comunicación interna y con el ambiente y ausencia de un sistema de comunicación para la toma de decisiones gerenciales.
- Usuarios frustrados por deficiencias en servicios, que no satisfacen sus necesidades básicas y aceptan estoicamente la ineficiencia y la no solución de sus necesidades.
- Autoengaño: damos y esperamos mala calidad. Aceptación estoica del servicio deficiente por parte del usuario. Casos de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerios de Seguridad y Obras Públicas, las municipalidades, entre muchos otros.
- Usuarios con temor a denunciar deficiencias, por persecución o despido o simplemente porque luego no los atienden (“guerra fría burocrática”).
- Mal trato a usuarios por desconocimiento de su razón de ser, que llega al nivel de humillación y agresión a las personas.
- Falta de respeto y de consideración en el servicio. Se da un irrespeto a la dignidad.

48 BARAHONA Kruger, Alejandro. Nuestras opciones ante la crisis. San José: La Nación, pág. 35 A, 30 de noviembre de 2011.

- Infraestructura física deficiente, que no motiva al personal y a los usuarios de los servicios a permanecer en ellas.
- Negligencia, descuido y conducta impropia de los funcionarios.
- Jefes no deciden, políticos se apartan de misión y objetivos por la falta de liderazgo. Las decisiones se atrasan y los perjuicios son graves para la sociedad.
- Prevalece interés particular sobre el general y se privilegia el clientelismo electoral.
- Pésima presentación personal y vocabulario de los funcionarios, como respuesta a una pérdida de valores éticos, morales y espirituales.
- Lealtad sólo al superior, al amigo o al partido y no al Estado y al bien común.
- Se ha tocado fondo: el nivel de deterioro de los servicios es muy alto en todas las actividades del quehacer público. Sólo con la recomendación o la nota de los políticos se da atención oportuna y rápida: el que no la puede conseguir no es tomado en cuenta y hasta se "muere" esperando la cita (ejemplo las citas y operaciones en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social). La seguridad social está "planificando" las muertes de los asegurados por medio de citas médicas a mediano y largo plazo, como si las enfermedades pudieran posponerse o esperar.
- Corrupción en todos los campos por falta de probidad, la que se convierte en un dislocador de la gestión pública: tráfico de influencias; botín político; conflictos de interés; contratos "amañados"; dejar hacer y dejar pasar; clientelismo político fuerte.
- Aparición de nuevas formas de corrupción como el cabildeo o la asesoría política, por parte de dirigentes de los partidos políticos, que escudados en los puestos que ocuparon presionan a los funcionarios para lograr intereses particulares y éstos lo permiten por sumisión.
- Se fortalecen las convenciones colectivas y los sindicatos en las instituciones que luchan por privilegios de sus agremiados.
- Contralorías de servicio con poco apoyo para cumplir sus deberes y responsabilidades. Se crean solo para cumplir con la ley, pero no funcionan efectivamente o tienen poca trascendencia y ninguna injerencia para mejorar la efectividad de las instituciones. Sus informes y decisiones no son vinculantes y pierden credibilidad en los ciudadanos. Han pasado a ser dependencias "ornamentales" en la estructura orgánica.
- Escasa cultura organizacional para la rendición de cuentas y la ejecución de procesos en forma transparente y cristalina, a pesar de que la Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos obliga a los jerarcas y funcionarios a rendir cuentas.
- El control y la evaluación de la ejecución de los procesos es inoportuna, lo que impide la aplicación de medidas correctivas a tiempo. Ausencia de una cultura de la evaluación y control Exceso de control previo, sobre documentos, el cual ha demostrado –por los casos de corrupción determinados- que ha fracasado y que es costoso y no tiene sentido práctico. El control económico y de resultados es débil o inexistente, a pesar de ser el adecuado para rendir cuentas.
- Deficiente administración de los activos o bienes del Estado, por falta de capacitación del personal, insuficiencia de recursos para el control y ausencia de tecnología de información moderna, aspecto que se pretende cambiar por medio de la política de "gobierno Digital".
- Caída o debilidad de los índices de desempeño estatal, según los informes del Estado de la Nación. En gran parte esto ocurre por cuanto no existe un sistema que evalúe el desempeño laboral integral y que la ejecución de los procesos sea de conformidad con indicadores de gestión y de desempeño y metas claras respecto a la productividad.
- Control político débil o insuficiente, que permita defender el interés público en las decisiones y acciones de los entes públicos. Se aplica solo cuando hay intereses político-electorales de por medio y no de manera sistemática.
- El país produce pocos graduados en ciencias e ingeniería y técnicos, limitando la competitividad del país en el contexto internacional, aspecto que tiene que ver con la gestión de educación. Esto fue catalogado por la Asociación Empresarial Costarricense (UCCAEP) como uno de los obstáculos

serios para competir en el mercado con éxito y limitar el crecimiento potencial del país.

- El presupuesto para obras de infraestructura disminuyó considerablemente entre el 2009 y el 2014, bajando la inversión del 11% del PIB al 7,5% en el 2014, lo que afecta la competitividad del país en el contexto internacional[49] y el menor gasto de capital incrementa las necesidades sociales insatisfechas, pues no se dan los servicios públicos que demanda la colectividad. Se reduce, además, la posibilidad de aumentar la producción, aumentar el empleo y crear mejores condiciones sociales, lo que significa que el país se empobrece aún más.

9.2. Crisis de la gestión pública.

Tomando como base la realidad general comentada de la gestión pública en el país y los resultados de diferentes informes sobre el estado de la nación, a continuación se exponen algunos ejemplos y comentarios, por áreas operativas, que permiten identificar que ésta se encuentra en crisis, con lo que se demuestra la hipótesis que se expusiera al inicio de esta obra, que es urgente un replanteamiento estratégico de ella para encontrar el camino que permita mejorarla y desarrollarla para enfrentar los retos y desafíos que el país y el mundo plantean.

Las resoluciones de la Sala Constitucional en los ámbitos de la salud, la educación, obras públicas y el ambiente, han dejado en claro que la gestión en las instituciones ha resultado insuficiente para resolver las necesidades sociales y ante las debilidades de la gestión de control, la Sala defiende el interés general, ante los abusivos e irrazonables privilegios de los sindicalistas, funcionarios y políticos. Los recursos de amparo resultan una especie de termómetro para medir la dinámica de la gestión y la ineficiencia, antes de los recursos y después de las resoluciones que se emiten. Esta Sala, sólo en el 2004 conoció 13.420 asuntos y el 85% correspondió a recursos de amparo que han obligado a la administración a cumplir con sus deberes y obligaciones, y a hacer efectivos los derechos de los ciudadanos. Entre el 2010 y el 2015 se plantearon y resolvieron múltiples recursos de amparo contra la Caja Costarricense de Seguro Social por no entregar los medicamentos a los enfermos con cáncer y el SIDA Atreverse a plantear los recursos permitió reivindicar la dignidad y evitar la agresión a los ciudadanos a un derecho fundamental para la vida como lo es la salud pública. Sin embargo, hacia el interior de la institución esta defensa ciudadana no es bien comprendida y se muestra molestia y hasta agresión por parte de los funcionarios para quienes ganaron los recursos de amparo[50].

Magistrados y medios de comunicación consideran que la Sala IV desnuda las debilidades en Salud, educación, empleo público, ambiente y concesión de puertos y, que en gran medida los problemas se dan por las deficiencias en la gestión pública: falta de liderazgo y de planificación, debilidad en la toma de decisiones y acciones, abusos de autoridad, incongruencias entre criterios políticos y técnicos, negligencia, descuido y desidia de los funcionarios[51]. Se afirma, además, que la gestión ha sido incapaz de aplicar control para evitar los privilegios, con frases como la que se cita a continuación:

“Los jerarcas de instituciones públicas alcahuetearon convenciones injustas y contrarias al interés público. El ICE, el INS, RECOPE, y otras instituciones deben someterse a una minuciosa revisión de parte de expertos nacionales y externos para corregir la gestión”[52]

49 Así lo muestra el análisis “Balance de las economías de América Latina y el Caribe del gasto de capital de los gobiernos centrales de la región”, realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado por La Nación , edición del 18 de marzo2014, página 20 A.

50 Un ejemplo es el caso del ciudadano diagnosticado con cáncer Carlos Luis Barrantes Quesada, quien se vio obligado a interponer tres recursos de amparo para defender sus derechos de asegurado y que le aplicaran los tratamientos, ya fallecido. Entrevista realizada el 3 de abril de 2012.

51 VIZCAINO, Irene. Sala IV desnuda debilidades en salud, educación y ambiente. San José: La Nación, 26 de junio de 2006, p. 10A

52 Editorial de La Nación, 9 de mayo de 2006, p. 37 A

La Contralora General de la República dictamina como deficiente la estructura y organización del Estado y destaca cinco áreas críticas en la gestión[53]:

- Aplicación de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos
- Organización y funcionamiento del Estado
- Definición y aplicación de la política social
- La gestión de obras públicas
- La gestión pública para enfrentar los tratados de libre comercio.

Queda de manifiesto, además, que la causa principal de la situación está en la ausencia de liderazgo y de la aplicación, de manera integral, del proceso administrativo y sus funciones en la gestión pública, ya que la planificación, la organización y dirección adecuada, la coordinación y el control, se cumplen muy parcialmente en muchos casos y en otros se dejan de ejecutar. Aparte de que las funciones técnica, administrativa, de seguridad, de contabilidad, finanzas y de control también se cumplen con mucha ineficiencia y falta de profesionalismo.

La verdad es que el Estado ha fallado, sin embargo, porque han fallado las personas, los dirigentes, los políticos, todos aquellos que, desde posiciones estratégicas, dentro o fuera del Estado, tenían la obligación de actuar en la oportunidad debida, de analizar y ver con claridad las situaciones, para rectificar a tiempo y enderezar la nave. El Estado y sus instituciones no son malos, los culpables son las personas que las han hecho ineficientes dentro de ellas y hacia afuera, los empresarios y medios de comunicación que se han prestado al juego de los organismos internacionales que han planificado el deterioro de la institucionalidad pública en los países de América Latina, abonando bastante a este estado de cosas, el clientelismo político y la falta de responsabilidad social. Esto es así porque no se entiende que cada institución es una organización humana, que puede ser construida o destruida por la calidad de las personas que la integran y que son las que tienen que aplicar el conocimiento al trabajo.

El ciudadano observa y sufre en carne propia las deficiencias en la acción pública y los servicios básicos y le confunde y molesta el hecho de que las organizaciones, sus dirigentes y funcionarios hacen cosas diferentes a lo establecido en las cartas constitutivas y contrarias a aquello que sus objetivos demandan: destino diferente a fondos creados con fines específicos; obras mal hechas; servicios de baja calidad; soluciones mediocres a problemas estructurales y serios; mal uso de recursos financieros; improvisación; búsqueda de intereses personales; lentitud en la acción y; falta de transparencia en los actos públicos. Esto debilita los valores de la verdad y la credibilidad en un Estado de derecho y en un sistema político.

Con los programas de ajuste estructural (PAE) –a partir de 1986- se creó toda una trama para fortalecer los negocios privados y la llegada de capital extranjero por medio de la privatización de las funciones y los servicios públicos y, luego ésta no participa en los negocios, o lo hace parcialmente y de mala calidad, y resulta incapaz para resolver los problemas y necesidades humanas y sociales y el gran perdedor es el ciudadano y la sociedad. Pero los que apadrinaron el traslado a lo privado y fueron cómplices en el cambio fallido, callan y solamente atinan a atacar de nuevo al Estado indicando que las instituciones no sirven –que es cierto por su culpa- y dedican el periodismo de investigación a analizar el funcionamiento de éstas para denunciar solo lo malo, pero dejan por fuera el estudio serio de las causas reales que llevaron al deterioro, en las que ellos jugaron un papel importante. Los casos del Ministerio de Obras Públicas, el Instituto Costarricense de Electricidad, los ferrocarriles, el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Caja Costarricense de Seguro social son buenos

53 Informe de la Contralora General a la Prensa Libre, 6 de mayo de 2006, p. 16

ejemplos del deterioro planificado desde 1986 por los defensores del neoliberalismo: doble complicidad, que se vuelve malvada por sus efectos humanos y sociales y resulta un insulto a la inteligencia y a la misión del Estado.

En materia de infraestructura pública, el país ha experimentado, en los últimos treinta años, un serio retroceso en cuanto a carreteras nacionales y caminos vecinales, puentes, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, manejo de desechos, acueductos y alcantarillado, salud, educación (escuelas y colegios deteriorados), producción agrícola, áreas protegidas y en los servicios públicos, que se puede identificar con el análisis de índices publicados recientemente como el "Doing Business" del Banco Mundial, el de Libertad Económica de "Heritaje Foundation", y el de Información Tecnológica del Foro Económico mundial. Según el Informe del Estado de la Nación del 2011, "…los ticos tenemos la red vial más densa de América Latina, pero con un deterioro muy alto…Acá estamos estancados en el ámbito de las políticas de Estado relacionadas con la pobreza…si usted se va al Ministerio de Obras Públicas, se va a encontrar una infraestructura destartalada…"[54] Visitar las instalaciones del MOPT –sede central y sedes regionales- causa tristeza y angustia por el alto nivel de deterioro de la infraestructura, maquinaria y equipo, la que maltrata el sentido de la vista y atenta contra la dignidad del trabajador y los usuarios de sus servicios.

El índice del Foro Económico Mundial es uno de los más sorprendentes y angustiantes para el país y la gestión pública, ya que de las 118 naciones incluidas, Costa Rica fue una de las ocho que tuvieron una caída drástica en competitividad entre el 2004 y el 2008: perdió catorce lugares y se ubicó en la posición sesenta y cuatro. AmCham estima que el país requería invertir $2.900 millones en infraestructura vial, de energía y telecomunicaciones para el 2010, para estar en capacidad de responder a las exigencias del desarrollo nacional[55]; y esta situación se mantiene para el 2015. Las deficiencias y falta de infraestructura son un freno al desarrollo y crecimiento económico, le resta competitividad y capacidad de producción y encarece los precios de los productos nacionales.

Los informes del Estado de la Nación, muy especialmente en los últimos ocho años (2006 al 2014), muestran la caída de los índices de desempeño estatal que resultan esenciales para la calidad de vida de los ciudadanos e indican que la situación general del país se agudizó durante el último año y compara al país con un vehículo cuyo freno, acelerador y volante no responden del mismo modo, refiriéndose específicamente a: la salud, la educación, la infraestructura vial, la seguridad ciudadana, la inversión social y la transparencia en la acción pública. Se expone con crudeza la realidad en aspectos tales como: las distorsiones en las prioridades de la acción estatal; la calidad de los gastos e inversiones públicas; la ineficiente administración tributaria e insuficiente recaudación de impuestos; el incremento de la pobreza y la presencia de la miseria en la población; la deserción estudiantil en secundaria; la débil calidad de la educación; los problemas serios para atender adecuadamente la demanda por servicios de salud; la posposición o atrasos en la toma de decisiones trascendentales y; la posposición de la reforma del Estado, entre muchos otros campos de la acción pública[56].
Para la CEPAL, Costa Rica es la que menos invierte de Latinoamérica en infraestructura y en los últimos cuatro años (2010 a 2014) el presupuesto para obra pública se redujo del 11% del PIB en 2010 a 7,5% en el 2014[57].

54 Entrevista al señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto Estado de la Nación, Diario Extra, 4 de enero 2012, página 4.

55 Informe del Presidente de AMCHAM, Hernán Pacheco Orfila, a La Nación,8 de julio de 2006, p. 28A

56 Consejo Nacional de Rectores y Defensoría de los Habitantes. Informe del Estado de la Nación. Programa del Estado de la Nación.. Presentado el 14 de noviembre del 2006

57 CEPAL "Balance de las economías de América Latina y el Caribe del gasto de capital de los gobiernos centrales de la región". Estudio publicado por La Nación , edición del 18 de marzo2014, página 20 A.

Todo lo expresado coloca al Estado y a la gestión pública en condición de alerta y de emergencia nacional, y plantea que para encontrar y vigorizar el camino del bienestar y la calidad de vida hay que mejorar la gestión pública (profesionalizarla, tecnificarla y sacarla del clientelismo político), incrementar la inversión y el gasto social y reformular las prioridades del Estado con base en una planificación y administración estratégica en cada institución. Ya no se debe seguir haciendo política y gobierno como antes, con un estado del ambiente muy diferente al que hizo exitoso al estado benefactor. El país y el mundo han modificado la forma de atender y resolver las necesidades y para eso se requiere una verdadera gerencia pública. Resultando necesario el cambio del principio de Estado benefactor, –que fue exitoso-, al de subsidiariedad del Estado, con un fuerte vínculo entre lo público y lo privado (sectores políticos, sociales y empresariales unidos por el país), pero con un fortalecimiento de la planificación, evaluación y control por parte del Estado, en el que ambos rindan cuentas sistemáticamente por sus actos.

Se requiere, además, un cambio de actitud en los individuos y grupos humanos, –su forma de ser-, no esperar que el Estado lo haga todo, sino asumir un protagonismo directo y concreto en la lucha por el desarrollo, por medio de una participación activa y comprometida con la creatividad y la innovación (hacer y no esperar que otros hagan). Se requiere un mayor liderazgo en las instituciones, de manera que quienes las dirigen cumplan con la idoneidad debida para guiar el capital humano y conducir los procesos apropiadamente para aprovechar los escasos recursos disponibles.

Las debilidades de liderazgo en la gestión pública son causa primaria de las deficiencias y problemas que se critican a diario en el país. Muchos de los dirigentes han dejado de tener visiones, de inspirar y motivar, de dar buen ejemplo, de comprometer e infundir el sentido de compromiso con el interés común, de vislumbrar y aprovechar las oportunidades que el entorno ofrece y sobre todo de guiar a los individuos y grupos humanos por la senda del éxito, la probidad y la transparencia en la acción pública. Los gobernantes, si realmente desean cambios en la gestión pública, debieran incluir en sus planes, programas y estrategias de trabajo el mejoramiento del liderazgo en las instituciones, por medio de la contratación de personal más idóneo, ya que el liderazgo implica condiciones humanas especiales y autenticidad y éstas exigen integridad y valores morales, éticos, espirituales y cívicos.

Refuerza lo expresado el filósofo Diego Víquez, al plantear que la Costa Rica de hoy requiere de un nuevo concepto de Estado y de sociedad, en el que cada uno asuma su papel con visión de futuro y de desarrollo, sobre una base sistémica y de apoyo mutuo, según el siguiente comentario:

"…La Costa Rica que emergió de la guerra civil del 48 terminó. Su modelo fue tan bueno que duró más tiempo que el promedio de los ciclos…El éxito del modelo fue arrollador…La Costa Rica que viene, debe ser subsidiaria: grupos sociales, organizaciones, personas, emprendiendo acciones desde su conocimiento y experiencia, apoyados por el Estado y supervisados por él. De esta manera tendremos una sociedad fuerte, haciendo las cosas, es decir, empleando y respondiendo a necesidades sociales y un Estado que evalúa, supervisa, planifica, con lo cual se reduciría enormemente la planilla estatal, a la par que se optimizarían muchos servicios"[58]

El estudioso de la Administración Pública, doctor Johnny Meoño, al analizar la necesidad de una reforma política afirmaba en el 2003 que el país se caracterizaba por la dispersión e inefectividad de la acción pública y que pudiendo tener mucho más, teníamos lo que merecíamos por inútiles y que se hacía necesario recomponer el sistema político[59].

58 VÌQUEZ, Diego. La Costa Rica que viene. San José: La Nación, 1 de enero de 2012, pág, 4 A

59 MEOÑO, JOHNNY. Reforma política. San José: La Nación, 4 de noviembre de 2003, pág. 27 A.

Lo logrado de ese año al 2015 y el informe de la Comisión de Notables presentado en enero del 2013 -creada por disposición de la Presidenta de la República en el 2012- le da la razón a este distinguido ciudadano y profesional, ya que las cosas siguen estando cada vez más mal y sin una perspectiva clara hacia el cambio de actitud en los dirigentes políticos y la acción del Estado, cada año se deterioran más las instituciones y los servicios que están obligados a brindar a la colectividad y lo más grave, no se vislumbra un compromiso real para cambiar. Los políticos evaden respuestas concretas para resolver los problemas esenciales del país y se quedan en la periferia o en la superficialidad de la acción pública.

Lo expresado por estos profesionales y organizaciones, reforzado con lo que se plantea en el análisis de las áreas que se hace seguidamente, demuestra que en el funcionamiento de la administración pública en el país han estado presentes las siete enfermedades mortales que expusiera W. E. Deming[60] al enunciar su método para el control de la calidad en las organizaciones. Con mayor énfasis: la falta de constancia en el logro de propósitos; el corto plazo de las políticas y acciones; la destrucción del trabajo en equipo y la coordinación; la excesiva movilidad de los administradores y la improvisación de éstos; la falta de indicadores para medir la eficiencia y eficacia de la gestión y el desempeño; los costos excesivos de los servicios y su baja calidad; la debilidad o inexistencia de la organización sistémica y la falta de liderazgo en los tomadores de decisiones. Todo un cáncer organizacional.

Seguidamente se hace un análisis más detallado de esta realidad, por área de actividad, con la descripción de casos o hechos concretos de la acción pública, para demostrar la debilidad de la gestión por no cumplir el proceso administrativo comentado (deficiencias en planificación, organización, dirección, coordinación, evaluación y control), lo que permite identificar la existencia de una verdadera crisis en ella y la necesidad de un cambio drástico para aplicar la gerencia pública.

Gestión de seguridad

El país en general y cada una de las comunidades que conforman el entorno geográfico, mantienen una crítica permanente por el deficiente o insuficiente servicio de seguridad ciudadana, caracterizado por: el aumento de la delincuencia y la criminalidad; robos y asaltos; abusos de menores; agresión doméstica; lavado de dinero; tráfico y comercialización de drogas, a vista y paciencia de los ciudadanos y; robo de vehículos. El nivel de violencia urbana y en los barrios marginales cada vez aumenta más y la gestión pública es incapaz de disminuirla o eliminarla y las medidas que se aplican son de carácter parcial y no se les da sostenibilidad en el tiempo. Esto lleva a que se pierda la confianza en las instituciones.

Mientras se dan estas condiciones, el Ministerio de Seguridad disponía en el 2006 de 700 policías dedicados a tareas administrativas o de apoyo administrativo (sastres, músicos, operadores de vehículos, cocineros, bodegueros, fotógrafos, secretarias, periodistas, mecánicos y mensajeros)[61], que representa 30% de las plazas de policías. Se permitía, además, que civiles o particulares participaran en operativos policiales, con todos los riesgos que esto implicaba, para ellos y para la ciudadanía; se nombraba personal como policías sin tener los requisitos básicos o éstos falsifican las certificaciones de estudios o los títulos y la institución no verificaba la información y se compraba equipo de mala calidad[62]. Acciones que se apartan del ordenamiento jurídico. Un buen ejemplo de una gestión inadecuada lo representó la compra de 46 patrullas a una empresa rumana, las que resultaron con defectos el propio día que el Ministerio las recibió y se tuvieron que desechar a pocos meses, con una pérdida económica de $651.000, lo que motivó al ex Director de la Fuerza Pública a reconocer que “todos los carros estaban con desperfectos al recibirse”[63]. Sin embargo, ningún funcionario fue sancionado por tal negligencia.

60 WALTON, Mary. El Método Deming en la práctica. Colombia: Editorial Norma, 1993, pags. 8 a 11.

61 Datos obtenidos en la Oficina de Personal del Ministerio de Seguridad Pública en mayo de 2006.

62 MOYA, Ronald. Autoridades permiten a civiles jugar de policías. San José: La Nación, 15 de junio de 2006, p. 14A

63 MOYA, Ronald. Patrullas compradas a Rumanía resultaron desechables. San José: La Nación, 26 de junio de 2006, p. 4A

Algunos medios de comunicación ilustran esta compra de patrullas de la siguiente manera:

La compra de 46 patrullas rumanas, en el gobierno anterior, fue una competencia entre la irresponsabilidad y la comedia. En esta compra queda claro que la intención no fue la seguridad ciudadana, sino otros motivos"[64]

En cuanto a los puestos de policía, el servicio que se presta a las comunidades es insuficiente y de mala calidad. Esto ha obligado a la institución hasta a eliminar puestos por su incapacidad de gestión, calificando la prensa nacional que el cierre se da "por inútil", resultando incapaces para detectar las deficiencias y resolverlas oportunamente[65]

Esta situación de deterioro del servicio de seguridad ha llevado a la prensa nacional a afirmar que es preciso declarar la actividad en estado de emergencia y de que se requiere asignar más recursos y liberar al Ministerio de Seguridad Pública del desorden interno para que se dedique a sus tareas esenciales, pero: ¿Hay capacidad de gestión para hacerlo?. Para estas afirmaciones se considera la siguiente realidad:

"la burocratización del ministerio ha conspirado contra el interés público y la seguridad ciudadana", que "este cuadro de ligereza y extravagancia posiblemente mueve a risa, pero lamentablemente, refleja con objetividad el deplorable funcionamiento del Estado costarricense" y que "mientras los delincuentes innovan y aplican métodos cada vez más refinados para alcanzar sus perversos objetivos, el Estado va a la zaga en el campo de la seguridad de bienes y personas"[66].

La seguridad ciudadana ha carecido de un plan estratégico y el aumento de la criminalidad y la delincuencia se está convirtiendo en una fuente de permanente precariedad, incapacidad e incompetencia de los diferentes gobiernos y, además, en un obstáculo casi insoslayable para los ciudadanos. Se ha perdido el derecho a la seguridad en nuestras comunidades, con lo cual se quiebra el Estado de seguridad, que debiera proteger a los seres humanos que habitamos esta tierra. Cada cuatro años la seguridad nacional está expuesta a ocurrencias y soluciones mediáticas de los que llegan al Ministerio para dirigirlo, sin tener claro el papel que deben cumplir. Las últimas cuatro administraciones definieron como prioridad la seguridad ciudadana en sus programas de gobierno y los resultados fueron un fiasco y creció la pérdida de credibilidad en la acción pública. Para engañar al pueblo, en los últimos diez años, se maquillaron y manosearon datos estadísticos que mostraban erróneamente la realidad de la seguridad ciudadana. Muchos robos y asaltos no son denunciados por las víctimas por temor.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las deficiencias o falta de seguridad le cuesta al país 350.000 millones de colones, desglosados en: 310.000 por daños personales, pérdidas y respuesta estatal y 40.000 millones de colones para protegerse del hampa. Estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Seguridad de Costa Rica en el 2004[67]. Estas cifras de gasto en seguridad representan un costo de oportunidad para el Estado y las familias, ya que por invertir en ese campo se deja de hacerlo en otras áreas como educación, salud, vivienda, entre otras.

La gestión pública no debe perder de vista que la seguridad es básica para la calidad de vida, la tranquilidad ciudadana y el derecho a la vida, tal y como se ilustra seguidamente.

"El derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Y las instituciones políticas, las

64 Editorial de La Nación, 28 de junio de 2006, p. 25 A
65 AGUILAR, Nicolás. Por inútil cierran un puesto policial. San José: la Nación, 26 de junio de 2006, p. 16A
66 La Nación. Seguridad y eficiencia. San José: Editorial, 20 de junio de 2006, p. 25A
67 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2005, presentado por José M. Hermida

administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo con la prevención o represión de las conductas que lo amenacen o transgredan[68]"

Gestión de obras públicas y transportes

Costa Rica reestructuró el sector de obras públicas y transportes en 1998 con el objetivo de atender de mejor manera la acción pública en el sector y acelerar los procesos y por su medio se crearon nuevas entidades administrativas adscritas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tales como: Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); Consejo de Seguridad Vial (COSEVI); Consejo de Transporte Público (CTP) y; Consejo de Aviación Civil (CETAC). Pero si bien se dieron los cambios legales para cada entidad, en la práctica no se ha visto un cambio que favorezca la eficiencia y eficacia de los procesos y el país sigue mostrando una gran deficiencia en obras de públicas y en el área de transportes. Informes de organizaciones internacionales muestran serias debilidades en la gestión, atribuibles a falta de capacidad y competencia gerencial pública para ejecutar programas y proyectos de gran importancia social, según una visión general[69]. Entre las principales deficiencias se citan: ausencia de planificación de las inversiones, errores en la identificación de necesidades, ausencia de coordinación inter institucional, falta de control de calidad y de rendición de cuentas, no hay inventario de caminos, atrasos en los programas y proyectos, nadie asume la responsabilidad con el mantenimiento y conservación de las obras, falta de un criterio técnico sólido para evaluar la calidad de los trabajos y, falta definir prioridades. Todas estas deficiencias tienen que ver con capacidad de gestión.

La infraestructura de la red vial nacional y vecinal, de los puertos y aeropuertos está en franco deterioro y casi colapsada y es causa de grandes pérdidas económicas al país y del freno al desarrollo. Los ciudadanos pagan impuestos con fines específicos que tienen que ver con la construcción y el mantenimiento de la red vial y no se utilizan para tales efectos y el Ministerio de Hacienda les da un destino diferente o no los entrega a tiempo, con lo cual se viola el ordenamiento jurídico y no se administran con la verdad los recursos financieros del Estado; los vehículos se deterioran por las malas condiciones de las vías y se incrementa el gasto de los usuarios por la compra de repuestos y su reparación, lo que incide en el desequilibrio de la balanza de pagos o comercial: esto favorece a la empresa extranjera y la salida de divisas porque se tienen que importar repuestos y comprar nuevos vehículos

La gestión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha venido a menos en los últimos treinta años, como consecuencia del traslado de algunas de sus funciones estratégicas al sector privado y otras que se dejaron de atender, por la movilidad laboral y la falta de recursos financieros, como consecuencia de los Programas de Ajuste Estructural y las políticas neoliberales aplicadas por las diferentes administraciones del Estado desde 1986. La otrora gran empresa constructora, que hizo grande al país en materia vial por su eficiente y eficaz gestión en los sesenta y setenta, hoy es historia y motivo de grandes críticas por parte de los ciudadanos y los extranjeros que nos visitan; la verdad es que la red vial es una vergüenza nacional y el presupuesto nacional no alcanza hoy para solucionar lo que se dejó de hacer en treinta años. La inversión en infraestructura vial como porcentaje del PIB se vino abajo significativamente desde su máximo de 1984, de alrededor del 2,1%, para mantenerse por debajo de 0,5% durante los años 90 y luego del 2005 creció a 0,75%[70].

La infraestructura vial en el país, como en cualquier otro, es el principal factor de desarrollo socio-económico, en torno al cual se genera un dinamismo en el transporte que impulsa los sectores primario, secundario y terciario y determina el índice de crecimiento que marca diferencias entre los países y

68 GARRO Chacón, Aquiles. Prevención de la violencia urbana. San José: La Prensa Libre, 21 de junio de 2006, p. 13

69 BID y BM. Costa Rica. Informe sobre el gasto público. Buenos Aires, Argentina: Grupo Galleries Reviw, 2009, págs. 100 a 115.

70 Estimaciones de Ecoanálisis, con base en datos del Ministerio de Hacienda, 2006.

entre las regiones de un mismo país. Dentro de ésta, la red vial cantonal se constituye en un factor clave para el desarrollo, pues al integrarse a la red vial nacional, proporciona al país un medio de conectividad clave para el intercambio de bienes y servicios, dinamizando la economía tanto nacional como local. Según el índice de competitividad global Costa Rica se ubica en el lugar 131 de 144 en cuanto a calidad de las carreteras y en el lugar 140 de 144 en materia de puertos. No queda la menor duda de que las debilidades o falta de infraestructura en carreteras y puertos están frenando la expansión económica del país.

Las rutas nacionales son importantes arterias, sobre las que se asienta la accesibilidad a los puntos que cruzan el territorio nacional de frontera a frontera y de océano a océano, pero son las vías cantonales y los caminos vecinales y de penetración los que crean condiciones para equilibrar el desarrollo de las diferentes regiones del país, cuyos habitantes tienen todo el derecho de integrarse con sus cultivos, pequeñas empresas agro-industriales, actividades turísticas, a un desarrollo más sostenido y democrático, que permita el progreso en todos los campos del quehacer urbano, para mejorar la calidad de vida. Atrasar la atención a estas rutas incidirá en un perjuicio mayor a las zonas rurales, fuente de la producción agropecuaria nacional.

Hasta 1984, el Ministerio de Obras Públicas mantuvo una gestión presupuestaria y gestión organizativa, que aparte de adecuada y bien orientada, era efectiva para realizar obras por administración y por contrato al mismo tiempo, invertir en equipo y maquinaria y atender la construcción de caminos y carreteras, darle mantenimiento, conservación y reparación a la red vial nacional y a la red cantonal. Esta institución tenía presencia en todo el territorio nacional, realizando trabajo efectivo y los resultados se observaban claramente y eran ejemplo en toda América. Sin embargo, a partir de 1986, se cambian las políticas institucionales y nacionales, como consecuencia de la aprobación y aplicación del primer programa de ajuste estructural (PAE 1), y el ministerio disminuye o deja de hacer obra pública, adquirir equipo y atender el mantenimiento, porque tales actividades se darían a la empresa privada y se debilitan las obras ejecutadas por falta de mantenimiento y conservación, con la obvia pérdida de recursos públicos invertidos, lo cual plantea un problema de gestión: empiezan a aparecer los “huecos y pelotas” en las calzadas de los caminos y carreteras, la destrucción de cunetas y espaldones, reparaciones por parte de empresas privadas sin evaluación y control de calidad, la ausencia de señalización, crece la maleza en los espaldones que impide observar las rutas y en general, la red vial se deteriora, los caminos vecinales y cantonales se vuelven intransitables (se pierden los recursos invertidos en el Plan Vial en los sesenta y setenta) y el ministerio y los diferentes gobiernos no reaccionan ante esta realidad. Siempre el argumento es que no existe presupuesto, pero las responsabilidades no se sientan sobre los funcionarios que dejaron de hacer gestión y deterioraron al país durante treinta años y muchos de ellos aún siguen ocupando o aspiran a altos cargos en diferentes instituciones y administraciones.

Reafirma lo expresado, Cynthia Céspedez al expresar: “En los años noventa, se redujo drásticamente, en términos reales el presupuesto destinado a la inversión en carreteras, como consecuencia de las políticas a nivel macroeconómico de contención del gasto público, en el marco de los programas de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional, lo que se reflejó en un deterioro progresivo de dicha red vial. Aunado a lo anterior, existían una serie de obstáculos para ejecutar obras por administración y por contrato de forma expedita, en razón del complejo proceso de contratación y a la poca flexibilidad para ejecutar el presupuesto…Por otra parte, y como resultado de la escasez de recursos, se fue variando paulatinamente el énfasis dado a la construcción vial y ello repercutió en el cambio de rol del MOPT…”[71]

71 CÉSPEDES, Cynthia. El debate de la obra por administración versus obra por contrato en la rehabilitación y el mejoramiento de caminos de la red vial cantonal. El caso del MOPT. San José: Tesis de grado, Maestría en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica, 2010, páginas 41 y 94.

Funcionarios del Laboratorio Nacional de Materiales y Medidas Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica informaron que 70 % de la red vial del país está destruida y que existe una incapacidad del Ministerio de Obras Públicas para hacerle frente a un programa de reconstrucción y mantenimiento, por el alto monto que representaría su atención[72] y en el informe del 2006, el LANAMME indicó que 86% de la red vial nacional asfaltada mostraba sus bases tan deterioradas, que no soportaban la carga diaria de tránsito pesado[73] y que 46 puentes estaban en riesgo total de colapsar. Durante los últimos treinta años se perdieron los programas de mantenimiento, conservación y reconstrucción de carreteras y de puentes, lo que ocasionó el colapso total de las carreteras nacionales y los caminos vecinales y el último plan vial se ejecutó en la década de los setenta, lo que representa un problema de gestión grave. Indican, además, que las rutas nacionales y vecinales carecen de capacidad para soportar el peso de los vehículos, lo cual acelera su destrucción, situación agravada por el cierre de los ferrocarriles, que obligó a transportar la carga pesada por las carreteras que no tenían el diseño apropiado, ni las condiciones de rodamiento o calzada adecuadas para soportar su peso, aparte de los efectos en las zonas urbanas por el tránsito de vehículos pesados.

El informe del Estado de la Nación del 2006, citado anteriormente, indicó que la red vial perdió 50% de su valor por abandono estatal y calculó la depreciación en $1.000 millones y destacó el pésimo estado de las calles cantorales a cargo de las municipalidades. De manera específica indicó que siete de cada diez kilómetros de vías se encuentran en mal o pésimo estado y que su arreglo consumiría 20% del presupuesto total del Gobierno Central, que existe una total incapacidad para absorber el crecimiento en la flota vehicular y generar nuevos proyectos para ampliar la capacidad de circulación y, que al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) les falta planificación, evaluación, rendición de cuentas, personal calificado y contrataciones más eficientes. Situación que aún para el 2014 se mantenía.

Seis alcantarillas en la vía de circunvalación están en alto riesgo de colapsar y no se les da mantenimiento y la que da paso al río María Aguilar se hundió en agosto del 2013 y colapsó la red vial en San José.

La caída de los puentes sobre el río Tárcoles entre Orotina y Turrubares, el del río Seco carretera a Guanacaste, el del río Cañas en Desamparados, el de San Jerónimo de Esparza, en los años 2009 y 2010 ratificó la denuncia hecha por el Laboratorio de Materiales de la Universidad de Costa Rica y la crisis de gestión que enfrenta el área de obras públicas. Los puentes de la autopista General Cañas tienen treinta años sin mantenimiento y según estudios técnicos de la Universidad de Costa Rica, las losas y superficies de ellos tienen grietas, daños estructurales serios y remiendos que deben ser intervenidos con carácter de emergencia nacional porque ya cumplieron su vida útil y las alcantarillas están taqueadas de basura, sin existir un plan de acción por parte del Gobierno[74]. El Ministro del MOPT que asumió funciones en octubre del 2012, afirmó “la situación de los puentes en Costa Rica es una epidemia nacional”[75]. El mejor ejemplo de la inacción lo representó el daño que sufrió el puente sobre el río Virilla en la autopista General Cañas (mejor conocido como el puente de la “platina”) cuya reparación lleva tres años y aún para setiembre del 2013 sigue sin solucionarse, a pesar de los millones de dólares invertidos. ¿Tendrán que caerse más puentes y morir más personas para que se entienda que este es un problema de gestión y de emergencia nacional?

La Cámara de Turismo informó que el turismo en Monteverde bajó por el mal estado de las carreteras (menos visitantes), lo que tiene un efecto directo en la economía de servicios de la región, ya que bajan

72 Información incluida en el Informe del Estado de la Nación, del 2006.

73 Informe del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), UCR, 2006.

74 Según informes del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), Universidad de Costa Rica, octubre de 2012.

75 Declaraciones del Ingeniero Pedro Castro en entrevista de La Nación, octubre de 2012.

los ingresos de restaurantes, café "internet", lavanderías, agencias de viajes y las fuentes de empleo. Para la Cámara, una de las razones que ha afectado la afluencia de visitantes a los parques nacionales y áreas recreativas es la mala calidad de las carreteras y la deficiente infraestructura turística[76].

Desde hace más de treinta años el Ministerio de Obras Públicas dejó de trabajar con un plan para la renovación y el mantenimiento del equipo adquirido, lo cual hacía que a diciembre del 2010 la mitad de la maquinaria estuviera averiada, abandonada y tirada en los planteles como si fuera desecho y 20 % de ella estuviera esperando reparación, lo que permitió identificar que 70% de la maquinaria estaba fuera de servicio[77]; el nivel de precariedad de la infraestructura de los planteles regionales es alto y causa pena. Esto es el resultado de la planificación "malévola" que se aplicó para reducir la capacidad de respuesta del ministerio y tener argumentos para trasladar parte de sus funciones a la empresa privada, pero sin que esto tampoco se lograra.

Por su parte la ex Ministra de Obras Públicas, Karla González indicaba en la Memoria Anual del 2008, que el ministerio dejó de invertir en equipo y maquinaria pesada durante diez años, lo que le impedía atender las necesidades de construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red vial nacional y cantonal[78]. Pero a ésta ex jerarca se le olvidó, o simplemente omitió, referirse a las causas del cambio de papel que se le dio al MOPT a partir de 1986. ¿Qué hacen los tribunales de justicia, la Contraloría General de la República, mientras los responsables de esta situación callan y siguen ocupando puestos de toma de decisiones en diferentes gobiernos?

Los puertos y aeropuertos se encuentran con un rezago de treinta años en cuanto a infraestructura y uso de tecnología, como consecuencia de una insuficiente gestión, la prevalencia de privilegios por parte de los funcionarios y la corrupción; muchos barcos y aviones no llegan al país por las condiciones deficientes de la gestión y; las tarifas aeroportuarias en el país son las más altas de Centroamérica. Desde 1975 se determino que el país debía construir un nuevo aeropuerto internacional en la región de Orotina y se diseñó un plan maestro que nunca se ejecutó, a pesar de que en el mismo se indicó que para 1990 el Aeropuerto Juan Santamaría estaría colapsado. Si bien la entrega en concesión del aeropuerto Juan Santamaría vino a resolver parcialmente su colapso, aún queda mucho por hacer y pronto éste será insuficiente.
Funcionarios del propio Ministerio de Obras Públicas reconocen públicamente que han faltado decisiones y acciones para resolver los problemas en los aeropuertos y que "se debe empezar por analizar que en el país no existen estudios avanzados en donde se digan cuales son los procedimientos a seguir para la ampliación de los aeropuertos"[79]. Esta realidad muestra la ausencia de capacidad de gestión, aunque se hicieron esfuerzos por terminar en el 2012 el nuevo aeropuerto en Liberia, Guanacaste y se espera mejorar otros aeropuertos regionales y con ello resolver parcialmente esta deficiencia.

Los programas de mantenimiento, reconstrucción y construcción de edificaciones nacionales se dejaron de formular y ejecutar, lo que trajo como consecuencia que en los últimos treinta años se deterioraran las edificaciones construidas. Hoy las escuelas y colegios cumplen sus obligaciones en condiciones deficientes en cuanto a infraestructura y tecnología. En general, se identifica una "precarización" de la infraestructura de las instituciones públicas: ausencia de mantenimiento; incomodidad; paredes sucias; falta de pintura, ventilación y luz; ausencia de una planificación del uso de la planta física; ausencia de estacionamientos y en las instituciones que existe, son exclusivos para los funcionarios y; presencia del "síndrome del edificio enfermo". Realidad que afecta el desempeño del personal en el trabajo y el servicio a los usuarios.

76 Información de la Cámara de Turismo a La Nación, 16 de junio de 2006, p. 28A

77 Declaraciones de la Ministra de Obras Públicas Karla González a La Nación, 20 de noviembre de 2006, p. 4A y datos en informe de la Dirección de Obras Públicas del MOPT, diciembre de 2006.

78 GONZALEZ, Karla. Memoria Anual del Ministerio de Obras Públicas y Transportes 2008-2009. Página 32.

79 Declaraciones de la Viceministro del MPOT, Viviana Martín a la Prensa Libre, 26 de junio del 2006, p. 14

Muchas de las contrataciones administrativas que tramita el Ministerio de Obras Públicas y las demás instituciones se atrasan por apelaciones fundamentadas o no razonadas, cuyo problema se encuentra en las carencias o falta de claridad de los carteles de licitación y ausencia de indicadores de desempeño, que deviene por una débil gestión (recordemos que sólo se puede controlar y evaluar lo que se puede medir). Esto da al traste con los programas de construcción, reconstrucción y mantenimiento, de caminos, carreteras y puentes. Por supuesto que esta debilidad tiene que ver con una inadecuada gestión pública en el área de la contratación administrativa[80]. Algunos ejemplos se citan seguidamente: la vía a la región de Sixaola, fue destruida parcialmente por un temporal en enero del 2005, y a junio del 2006 cumplió 18 meses sin que se ejecutara su reparación; las carreteras entre San José-Orotina-Caldera y Quepos-Dominical-Barú-Piñuela (Costanera Sur) se llevaron treinta y dos años en su construcción y se entregaron formalmente en abril del 2010, con serias deficiencias en su diseño y ejecución; la reparación de la autopista Bernardo Soto se atrasó por la deficiente adjudicación que se hizo a una empresa mexicana que no cumplió con los términos del cartel y del contrato y luego de diez años de la anulación de la adjudicación, aún no se realiza, aunque se dio en concesión en el 2009 pero por errores en el proceso se anuló en abril del 2013; algunos puentes como el del río Peñas Blancas en la Fortuna de San Carlos, el del río Tárcoles entre Turrubares y Orotina, el del río Barranca, el del río Virilla en San José (“puente de la platina”) y el río Seco, entre una lista de 46 emitida por el Laboratorio de Materiales de la Universidad de Costa Rica, que están en graves condiciones, se reabren conociendo que tienen fallas estructurales, en pisos y barandas, con lo cual se pone en riesgo la vida de los usuarios[81], lo que representa una clara violación para la calidad de vida. En setiembre del 2009 el puente sobre el río tárcoles, que desde hacía diez años se denunciara el riesgo en que se encontraba, colapsó y murieron cinco personas y quedaron heridas 37 personas. Debió ocurrir una tragedia para que construyeran un nuevo puente doce meses después. ¿Por qué esperar 40 años para hacer uno nuevo?, ¿Es o no un problema de gestión pública?

Los proyectos de construcción de cuatro rutas vitales para el país, (vías a San Carlos, Liberia, San Ramón y Limón), a septiembre del 2015 están atrasados y se encarecieron en $587 millones, lo que representa un incremento del 59% del presupuesto inicial. Su causa es la incapacidad de gestión, la ausencia de planificación y la falta de decisiones en las obras, según la Contraloría General de la República[82].

La insuficiente y deficiente infraestructura vial del país es uno de los problemas más serios y evidentes que frena el desarrollo, estanca y le resta competitividad al país. Los ciudadanos y turistas lo padecemos en nuestra vida cotidiana; los sectores productivos lo sufren en el costo de sus actividades y; en todos los estudios sobre competitividad e inversión nacional aparece a la cabeza en la lista de obstáculos al desarrollo. La causa de esta realidad es la insuficiente inversión pública ejecutada en los últimos treinta años. Para el Banco Interamericano[83] no existe un plan de largo plazo que ofrezca una perspectiva realista de la inversión que se requiere y tampoco existe un modelo de planificación a largo plazo, lo poco que se hace no va más de cuatro años según el gobierno de turno.

Gestión de transporte público

La gestión de regulación y control del transporte público se ejecuta parcialmente y los servicios prestados por las empresas de transporte (autobuses y taxis) son deficientes y no cumplen con las

80 En los informes anuales de la Contraloría General de la República se puede observar los datos estadísticos sobre lo que acontece con las contrataciones de obras públicas.

81 HERNÁNDEZ, Carlos. Reabren puente en Peñas Blancas pese a mal estado. San José: La Nación, 26 de junio de 2006, p. 12A

82 CASTILLO, Diego. Atrasos encarecen en $587 millones cuatro rutas urgentes. La Nación, 1 de septiembre 2014, páginas 4A y 5A.

83 BID y BM. Op. Cit. Pág. 117.

condiciones mínimas en cuanto a calidad y seguridad para los usuarios. Una de las serias deficiencias es el incumplimiento de la ley 7600 la cual protege a personas con alguna discapacidad y que obliga a los concesionarios de las rutas a acondicionar los autobuses para dar un servicio apropiado a las personas con discapacidad. Según un acuerdo firmado el 21 de junio del 2006, se dio un plazo de ocho años para que cumplan con los requisitos establecidos, ya que según un estudio realizado por la Dirección de Tránsito solo 8% de los autobuses tienen rampa[84].

El transporte público se enfrenta a problemas tales como: buses con desperfectos mecánicos, varados, asientos rotos y despegados, sucios, modelos muy antiguos, irrespeto de los conductores a los usuarios, con derrames de aceite y ausencia de rampas para personas con algún tipo de discapacidad. Sólo en los primeros cinco meses del año, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) recibió 182 denuncias y quejas de los usuarios, además de que manifiestan su inconformidad y penuria por las tarifas tan altas, que no son congruentes con las condiciones de los vehículos y se quejan de la falta de supervisión del servicio en las comunidades[85] Las rutas para los autobuses están fuera de ambiente respecto a la realidad de los negocios y su ubicación en la gran área metropolitana, lo que tiene colapsado el servicio y las vías.

Una de las soluciones visionarias a los problemas de transporte urbano se planteó con el proyecto de las “líneas intersectoriales o interlíneas” en el 2006, que resultó fallido luego de dos años de trámites por serias deficiencias en la gestión de contratación (licitación pública y cartel) y actos de corrupción en el proceso y para el 2013 aún persiste esa gran necesidad pública, aunque por la emergencia en la carretera de circunvalación en agosto del 2013, se dio orden de operar cuatro líneas a partir de octubre con buen suceso (¿porqué no se hizo antes?): este es un buen ejemplo del despilfarro de recursos públicos, de las ocurrencias en la gestión pública y de no aprovechar las oportunidades del entorno.

Gestión de educación

La gestión pública en materia de educación se exhibe en un inmovilismo grave, caracterizado por la falta de un verdadero plan nacional de la educación, la debilidad del Consejo Superior de Educación, la ausencia de gerencia y conducción acertada de los procesos administrativos, técnicos y pedagógicos, infraestructura educativa insuficiente y deteriorada (o destruida), mal uso del presupuesto, planes y programas de estudios alejados de la realidad nacional e internacional y, la lucha por privilegios de los docentes y el botín político en los nombramientos. A criterio de una especialista en educación, la realidad ha mostrado que esos problemas crecen, se agravan y se extienden, pese a los aumentos de los presupuestos para la educación[86]. Pareciera una paradoja, mientras más se invierte en educación, mayores son las debilidades en la sociedad en cuanto a cultura y educación, debido a los comportamientos de los costarricenses que se apartan de los más preciados principios espirituales, cívicos, legales, morales y éticos, con resultados de crecimiento del nivel de delincuencia. Además, el rendimiento y las destrezas de la mayoría de los estudiantes son insuficientes, según una investigación del Estado de la Educación[87]

El Informe del Estado de la Educación del 2012 indicó: la deserción estudiantil aumentó seriamente; menos de la mitad de jóvenes logra graduarse del colegio; sólo 46% de jóvenes de 17 a 21 años obtiene título; existe gran desigualdad entre la educación pública y privada y entre las regiones geográficas del país, lo cual plantea desventajas serias para el desarrollo personal y; existe un rezago importante

84 COTO Rojas, Silvia. Solo el 8% de los autobuses tiene rampa. San José: La Prensa Libre, 24 de junio de 2006, p. 4.
85 Información de Noticias Repretel, 28 de junio de 2006, edición de las 7 de la noche.
86 VALVERDE Barrenechea, Cecilia. Educación y presupuesto. San José: La Nación, 24 de julio de 2006, p. 29A
87 ROMÁN, Isabel. IV Informe Estado de la Educación. Setiembre 2013.

en la infraestructura educativa y el uso de tecnologías[88]. Los resultados de este informe demuestran la falta de capacidad de gestión en la actividad educativa, insuficiente planificación y ausencia de visión estratégica a largo plazo.

Para el Ministro de Educación "hay un hueco serio en la formación del alumno y más de la mitad de los estudiantes de primaria no recibe las materias de música, artes plásticas y educación física y las artes industriales fueron eliminadas de los programas de estudio"[89], a lo que se le une la alta deserción estudiantil y se ha renunciado al sentido de responsabilidad y se ha perdido la autoridad. Refuerza este criterio los Informes del Estado de la Nación del 2006 al 2012, en el que se expone a la deserción estudiantil en secundaria y a la calidad de la educación como dos de los grandes retos por enfrentar Todo esto tiene en una verdadera crisis a la gestión pública en el área de la educación requiriéndose el fortalecimiento de las competencias y la dotación de herramientas adecuadas para la ejecución de los procesos educativos, para la evaluación y su proyección, y disponer de un efectivo sistema de información gerencial para la toma de decisiones. Al respecto el Ministro de Educación afirmó:

"Así como hemos olvidado cómo ejercer correctamente la autoridad, también hemos renunciado al sentido de responsabilidad que ha sido cedido, expropiado o diluido en tantas direcciones que, al final, nadie se hace responsable de nada…Esto se refleja en la práctica absurda de un ministerio que está mal centralizado y mal descentralizado…"[90]

Este comentario del propio jerarca de la educación desnuda la crisis de gestión en esta área y plantea la urgente necesidad de tomar medidas correctivas de emergencia, basadas en la fijación de políticas educativas que, ante todo, deben estar basadas en un estudio profundo e integral de la realidad del sistema, que involucre en general las fortalezas, debilidades, amenazas y las oportunidades del sistema, así como las políticas aplicadas, las características del sector y del contexto, la escolarización, la eficacia interna y externa, el financiamiento, la calidad, la equidad y la gestión total.

Todos los años, desde hace treinta, el personal docente se ve afectado por atrasos en los pagos de sus salarios, como consecuencia de una deficiente gestión administrativa y de recursos humanos; se inician las lecciones y las escuelas y colegios no disponen del personal, de las aulas, del material y el equipo necesario para ejecutar un proceso de enseñanza-aprendizaje adecuado. Esta deficiencia de gestión parece una película que se repite cada año, sin que se le dé solución a la problemática. Solamente en los primeros cinco meses del 2012, el Ministerio recibió diez mil quejas por atrasos salariales[91].

La gestión de nombramiento del personal en el Ministerio de Educación se mantiene en crisis desde hace más de treinta años y no se resuelve la situación. Se han creado estructuras paralelas para tramitar los nombramientos del personal docente y administrativo, tomando como base su afiliación político-partidista y su participación en procesos electorales. Esto es un acto de corrupción que constituye una grave ofensa a la dignidad del ejercicio de la educación y representa una falta de ética y moral en la gestión pública. Durante más de treinta años se ha usado al ministerio como un botín político, lo cual es aceptado por el Director del Servicio Civil y los propios funcionarios y jerarcas de la institución[92].

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indicó e un informe del 2010, que "de

88 Estado de la Nación. IV Informe del Estado de la Educación, 2011. Publicado en La Nación, 11 de setiembre de 2013, páginas 4A y 5B.

89 Datos suministrados por La Nación, edición del 12 de junio de 2006, p. 8A

90 GARNIER, Leonardo. Autoridad y responsabilidad. San José: La Nación, 4 de junio de 2006, p. 31 A

91 Información del Viceministro de Educación, José L. Rodríguez a La Nación, 28 de junio de 2006, p. 11 A

92 ARAYA Guillén, Carlos. Corrupción organizada en el MEP. San José, Costa Rica: La Prensa Libre, 19 de febrero de 2007, página 9. www.prensalibre.co.cr y declaraciones del señor Joaquín Arguedas Herrera, Director del Servicio Civil a La Nación, 15 de febrero de 2007, página 5 A.

cada 100 estudiantes que ingresan a primer grado de escuela, solo 40 logran concluir la educación secundaria de forma satisfactoria. El resto no terminó de estudiar en la modalidad formal…quienes no terminan los estudios, entre tanto, quedaron expuestos a obtener empleos poco remunerados o en el sector informal…"[93] y, éstos estudiantes pasan a formar parte del sector pobre de la población costarricense. Esta organización internacional afirma que "la educación es un tema clave para reducir la pobreza y recomienda las siguientes medidas para mejorar la gestión de la educación: aumentar la matrícula en las escuelas, colegios y universidades y mejorar la calidad de los planes de estudio. Su representante en Costa Rica indicó, además, "que la educación fue una fortaleza fundamental para el desarrollo del país hace varias décadas, pero se estancó en los últimos años y que el esfuerzo educativo debe ir acompañado con mayor inversión en salud e infraestructura y de una reforma macroeconómica que disminuya la inflación, que es uno de los factores que más afecta a la clase pobre e incentiva a los jóvenes a dejar los estudios"[94]

Pareciera un contrasentido, mientras más invierte el Estado en educación (6% del presupuesto nacional), mayores son las muestras reales de falta de educación y cultura en la sociedad costarricense: deserción estudiantil; debilidades en vocabulario; malas costumbres y hábitos; crece delincuencia; falta de aseo e higiene en las calles y carreteras; contaminación ambiental; trabajo informal; violencia callejera y en los propios centros educativos; más personas que no saben leer ni escribir; pérdida de los valores éticos, espirituales y cívicos; falta de solidaridad, equidad y compromiso con el trabajo comunitario; mal uso de la tecnología y; falta de integridad y transparencia. Según el XX Informe del Estado de la Nación presentado el 11 de noviembre del 2014, el costarricense promedio apenas llega hasta noveno año lo que tiene una incidencia directa con el aumento de la pobreza y la desigualdad.

Según investigación de La Nación, que comparó datos del Censo del 2011, con los de matrícula del Ministerio de Educación, las escuelas y colegios del país tenían más de cuarenta mil estudiantes fantasma, lo que significaba que por cada cien alumnos seis no existían. Esta realidad tiene que ver con debilidades en la gestión y con supuestas actuaciones dolosas de los directores para mejorar sus condiciones salariales, ya que por más estudiantes matriculados tienen una mejor remuneración, aunque los directores argumentan que se debe a errores de administración del ministerio[95] y no a datos alterados.

En materia de infraestructura educativa, la situación es caótica, edificios de escuelas y colegios deteriorados por ausencia de mantenimiento y falta de aulas y laboratorios en todo el país. Para marzo del 2014, setenta y nueve centros educativos mostraban serios problemas de infraestructura y necesitaban un edificio nuevo[96], obligando a los estudiantes a recibir las lecciones en redondeles para toros, debajo de árboles o toldos y en aulas improvisadas. Otro ejemplo claro de la falta de gestión pública eficiente y eficaz.

Gestión de salud.

Costa Rica históricamente, desde 1949, apostó por el desarrollo de un sistema de salud, que abarcara a todos los miembros de la comunidad, con un carácter de universalidad y aplicación de los principios de subsidiaridad y equidad. Decisión que le ha dado un prestigio a nivel internacional y cuyos resultados internamente se han manifestado en los índices de enfermedades, de mortalidad, de calidad de vida

93 SAUMA, Paulo. Informe sobre el estado de la educación en Costa Rica. San José: PNUD, 2010, Datos suministrados por el diario La Nación, página 6 A, 23 de agosto de 2010.

94 Declaraciones de José Hermida, representante del PNUD a La Nación, 9 de noviembre de 2006, p. 22A

95 SEGNINI, Giannina. El país. Escuelas y colegios tienen más de 40.000 alumnos fantasmas. La Nación, 7 de abril de 2013, págs.. 4 y 5 A.

96 ARAYA, Wanda. 35.000 alumn os reciben clases bajo toldos o en redondeles. La Nación, 1 de abril 2014, página 4 A

y de proyección de vida, gracias a la existencia del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social, entidades responsables de ejecutar la gestión pública en este campo.

Pero a pesar de la evolución positiva, la gestión ha carecido de capacidad y de competencia para innovar, adaptarse a las nuevas condiciones del medio y crear y ejecutar procesos operativos que le permitan a las instituciones ser eficientes y eficaces, enfrentando situaciones tales como: falta de calidad, agilidad y oportunidad en el servicio; atrasos desmedidos en la atención de los asegurados (hasta de dos años y más); atrasos en las adquisiciones de medicamentos (para el 14 de marzo del 2012 existían 54 tipos de medicamentos agotados[97]); falta de equipo moderno y de personal especializado; la espera por cirugías agobia a los asegurados y; en general ausencia de una administración por valores. Según estudios realizados, en el 2013 la presa de cirugías empeoraba en la mitad de los hospitales creciendo las listas de espera hasta un 400%[98], Todo lo cual es de responsabilidad de la gestión y este estado de la realidad contrasta con la campaña publicitaria de la Caja en los medios de comunicación para mejorar su alicaída imagen entre los asegurados, publicidad engañosa que ni ellos mismos se la creen que ofende la dignidad de la población nacional.
Los centros de atención de la Caja Costarricense de Seguro Social presentan serias debilidades operativas, que contrastan de forma marcada con los avances médicos que registra el país. Es decir, que si bien el sistema ha crecido de manera sostenida en términos de conocimiento, no hemos logrado ni siquiera lo básico en torno a la calidad del servicio y en la oportunidad de la atención a los asegurados. Así, por ejemplo, la nueva forma de organización denominada Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) resultó todo un acierto en cuanto al acercamiento a la población de la medicina general y como una nueva forma de administrar la salud, pero quedó debiendo en lo que respecta a la atención de las especialidades y a la medicina mayor. Pese a la apertura de muchos EBAIS y CAIS, la población asegurada sigue sin conseguir citas con especialistas y en los hospitales (las citas se dan a doce meses de plazo y hasta dos años, como si las enfermedades esperaran) y las largas filas en las madrugadas y la deficiente infraestructura son la tónica en sus edificios. Se repite la ineficiencia mostrada por las clínicas de la Caja, con un costo duplicado, y se pierde la oportunidad de aprovechar lo bueno del innovador sistema. Pero nadie asume la evaluación y control de los EBAIS, para determinar si sus resultados satisfacen la razón de su existencia y las actividades necesarias de mejorar. Esto debiera ser una responsabilidad de las gerencias correspondientes, pero no se hace, a pesar de las grandes sumas de dinero que implican los contratos. ¿Por qué seguir haciendo de lo mismo?; ¿Será que los EBAIS son o podrían ser una alta competencia para la medicina privada?

En el campo de las especialidades médicas existe un serio faltante de profesionales que afecta el servicio (oncólogos, radiólogos, anestesiólogos, fisioterapistas, citotecnólogos, proctólogos, etc.), situación que tiene que ser corregida por medio de una adecuada gestión, planificación y coordinación con las universidades. Por ejemplo, en el área de anestesiología la Unión de Empleados de la Caja solicitó al Ministerio de Salud la declaratoria de emergencia nacional[99]. En el área de ginecología y laboratorios especializados, por falta de profesionales, en marzo del 2012, existían doscientas cincuenta mil citologías o pruebas de “papanicoláus” sin analizar, con un atraso de un año[100] y la Asociación de profesionales en esta área indicó en declaraciones a los medios de comunicación lo siguiente: “El atraso de miles de resultados de papanicoláus en la CCSS se debe a un desinterés de la entidad por formar técnicos y dar presupuesto al Centro Nacional de Citologías.

La CCSS no realizó en más de una década, una proyección de la cantidad de personal que se iba

97 Datos dados a conocer por NC 11, Canal 11, en su edición de las seis de la tarde del 15 de marzo de 2012.
98 DÍAZ, Luis E. Presa de cirugías empeora en la mitad de los hospitales. www.nación.com/elpaís. 15 de octubre de 2013, pág. 4A
99 AVALOS, Ángela. Salud estudia impacto de faltante de anestesiólogos. San José: La Nación, 23 de junio de 2006, p. 8A
100 Denuncia del Sindicato UNDECA e informe de la Defensoría de los Habitantes. 13 de marzo del 2012.

a requerir para satisfacer la demanda creciente de servicios y por cada 100 citologías 2,4 presentan lesiones pre cancerosas en el cuello del útero y estadísticas de la Caja dicen que en el país se registran 26 casos de cáncer de cérvix por cada 100.000 mujeres y que la mortalidad asciende a 6 por cada 100.000[101]". La Defensoría de los Habitantes comprobó desorden en la administración de las pruebas para detectar cáncer de cérvix: pruebas de citologías guardadas por doce meses en bolsas plásticas para jardín con riesgo de deterioro, falta de clasificación de los exámenes urgentes e instalaciones sucias y en desorden[102]

Esta triste realidad nace de una deficiente administración y gestión de salud y, tiene colapsada a tan importante institución y frustrada y temerosa por su salud a la población asegurada. Con la salud no se puede jugar y hay que actuar con agilidad, pero nadie sienta las responsabilidades con esta falta de respondabilidad de los miembros de las Juntas Directivas y de las múltiples gerencias que ha tenido la Caja en los últimos veinte años.

La compra de equipo médico innecesario por la Caja Costarricense de Seguro Social y la forma en que se ejecutaron los préstamos con Finlandia y España, resultaron un asalto contra la seguridad social y una clara manifestación de las debilidades de la gestión pública. Según los medios de comunicación[103], "este caso presenta aspectos y circunstancias particulares, por acción y omisión que no deben desatenderse en la lucha contra la corrupción". Según la prensa nacional, "errores humanos, aplicados a los procesos de gestión, impiden a la CCSS la compra oportuna de medicinas y se tarda hasta dos meses en notificar las adjudicaciones de las compras"[104] y el desabastecimiento en las clínicas y hospitales es cosa de todos los días, dejando de atender las necesidades de los asegurados, quienes se mueren esperando la atención y las medicinas.

El programa de desconcentración de la gestión en los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante el cual podían optar por una mayor autonomía para trabajar, manejar su presupuesto y contratar personal según sus necesidades, por medio de la figura conocida como "personalidad jurídica instrumental" y que se consideraba como vital para la modernización, se encuentra paralizado, y la Contraloría General de la República reveló que su causa es la falta de planificación, de conducción y de claridad en la gestión[105]. Situación que se presenta a pesar de que el programa tiene como base la Ley de desconcentración de hospitales y clínicas y que cuenta con todo el apoyo del ente contralor y que busca resolver el entrabamiento burocrático que ahoga a los hospitales. Pero a pesar de las bondades de la desconcentración, en el 2013 las autoridades de la Caja dejaron sin efecto la norma que la permitía, argumentando fracaso y falta de recursos, con lo cual se retrocedió en el proceso de mejoramiento de la gestión hospitalaria. Otro intento de modernización fallido por falta de capacidad y competencia gerencial.

También, la Contraloría General de la República identificó deficiencias en el sistema de información financiera de la Caja (afirmó que está obsoleto)[106] y en la administración del régimen de invalidez, vejez y muerte y criticó la labor rectora del Ministerio de Salud, de conformidad con lo fijado por la Ley General de la Administración Pública. Incumplimientos del plan nacional de salud, ausencia de reuniones del Consejo Sectorial y falta de un plan de inversiones, fueron identificadas por el ente contralor. Todo lo cual expone una crisis que tiene que ver con la capacidad de gestión pública en esta área tan delicada e importante para el país. No queda duda que la gestión está en deuda con la respondabilidad por parte de los funcionarios.

101 Declaraciones de la Asociación Independiente de Citotecnólogos a diario La Nación, página 5 A, 19 de marzo de 2012.
102 Comunicado de Prensa de la Defensoría de los Habitantes, San José, 29 de marzo de 2012.
103 Se refiere al Editorial de La Nación. Un caso inolvidable. 22 de junio de 2006, p. 30A
104 LOAIZA, Vanesa. Errores humanos impiden a CCSS compra oportuna de medicinas. La Nación, p. 18, 15 enero 2008
105 Informe de la Contraloría General de la República a la Ministra de salud, marzo de 2006.
106 Informe de la Contraloría General de la República, 30 de junio de 2006.

Mientras los jerarcas de la Caja Costarricense de Seguro Social claman por más presupuesto para mejorar sus servicios, su ex Presidente Ejecutivo en el 2007 condonó deudas al Estado por el monto de ₡97.207 millones lo cual muestra un contrasentido grave en la gestión, que perjudica directamente a la población asegurada. Situación que había sido advertida como irregular por parte de la Auditoría Interna, pero que no fue atendida por los jerarcas[107] y se tomó una decisión inconveniente e ilegal, cuyas consecuencias se han demostrado que fueron funestas para la capacidad financiera de la institución y hoy el costo se le traslada a los asegurados, debilitando sus derechos a una salud de calidad y oportuna y a montos de jubilación digna de acuerdo con el aporte laboral realizado.

Lo expresado es la causa principal de la caída del país, por quinto año consecutivo, en el índice de desarrollo humano, ocupando actualmente el puesto 48[108], tomando como base tres aspectos básicos: la salud y la expectativa de vida, la educación, que mide la tasa de matrícula y la economía, en la que se incluye el crecimiento económico y el ingreso anual. Sin lugar a dudas, la institución en los últimos treinta años ha carecido de una gestión capaz y competente.

Gestión de acueductos y alcantarillado

La ausencia de un sistema de alcantarillado para evacuar las aguas pluviales y servidas (“negras”) en todo el territorio nacional, pero muy especialmente en la gran área metropolitana, es la causante de la contaminación, enfermedades como el dengue, la hepatitis y trastornos estomacales e inundaciones. Esta deficiencia de gestión pública mantiene en riesgo la salud de la población nacional, tal y como es reconocida por algunos medios de prensa[109] y el propio Ministerio de Salud en sus informes[110].

Un estudio de la Comisión Nacional de Emergencias detectó zonas más propensas a riesgo y determinó que “caos urbano y basura disparan inundaciones en 45 cantones”, como consecuencia de los derrumbes y crecidas de ríos y el lanzamiento de basura a éstos, por lo que 83% de las emergencias son producidas por esta situación[111].

El agua, recurso fundamental para la vida se desperdicia diariamente, por las deficiencias en las cañerías, medidores y por la falta de supervisión y la lentitud en la atención de las averías. Según la prensa nacional, 62 millones de litros de agua potable se pierden por mes, debido a daños en los medidores y tuberías[112]. El propio jerarca del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado reconoce, que la institución falla en ejecutar inversiones y afirma: “Acueductos y Alcantarillados reprobó el año anterior en inversiones, pues solo ejecutó una cuarta parte de lo presupuestado y que existe una alta morosidad en el pago de los servicios, resultando como principales deudores las instituciones públicas”[113], además, afirma que el país posee cuatro mil fuentes de agua, de las cuáles sólo el 30 % está protegido y que existe una sobreexplotación de los mantos acuíferos y que se ha incrementado la construcción de pozos ilegales en todo el país[114], situación que es responsabilidad de la gestión pública. Si el ICAA no atiende y resuelve las necesidades sociales, los ciudadanos buscan la manera de resolverlas, aunque sea violentando la norma.

Las denuncias que se hacen al ICAA por daños en las redes de agua potable y aguas residuales se

107 Informe de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, 2011.
108 HERMIDA, José. Informe del IDH para el año 2006. PNUD.
109 IGLESIAS, Laura. Falta de alcantarillado mantiene en riesgo salud de pobladores. San José: La Nación, 24 de junio de 2006, p. 13A
110 Informe anual 2005-2006, del Ministerio de Salud,.
111 Informe de la Comisión Nacional de Emergencias 2010. Publicado en La Nación, página 4 A, 22 de agosto de 2010.
112 Información de Noticias Repretel, 28 de junio de 2006,
113 Entrevista a Ricardo Sancho, Presidente Ejecutivo del I.C.A.A., La Nación, 8 de julio de 2006, p. 10A
114 Declaraciones del Lic. Ricardo Sancho a la Prensa Libre, 21 de febrero de 2007, página nacionales.

atienden hasta un mes después de haberse planteado, faltando coordinación entre unidades del ente para recibirlas y canalizarlas a las oficinas (basta una simple llamada telefónica para comprobarlo) y luego que las corrigen el retiro de escombros y la reparación de los huecos se deja sin hacer por meses y años, afectando a los ciudadanos y comunidades, a pesar de que estas acciones son ejecutadas por empresas privadas contratadas para tales efectos y los ciudadanos se preguntan: ¿Existe evaluación y control, quién es el responsable, qué falla en la gestión?; ¿Para qué tanta publicidad para promover el uso adecuado al agua, si la misma institución la desperdicia al no atender oportunamente las averías?. Los trabajos del ICCA se realizan sin una coordinación adecuada con las otras instituciones, especialmente con el MOPT en la construcción y mantenimiento de obras, lo que facilita el desperdicio de los recursos públicos invertidos.

Por supuesto que estas deficiencias son atribuibles a la falta de gerencia y a una gestión permisiva, negligente y ausente de respondabilidad pública.

Gestión de la seguridad social y laboral

En la actualidad, las reglas de juego en los campos de la seguridad social y de las relaciones laborales resultan un factor de decisiva importancia, constituyendo dos componentes claves de la estructura productiva de bienes y servicios en el ámbito de las empresas privadas y de las instituciones públicas. A raíz de esta realidad y de los cambios en los escenarios de la ciencia y la tecnología, el país ha incursionado en cambios del andamiaje normativo para orientar y regular el mercado de trabajo, lo cual obliga al Estado a disponer de capacidades y competencias diferentes para emprender una gestión pública exitosa de la seguridad social y laboral.

En el sector público se identifican serias debilidades en el campo de la seguridad social, muy especialmente en lo que atañe a empleo, la salud ocupacional y los riesgos en el trabajo. En las instituciones no se disponen de planes que permitan el desarrollo de programas que velen por la integridad laboral de sus trabajadores y muy poco presupuesto, o casi nada, se dispone para estas actividades. Por lo general se parte del criterio, equivocado, de que dedicar recursos para estas actividades es un gasto y no una inversión, precisamente por las deficiencias de la gestión.

Según encuestas realizadas el desempleo agobia a los costarricenses y para octubre del 2012 llegó a 10,4% de la población y 12% en el 2014, lo cual se traduce en gran inseguridad e incertidumbre, especialmente para las nuevas generaciones y el Gobierno no tiene un plan sistemático definido para disminuirlo[115]. Según el décimo octavo informe del estado de la nación presentado el 6 de noviembre del 2012, la pobreza afecta a uno de cada tres niños y adolescentes, como resultado de que los ingresos de los hogares que menos ganan disminuyeron un 7,2% en el 2011 con respecto al año anterior, afirmando que 481.000 menores de edad no satisfacen las necesidades básicas.

Esta debilidad ha permitido, que en las instituciones no exista un estudio profundo y comprensivo de las condiciones de trabajo y de salud ocupacional, ni que se disponga de indicadores de desempeño que permitan evaluar y controlar el avance en estos campos de la gestión de seguridad social.

Entre los nuevos campos de la seguridad social, se requiere de una gestión que sea capaz de:

- Reducir la siniestralidad laboral o los riesgos del trabajo, por medio de la prevención
- Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo

115 Encuesta de UNIMER, publicada en el diario La Nación en la página 6 A, 6 de noviembre de 2012.

la rehabilitación del trabajador damnificado
- Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados
- Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las condiciones de trabajo, de las medidas preventivas y de las prestaciones reparadoras
- Realizar auditorias para velar por el cumplimiento de la normativa vigente
- Incluir la seguridad social y laboral como parte de las estrategias de las instituciones.

En lo que se refiere a la gestión social, también la Administración Pública está debiendo, como consecuencia de falta de claridad en las políticas, ausencia de planificación y de coordinación interinstitucional, clientelismo político y la alta propensión a la toma de decisiones y de acciones en función del aporte electoral y no de la realidad social. Por ejemplo, sobre la gestión del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) los propios jerarcas[116] reconocen la mala gestión y las fallas en la coordinación, como limitantes en las ayudas y lucha por la erradicación de la pobreza. Específicamente dan afirmaciones como las siguientes:

"Esta administración heredó del Gobierno anterior una institución con graves deficiencias en su gestión… El problema que tiene el IMAS es de método y de descoordinación, pues una institución o un país como este tiene la capacidad humana y presupuestaria para hacer un barrido de la pobreza…El IMAS ha tenido problemas de falta de continuidad en sus políticas, ausencia de claridad y fallas por parte de directivas. Las ayudas ni siquiera están llegando a las personas más pobres"

En los últimos veinte años el país ha mostrado un franco deterioro de la inversión social pública, cayendo al 6,3% como resultado de restricciones fiscales o atrasos en la entrega de los presupuestos que no permiten su ejecución, lo que implica que los habitantes reciben menos ayuda del Estado en servicios de salud, seguridad, asistencia social, vivienda, educación, cultura, recreación y empleo, situación que se agrava al añadir, el doceavo informe del Estado de la Nación, que las personas reciben menos ingresos por su trabajo.

Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) revelan que en Costa Rica existen 221.000 hogares pobres (17,7% del total de la población), 50.000 de ellos en condiciones de extrema pobreza, situación que deja claro las debilidades en la gestión social y la crisis en que se encuentra ésta área[117]. En cuanto a programas sociales, tales como los de promoción social, asistencia social y contra la exclusión social, también se ha carecido de capacidad institucional y gerencial para su planificación y dirección. El Banco Interamericano de Desarrollo en un informe sobre el gasto público en Costa Rica[118] expresó lo siguiente:

"El sector de la protección social comprende una plétora de programas que se superponen y duplican con una escasa coordinación entre ellos y sin un claro liderazgo o responsabilidad. No es fácil obtener datos del gasto desagregado de los programas de protección social. Las iniciativas gubernamentales para mejorar las prácticas contables han tenido escaso éxito…no hay información sobre costos por unidad o costos promedios, lo que hace muy difícil el seguimiento y evaluación de los programas… En todo el sector social se necesitan mejores sistemas de información y programas de seguimiento y evaluación…"

116 Declaraciones del Dr. Diego Víquez, Presidente Ejecutivo del IMAS a La Nación, 27 de junio de 2006, p. 10A

117 Datos obtenidos de los informes del INEC DEL 2010.

118 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Costa Rica. Informe sobre el gasto público. Hacia una mayor eficiencia en el gasto. Buenos Aires Argentina: 2009. Págs. 61, 66 y 69.

Por lo general para estos programas, anualmente el Ministerio de Hacienda asigna menos de la mitad de los fondos indicados por las leyes, con lo cual limita seriamente las posibilidades de planificación y de acción de los entes y por debilidades en la gestión y el control se dejan de ejecutar presupuestos y se dan pérdidas de recursos cuantiosas. Al final el gran perdedor es el ciudadano que no recibe las ayudas y no satisface sus necesidades básicas, y tampoco se rinden cuentas a la sociedad.

Gestión ambiental

En materia ambiental, la gestión ha carecido de una participación activa del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en la coordinación y ejecución de una estrategia nacional ambiental, esto a pesar de que se han financiado y realizado estudios de consultoría para tal efecto, desde el 2003, sin que se concrete decisión alguna al respecto. Además, de que los ministros no han asumido su responsabilidad como rectores del sector energía y ambiente, tal y como lo define la Ley General de la Administración Pública.

Los registros y controles de las áreas recreativas y los parques nacionales son incompletos y muchos de los terrenos están en propiedad de particulares o de organizaciones no gubernamentales, como las fundaciones y, las personas enemigas de la naturaleza dañan la infraestructura y los recursos naturales, lo que amerita una atención prioritaria de la gestión de las instituciones públicas responsables y un mayor apoyo al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Hay que recordar, que los parques nacionales y las áreas de conservación, no sólo protegen la biodiversidad o la belleza escénica, sino también, salvaguardan valores geológicos, históricos, culturales y ecológicos y contribuyen al desarrollo de las comunidades.

La flora y fauna nacional está gravemente expuesta a los depredadores humanos y la gestión pública resulta insuficiente para detener el deterioro y regular y controlar las áreas protegidas. Según biólogos del CATIE y de la Universidad de Idaho, de los Estados Unidos de América, la región de Talamanca perdió 50% de sus jaguares por la deforestación[119].

La gestión ambiental en las áreas de conservación es débil e insuficiente por falta de apoyo estatal, la falta de personal y equipo dificultan las labores de protección y los Guarda parques no siempre tienen uniformes, ni víveres, ni mapas de los sitios, a pesar de generar muchos recursos al Estado por las visitas de los turistas nacionales e internacionales. “Áreas protegidas reciben migajas aunque generan millones al año”, situación creada por la aplicación del principio de “caja única en el Estado”, que obliga a que todos los recursos ingresen al Ministerio de Hacienda y éste los presupuesta según las condiciones financieras del país y por lo general asigna menos recursos de los generados por cada área[120].

Para funcionarios del Ministerio de Educación, existe una ausencia de formación de docentes en ciencia y tecnología, deficiencia atribuible a los planes de estudio de las universidades y que tiene un efecto mayor en la escasa formación que se les da a los estudiantes en las escuelas y colegios[121].

El estado de emergencia que se vive en todos los cantones del país, por el manejo de los desechos sólidos (la basura), uso de agroquímicos, que contaminan el ambiente y afectan la salud de los habitantes, es un problema de gestión pública en el que mayormente se ha visto la incapacidad, incompetencia y negligencia de las instituciones y la acción de los funcionarios. Esta actividad exige la declaratoria de

119 Información suministrada por Biólogos del CATIE y de la Universidad de Idaho, USA, al Suplemento Aldea Global, La Nación, 10 de julio de 2006, p. 18A

120 SOTO, Michelle. Áreas protegidas reciben migajas aunque generan millones al año. San José: La Nación, página 16 A, 29 de agosto del 2010.

121 Declaraciones de la Viceministro de Educación, Alejandrina Mata a la Prensa Libre, edición del 26 de junio de 2006, p. 2

emergencia nacional y la búsqueda de una solución integral.

El doceavo informe del Estado de la Nación contiene datos alarmantes sobre la falta de cultura para la defensa y rescate del ambiente y desnuda el atraso en la aplicación de las normas ambientales en aspectos tales como: el reciclaje de desechos; el tratamiento de la basura (recolección, transporte y disposición); la suciedad; la contaminación de ríos, lagos y mares; la destrucción de los recursos naturales y de los mantos acuíferos. Aspectos que atañen a los programas y proyectos de la Administración Pública y a la atención de la gestión pública. Existe ausencia de un plan nacional ambiental y de una política estatal clara. Al respecto Miguel Gutiérrez afirma: "También se ha detectado cierta doble moral: somos un país con un discurso ambiental fuerte, pero por ejemplo, el 2010 rompió los records históricos en el uso de agroquímicos"[122]

Gestión tecnológica

En esta área el Estado y la Administración Pública están debiendo, ya que las instituciones poco hacen por la innovación y están muy atrasadas con respecto a otros países. La nueva gestión pública exige mayor atención en este campo.

En el área de la salud se afirma que en las clínicas y hospitales, la Caja Costarricense de Seguro Social, arrastra un enorme rezago tecnológico. Solo en equipos de radiología se necesita invertir unos $30 millones y que los centros regionales están sin TAC, rayos X y ultrasonidos modernos y que no existe una política institucional que promueva y apoye la normalización del equipo para aprovecharlo mejor y hacer un uso más racional del presupuesto[123]. Esto demuestra la crisis de gestión.

Las instituciones hacen grandes inversiones en equipo, maquinaria y tecnología, sin existir una estrategia institucional o gubernamental que propicie su racional uso. Falta una política que propicie una inversión adecuada. La compra de equipo de computación es un buen ejemplo de la improvisación, las ocurrencias y la crisis de la gestión pública en tecnología: los problemas de la falta de un sistema de información gerencial para la toma de decisiones nunca terminan y siempre existe déficit y los usuarios de los servicios públicos se quejan por la deficiente atención y los atrasos en los procesos y los jerarcas siempre argumentan que adquirirán equipo para solucionar los problemas, pero nunca los resuelven.

El poco avance en este campo se da gracias al esfuerzo de las universidades estatales y muy especialmente por la Universidad de Costa Rica, que dedican recursos al desarrollo de la investigación y a la aplicación de la nueva tecnología. Pero los diferentes gobiernos también han quedado debiendo en este campo, ya que la investigación no ha formado parte de los planes gubernamentales e invierten poco en investigación.

Gestión de la mujer y de la niñez

El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) generó un superávit por el orden de los mil ciento ochenta y cinco millones de colones durante el ejercicio presupuestario del 2005, esto producto de una deficiente gestión gerencial y administrativa. Por supuesto que los resultados de esta problemática de gestión los asumen los programas sociales y de género que debe cumplir la institución y las necesidades que se dejan de atender, además, de que no se cumplió con el plan operativo anual. Los medios de comunicación colectiva califican esta debilidad de gestión como de "nula capacidad operativa"[124]

122 Entrevista al señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto Estado de la Nación, Diario Extra, 4 de enero 2012, página 4.

123 AVALOS, Ángela. Hospitales de CCSS arranstran enorme rezago tecnológico. San José: La Nación, 20 de mayo de 2006, p. 4A

124 La Prensa Libre. Inamu tuvo millones de superávit. San José: 21 de junio de 2006, p. 4

En el área de la niñez, se requieren decisiones y acciones más concretas e integrales, que permitan el desarrollo, la formación, la educación y la defensa de las niñas y niños, como política estatal sostenida. El Patronato Nacional de la Infancia, institución pública responsable de esta actividad, requiere de mayor apoyo y de un cambio de estrategia, de manera que se asuma con capacidad de gestión, la rectoría y la protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Muy especialmente se hace necesario su reestructuración, para que se logre una organización más simple, regionalizada y se eliminen los procesos burocráticos que la hacen lenta y pesada. Su modernización depende de un cambio en la forma de pensar y de ejercer la gestión.

Se hace urgente un cambio de actitud en la gestión pública hacia lo social, para eliminar el triste espectáculo de menores y adultos abandonados o menesterosos en calles, aceras, parques e intersecciones de carreteras, lo cual ofende la naturaleza del Estado y la razón de los derechos humanos y sólo por medio de una gestión pública adecuada y eficaz se pueden resolver estos problemas. La realidad del daño social está a la vista de todos, pero la gestión pública hace poco por resolver la situación.

La gestión de la contratación pública

Tomando como base la experiencia adquirida en diferentes puestos de dirección en la Administración Pública, en primera instancia, y luego como consultor privado en el campo de la contratación administrativa[125], puedo referirme a ciertos aspectos que me llevan a afirmar, con cierta propiedad, que la gestión de la contratación pública está en crisis, caracterizada por situaciones como las que se citan seguidamente: ausencia o débil planificación; falta de presupuesto; debilidades muy notorias en la organización; atrasos en los procesos de compra; ausencia de normalización y de catalogación; debilidad en la capacitación y en la tecnificación o profesionalización de la actividad; calificación y remuneración de los puestos de muy bajo nivel, por desconocimiento de lo que significa esta función para el Estado y sus instituciones; conductas inconvenientes por la debilidad en valores éticos, que se traducen en hechos de corrupción y direccionamiento de especificaciones técnicas en los carteles de licitación y de compras directas. Algunos pocos aspectos trascienden el silencio, el secreto y la clandestinidad de los procesos, pero muchos otros permanecen ocultos, por la dificultad para calificarlos y denunciarlos, porque se ocultan en el propio ordenamiento jurídico, en el poder de la burocracia y en las relaciones sociales y políticas del ambiente que no se documentan. Pero todos tienen que ver con debilidad o deficiencia de la gestión pública.

Existe un excesivo control previo de los procesos de contratación, de carácter legal, contable y financiero sobre documentos, pero una ausencia casi total del control económico y de resultados de los contratos. La etapa de ejecución de los contratos no es objeto de un control adecuado, especialmente el referido a la administración de contratos de obras públicas, lo cual es una ventana importante para el abuso y la corrupción con las órdenes de modificación, los pagos por las variaciones en los índices de precios, las exoneraciones de equipo y maquinaria y las órdenes de modificación de los contratos. Esto encarece los costos de las obras, sin estar instrumentado un mecanismo para la rendición de cuentas y la verificación exhaustiva de las solicitudes que se presentan y promueve la existencia de acciones y conductas inconvenientes para el interés general.

Para Eric Rojo y Stevens[126] el exceso de regulación paraliza a Costa Rica, muy especialmente en lo que se refiere a la contratación administrativa, afirmando que el exceso de trámites permite la corrupción.

125 El autor de esta obra se desempeñó durante seis años como Director General Administrativo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cinco años como Proveedor Nacional de la República, entre 1975 y 1982 y ocho años como Vicerrector de la Universidad de Costa Rica.

126 El señor Eric Rojo es un consultor estadounidense que estudió los procesos de contratación administrativa en Costa Rica en el 2005 y fue entrevistado por La Nación, el 9 de octubre de 2005, p. 12A

Este consultor indicó que “el camino a la transparencia está fundamentado en muy buenas intenciones, pero que resulta todo lo opuesto. El proceso regulatorio y el exceso de instituciones causan una parálisis virtual del país”.

Para el Ministerio de Hacienda, según evaluación realizada aplicando la metodología OECD/DAC[127], las deficiencias de gestión en las compras públicas son serias y repercuten en el desperdicio de recursos financieros para el Estado y sus instituciones y en la solución de las necesidades sociales, señalando las siguientes debilidades[128]:

- Alto grado de atomización de las compras.
- Ausencia de indicadores de gestión y de desempeño.
- Ausencia de una política de normalización, que permita estandarizar procedimientos y bienes.
- Falta de un sistema de información que integre las compras públicas.
- Gran dispersión normativa y cada ente tiene su ley específica, sin darse una integración.
- Falta de integración entre presupuesto y las contrataciones.
- Ausencia de un organismo rector y regulador de las compras públicas, con capacidad de gestión.
- Exceso de compras directas sin control. El 92% de las compras públicas se ejecuta con este procedimiento, el cual es riesgoso y atenta con la transparencia[129].
- Carencia de perfiles y de un sistema de acreditación para las oficinas y puestos.
- Licitaciones colusorias por medio de acuerdos entre competidores para repartirse los concursos, remates y subastas públicas, que a criterio del Ministerio de Economía, constituyen una de las conductas que más perjudican los presupuestos de los gobiernos.
- Debilidad en la gerencia de contratos.
- Deficientes controles internos que permitan mejorar la eficiencia y eficacia de los contratos.
- Débil participación ciudadana en la vigilancia de los contratos y uso de las adquisiciones.

En el período comprendido entre el 2006 y el 2015, los gobiernos realizaron esfuerzos importantes para modernizar la gestión de la contratación administrativa por medio de la creación de plataformas tecnológicas y para tal efecto se creó el proyecto Gobierno Digital adscrito a la Presidencia de la República, el Sistema Compra Red en el Ministerio de Hacienda y el modelo de compras MER-LINK administrado por el Instituto Costarricense de Electricidad, como parte de una estrategia nacional de compras públicas[130]. El resultado de estos esfuerzos está por verse y será luego del 2015 cuando se puedan evaluar sus productos y efectos. Aunque las autoridades del gobierno tienen claro que las compras electrónicas o uso de la red de compras en línea permitirán al Estado y sus instituciones lograr economías del 20% en el precio de los bienes y servicios, aumentará la eficiencia y eficacia de los procesos, bajará los costos en papelería, reducirá los tiempos en los trámites, aumentará el ingreso de más proveedores del mercado y mejorará la transparencia en los procesos de contratación.

Para el Gobierno Digital anualmente el país concreta adquisiciones por unos $5.800 millones, lo que equivale a 14,6% del producto interno bruto (PIB) y si las compras se hicieran en forma electrónica, Costa Rica ahorraría unos $1.000 millones al año[131]. Pero este esfuerzo debe ser complementado con mayor

127 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Metodología para la evaluación de los sistemas de adquisiciones públicas. Versión 4. Madrid, España, 2006.

128 MINISTERIO DE HACIENDA. Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. San José: DGABCA, 2009.

129 Información obtenida en el Plan estratégico para la modernización de las compras públicas. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. San José, Costa Rica, 2010,

130 MINISTERIO DE HACIENDA. Plan estratégico para la modernización de las compras públicas. San José: Dirección General de Administración de bienes y Contratación Administrativa, enero de 2010.

131 Criterio de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, La Nación, 16 de julio 2012, página 4A.

capacidad y competencia gerencial en los ámbitos de la planificación, programación, presupuestación y control de las compras públicas, áreas a las que se les debe poner más atención porque actualmente son la causa de la mayoría de los problemas de las contrataciones del Estado, aspectos que no resuelven las plataformas tecnológicas por ser herramientas de ejecución de los procesos de compra.

El Sistema Compra Red, que ejecutó la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, adscrita al Ministerio de Hacienda, fue el de mayor avance y el que más expectativas creó respecto a eficiencia y eficacia de las compras públicas, pero a su ejecución le faltó mayor apoyo político. Pero este esfuerzo careció de integración y de un enfoque sistémico que favoreciera el buen uso de los recursos públicos invertidos, lo que es una tarea que falta en la gestión. En materia de reforma administrativa en el Estado, el plan de Gobierno Digital y el uso de plataformas tecnológicas en la gestión de compras públicas representan la mejor innovación realizada en los últimos treinta años en la gestión pública. Sin embargo la Presidencia de la República, en abril del 2013, mediante Decreto No. 37493-H-Micit de la administración de Laura Chinchilla Miranda, tomó la decisión de apoyar la plataforma tecnológica denominada “Mer-Link” como política pública obligatoria para todas las instituciones, con lo cual se desaprovechó el esfuerzo realizado con la plataforma Compra Red y los millonarios recursos invertidos durante diez años y se creó incertidumbre tecnológica en el ambiente. Sin embargo en agosto del 2014, el nuevo gobierno de don Luis Guillermo Solís, anuló dicho decreto por razones de legalidad en su aplicación y ordenó, también por medio de decreto ejecutivo, el uso exclusivo del Sistema Compra Red, creando de nuevo confusión e incertidumbre en los procesos de adquisición de bienes y servicios en todas las entidades del Estado. Al final, esta administración optó por un nuevo sistema que integrara compra red y Mer-Link, que llamaron SICOP que está en proceso de ejecución y evaluación en el 2015.

Como base para el mejoramiento sostenido se ejecuta a partir del 2012, de manera conjunta entre el Ministerio de Hacienda y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), un programa de maestría en gestión de compras públicas para especializar al personal y desarrollar mayores capacidades y competencias gerenciales[132], se pretende formar agentes de cambio en esta actividad para trascender la rutina con que se ha manejado la misma. Pero este programa requiere de más apoyo político para que involucre a todo el sector público y se dote de mayor capacidad de gestión a las instituciones.

La nueva gestión pública en el área de las compras debiera orientarse hacia una verdadera innovación, fundamentada en principios de avanzada y capacidad gerencial, que tengan como base los siguientes aspectos:

- Equilibrio entre el valor social y el valor monetario o económico: Promover el valor social y evaluar las externalidades con una adecuada relación entre la satisfacción de las necesidades, la calidad y el precio de los bienes, servicios y obras (medir el impacto social de la aplicación del presupuesto);
- Lograr la sustentabilidad en los contratos públicos. Por medio del equilibrio entre los beneficios sociales (individuos, grupos y sociedad) y los beneficios privados (negocios y empresas);
- Desarrollo de la investigación, la especialización y la normalización en todos los ámbitos de la actividad;
- Fortalecer las capacidades y competencias técnicas y profesionales;
- Evaluación sistemática de las tendencias de los mercados nacionales e internacionales: investigación de los mercados de productos y de precios;
- Integración sistemática de los procesos mediante el uso de plataformas tecnológicas para flexibilizar acciones por medio de la inter operatividad;

132 Se refiere al Programa de Maestría en Gestión de Compras Públicas, promovido por el Ministerio de Hacienda e impartido por el ICAP y que se ejecuta a partir de julio del 2012.

- Fortalecimiento del ambiente y la cultura de la regulación, el control, medición de riesgos y la rendición de cuentas, como base para lograr transparencia en los procesos;
- Acreditación de oficinas de compras y certificación de los recursos humanos por competencias, como mecanismos para mejorar la calidad del capital humano y de las decisiones.

Gestión de comunicaciones

El servicio de telefonía móvil, celular, es calificado por los ciudadanos como pésimo y los trámites para su facturación y pago es objeto de grandes atrasos, lo que causa molestia y confusión a los clientes, la cobertura del servicio es deficiente y no cubre las expectativas de lo ofrecido, ni las necesidades de las personas. La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) de enero a junio del 2006 recibió 405 quejas solo por los atrasos en la facturación y por los problemas para acceder los sistemas de información del Instituto Costarricense de Electricidad[133].

Casi cinco años después de que se puso en marcha la red celular GSM de Alcatel, con 40.000 líneas, la señal no funcionaba en el 2010 en 34 de las 384 localidades que debía cubrir. Tampoco había cobertura en las siete carreteras nacionales contempladas en el contrato y muchos sectores soportaban un congestionamiento serio. Situación que se considera como un problema de gestión pública. Medios de prensa afirmaban:

"El mal servicio de la red celular daña al país y no honra al ICE ni a las empresas proveedoras. La actual Junta Directiva del ICE debe rendirle cuentas al país sobre estos proyectos y señalar a los responsables"[134]

Los usuarios de los servicios telefónicos perdían meses y hasta años esperando que se les asignara una línea estacionaria o móvil y la atención por averías no era atendida y ejecutada con la prontitud de gestión que amerita un servicio tan importante para los ciudadanos. Con la apertura de las telecomunicaciones a partir del 2011 estos problemas disminuyeron y casi han desaparecido, gracias a la participación de empresas privadas ofreciendo estos servicios y el propio ICE ha mejorado su respuesta a los usuarios. Sin duda, la apertura trajo nuevas ofertas de productos que benefician a los clientes y obliga al ICE a innovar en la gestión para lograr mayor eficiencia y eficacia en los procesos administrativos y técnicos.

Gestión bancaria

La banca costarricense se nacionalizó en 1949, entre otras razones, para dinamizar la democracia económica y ser un factor clave en el desarrollo humano y social y durante cincuenta años demostró ser un actor fundamental en la consolidación de la clase media y para la creación de la pequeña y mediana empresa.

Pero luego de la apertura de la banca al sector privado, la estatal se olvidó de sus objetivos y de su misión y se puso a competir con los bancos privados por los clientes y a ofrecer servicios en igualdad de condiciones, para lograr beneficios financieros y mostrar ganancias, aspecto que lo han cumplido a cabalidad y lo muestran con orgullo en los informes a la prensa nacional cada año, sin analizar los efectos que ello tiene en la distribución de la riqueza nacional y las necesidades humanas.

Es así como se financian créditos a tasas de interés muy altas, casi imposibles para la clase media y la pequeña y mediana empresa; se orientan los prestamos a los grandes empresarios; se exigen

133 Informe de la Licda. Xenia Herrera al ICE, publicado por La Nación, el 15 de junio de 2006, p. 5A
134 Editorial de La Nación. Un misterio celular. 19 de julio de 2006, p. 27A

garantías y requisitos difíciles de cumplir para la clase media y baja y sobre todo para la población joven y; en fin, la gestión se alejó de la democracia económica y de la responsabilidad social y se olvidó de los postulados de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y de la banca de desarrollo. Las tasas de interés en los préstamos ahogan a las clases sociales medias y bajas del país y no existe capacidad de gestión para mejorar las condiciones, lo que obligó a la Presidenta de la República en octubre del 2012 a demandar un cambio en la acción de los bancos estatales. En este ámbito hay que hacer grandes cambios para retomar los postulados sociales de la banca estatal y solo con una gerencia pública se podrá lograr.

La publicidad y la propaganda de los bancos dice una cosa y la realidad es totalmente otra: las disfunciones de la burocracia deterioran el servicio bancario y alejan a la clase media y los necesitados de sus servicios, lo que induce a mayor pobreza y precariedad nacional y los más afectados son la clase joven que ve alejarse las oportunidades de crédito. Las ganancias se han repartido como premios entre los funcionarios como pago por comisiones y solo parte se usa para mejorar la oferta crediticia. Se incumple el principio de subsidiaridad del Estado y de la función pública en la gestión bancaria.

Gestión del riesgo

En la nueva forma de hacer gestión pública se expone la necesidad de ejecutar la gestión del riesgo, como mecanismo para adecentar la toma de decisiones y la ejecución de acciones en las instituciones públicas. Esto implica crear las condiciones de infraestructura organizacional y administrativa para desarrollar formas e instrumentos que permitan el cumplimiento de la misión y objetivos de las instituciones y conductas apropiadas de los funcionarios públicos.

La necesidad de la gestión del riesgo se plantea ante las amenazas o presencia de factores de riesgo en el ambiente, representados por la potencial ocurrencia de una situación o hecho provocado por la actividad humana, que puede manifestarse en una organización, proceso o lugar específico, con una intensidad y duración determinada. Esto implica generar capacidad para identificar la vulnerabilidad de las instituciones y los procesos, a la ocurrencia de errores, desperdicios o actos irregulares, desastres y hechos de corrupción.

Por lo tanto, en la Administración Pública se requiere de una gestión del riesgo que se dirija específicamente a la intervención del riesgo para prevenir, evitar o minimizar los efectos de las conductas indebidas en la acción pública. Pero en la Administración Pública muy poco se ha avanzado en este sentido y se requiere mayor agresividad en la evaluación y control de la gestión, en la formulación de códigos de conducta en las instituciones y en la aplicación de medidas para evitar la impunidad de los actos corruptos.

Tomando como base el criterio de Roxana Salazar[135], se hace necesario en la Administración y Gestión Pública la aplicación de los mapas de riesgos, como herramienta metodológica que sirve para identificar, de manera ordenada y sistematizada, un conjunto de factores de riesgo que pueden dar origen a conductas que se aparten de la ética y la moral, y a la corrupción. Este instrumento hace posible la identificación de los aspectos vulnerables en los procesos de gestión, la calificación de la presencia de los riesgos y se prevén los efectos y posibles perjuicios.

La citada autora identifica las siguientes áreas de riesgos o que son vulnerables a las conductas que se apartan de la ética.

135 SALAZAR, Roxana. Mapas de riesgos de corrupción. San José: En la “Corrupción: Una visión desde la sociedad civil”. Transparencia Internacional, Fundación Ambio, 2004, p. 131 a 140.

- La naturaleza, los objetivos y el tamaño de la institución
- La actitud y aptitud de los funcionarios
- El tipo y montos de los recursos que se administran
- La mayor o menor interacción con los usuarios y ciudadanos
- El monopolio y la ausencia de competencia
- La excesiva discrecionalidad y la falta de control
- La infraestructura jurídica, ética y de control
- La transparencia en la actuación administrativa
- La educación y formación de los funcionarios
- La ausencia de indicadores de desempeño
- La existencia de condiciones objetivas y subjetivas en el tramite de las contrataciones
- La corrupción como disfunción de la ética. El riesgo de corrupción es la posibilidad de que ocurra una conducta o comportamiento que puede derivar en una actuación corrupta, de conformidad con los estándares de conducta y las normas que varían en función de los contextos.

Asimismo, se establecen los siguientes niveles de riesgo.

- Antecedente. Se caracteriza por la presencia de amenazas y condiciones de vulnerabilidad, que dan base al acto no ético (Se da antes de la acción).
-
- Concomitante. Se identifica por la presencia de decisiones y acciones en los procesos administrativos y técnicos y se da entre la ocurrencia del hecho disruptor y la toma de medidas correctivas (durante la acción)
-
- Subsiguiente. Caracterizado por la transformación del riesgo primario y las secuelas (efectos, daños y costos), de la conducta no ética (se presenta después del hecho).
-
- Factores de riesgo en la gestión pública
-
- Falta de claridad en: misión, objetivos, planes, programas y metas
- Debilidades en la dirección y en la infraestructura organizativa y administrativa
- Ausencia de una administración por valores
- Discrecionalidad de los funcionarios
- Actitudes y aptitudes de las personas
- Ausencia o insuficiencia del sistema de información
- Exceso o escasez de recursos, que lleva a los funcionarios a brincarse los controles y normas
- Ausencia u obsolescencia de tecnología
- Exceso de formalización de los procesos
- Debilidades en la evaluación, el control y la rendición de cuentas
- Exceso de relaciones informales y de acciones con carácter discrecional
- Debilidades en educación y formación
- Generar un modelo de ética de ocasión, manipulable y difuso
- Ausencia de una gestión del riesgo, que permita adelantarse a los problemas
- Los códigos de ética abren el espacio o el camino para la presencia de profundas luchas de poder y a la utilización partidista en las organizaciones, que puede dar lugar a lo que se ha denominado como “asalto moral”, en el que prevalecen las posiciones para determinar el beneficio o el perjuicio personal que pueden ocasionar. Por ello se recomienda plantearlos con visión positiva y consensuada para que

los funcionarios se apropien de las normas y se comprometan con su ejecución, a darles publicidad suficiente y a participar a todo el personal en su elaboración[136]

La gestión económica

El Estado, por sus funciones, por el uso de recursos y por su peso económico que tiene es crucial para el desarrollo del país y está obligado a ser productivo y eficiente: a darle un uso adecuado a los presupuestos Éstas son variables esenciales para el desarrollo. Por el papel central en la toma de decisiones, sus responsabilidades reguladoras, sus instituciones de control, sus tareas administrativas y de ejecución, representa una palanca clave para impulsar el progreso y la calidad de vida de los individuos y grupos sociales.

Pero la gestión económica no puede entenderse solo como rentabilidad financiera, sino que debe vérsele en equilibrio con la gestión social y que se convierta en un instrumento para el desarrollo humano y social. Cerrar un ejercicio fiscal o presupuesto anual con "superávit", como lo hace el Ministerio de Hacienda y muchas otras instituciones cada año, bajo ninguna circunstancia puede verse como un éxito de una administración o gobierno, ya que las necesidades humanas y sociales son muchas y falta acción pública para solucionarlas.

Tampoco es adecuado tomar los superávits para enjugar el déficit fiscal, ya que lleva a perder capacidad de gestión a los entes[137]. Si un presupuesto está bien elaborado y responde a verdaderas necesidades no tiene porqué dejarse de ejecutar, ni mucho menos mostrar "superávit" al final del ejercicio. Más bien ello demuestra deficiencias de gestión, incapacidad e incompetencia gerencial en la forma de ejecutar los planes de gobierno e institucionales o planificación "malvada" para no ejecutar acción pública.

En las últimas tres décadas, los presupuestos gubernamentales de Costa Rica se caracterizaron por su creciente rigidez, la disminución de la inversión pública para alcanzar las metas fiscales, las sub ejecuciones de las partidas y una débil vinculación entre la formulación del presupuesto y los objetivos de las políticas públicas y los procesos de ejecución. Cada vez son más reducidos los presupuestos para la acción pública estratégica y la atención de las necesidades sociales y el sistema padece de serios problemas estructurales tales como: débil planificación; procedimientos inadecuados; carencia de capacidades técnicas; desequilibrios entre la formulación, la autorización para el uso de los recursos y la ejecución, lo que incide en los resultados de la gestión institucional y una ausencia de capacidad gerencial en la toma de decisiones. A esto se le une la débil vinculación entre el presupuesto del Gobierno Central y el de las entidades descentralizadas y empresas públicas, lo que incide en la falta de integración sistémica. Estas últimas tienen mayor independencia para el uso de los recursos.

La Contraloría General de la República advirtió, en un informe sobre presupuestos públicos del 2013, sobre la reducción de la inversión pública en las empresas públicas, instituciones descentralizadas y el Gobierno Central entre el 2008 y el 2013, lo que expone al país a un rezago importante con respecto al resto de América Latina. Realidad que se une a las sub ejecuciones presupuestarias y a los superávit anuales de los entes, por deficiencias de gestión. El principal efecto se dio en instituciones claves para el desarrollo nacional, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados, RECOPE y el Gobierno Central. Esto tiene serias repercusiones en la creación de activos públicos y la inversión social que son fundamentales para el crecimiento económico y es el resultado de las políticas neoliberales que desde 1986 han promovido los diferentes gobiernos como parte de los programas de ajuste estructural y las políticas fiscales y también por la incapacidad gerencial para ejecutar los presupuestos[138].

136 VILLORIA Mendieta, Manuel. Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa. Madrid: Editorial Tecnos, 2000, p. 182

137 CHACÓN, Leonardo. Los pretendidos superávits. San José: La Nación, pág. 31 A, 4 de marzo 2012.

138 Contraloría General de la República. Informe sobre presupuestos públicos. 2013.

La gestión para el cambio

La gestión para el cambio es la prueba más importante que debe pasar un directivo o jerarca público para mostrar su capacidad, competencia y habilidades en la gestión. Es preciso que estos sean conscientes de que no es posible el cambio sin mantener el sistema en marcha. Es decir, que, al mismo tiempo que se inicia el proceso de cambio, la organización debe seguir funcionando y cumplir con su misión y objetivos. El proceso de cambio exige realismo y capacidad de gestión y no se debe improvisar bajo ninguna circunstancia.

Crear condiciones para la innovación y lograr cambios importantes en organizaciones no es tarea fácil, ya que cuanto más grande y compleja la organización y más amplio sea el cambio que se desea hacer, tanto más difícil es concretarlo, por la falta de una cultura organizacional para el cambio. Por ello se requiere disponer de una administración para el cambio, con personal idóneo y adecuado, que disponga de conocimientos y destrezas para enfrentar los retos y reacciones humanas y sociales: se requiere conocimiento, capacidad y competencia gerencial. Pero para que la gestión pública tenga éxito, se tiene que dar un adecuado manejo al conocimiento y a la información, de manera que su aplicación tenga sentido para el ciudadano y los grupos sociales en términos de satisfacción y valor para una mayor calidad de vida.

Los cambios usualmente son de tres tipos, según la experiencia del autor de esta obra:

- Intervenciones. Ocurren cuando surgen imperfecciones en el sistema y hay que devolver el mismo a su adecuada estabilidad. Implica cambiar procesos, resolver conflictos interpersonales, corregir desviaciones o errores en las acciones: acciones micro administrativas. Se convierten en cambios incrementales tipo “apaga incendios”, que siempre implican costos muy altos y por lo general se recurre a la integración de “comisiones especiales o de expertos” para que analicen las problemáticas y propongan soluciones, pero su trabajo se vuelve intrascendente y a mediano o largo plazo y al final no se aprovechan las recomendaciones y las deficiencias siguen marcando la pauta en el funcionamiento de las instituciones.
- Reestructuraciones. Implican cambios mayores o más profundos, por lo general están vinculadas a la mejora de los flujos de trabajo. Implica mejorar los índices de desempeño y de calidad, reducción de interrupciones en el trabajo, evitar duplicación de funciones y agilizar procesos. Las instituciones se viven haciendo reestructuraciones y los resultados de ellas no se traducen en mejoras de los servicios al ciudadano. Por lo general las soluciones se quedan en cambios de nombres de oficinas o en trasladar funciones o personal, pero los problemas en cuanto a cultura y clima organizacional continúan y el ciudadano sigue esperando soluciones efectivas.
- Reorganizaciones. Se emprenden para responder a nuevos retos u oportunidades, o a la corrección de defectos importantes del sistema organizacional interno. Incluye el cambio de cultura y de sistemas operativos, para responder a las nuevas necesidades del entorno. Pero también se utilizan para cambiar personal o eliminar a los “enemigos políticos” y colocar a los amigos en los principales puestos, con lo cual se cambia el objetivo y los resultados, pero la situación sigue igual.

Los diferentes esfuerzos y planes de gobierno para realizar cambios en la estructura y organización en el Estado y en la Administración Pública, han resultado en vano, debido a la falta de sistematicidad en los programas, a la fuerte resistencia interpuesta por las organizaciones gremiales y otros sectores de interés, que anteponen posiciones dogmáticas o ideológicas y la defensa de los beneficios particulares, a los verdaderos intereses del bien común y de la lógica humana y social. En gran medida los encargados de la gestión en las instituciones han fallado en la comprensión de la realidad y del entorno, para tomar

decisiones y acciones que favorezcan la misión y objetivos de ellas y se beneficie el interés común.

Por lo general no se comprende que los procesos de cambio requieren de tiempo y ser sistemáticos y, que exigen una conciencia de los obstáculos que se van a tener que enfrentar para mejorar las condiciones organizacionales. Entre mayor sea el cambio y menor información se aporte, más dificultades habrá para llevarlo a efecto y lograr el consenso en las propuestas. Entre las causas usuales que se exponen en la gestión pública para resistirse al cambio están:

- Temor a lo nuevo y desconocido
- Falta de información suficiente y clara
- Desinformación o interpretación errónea del proceso
- Factores históricos o recuerdos de engaños y fracasos anteriores
- Amenazas al status o a la forma normal de entender las cosas en la organización
- Amenazas a las relaciones de poder establecido
- Temor a la pérdida de beneficios y privilegios y hasta al despido
- Clima de baja confianza en el proceso o clima deficiente que lleva al conflicto
- Relaciones humanas deterioradas y desconfianza colectiva
- Miedo al fracaso y a la pérdida de autoestima
- Poca flexibilidad organizativa
- Debilidad en el liderazgo o dirección
- Debilidades en la cultura para el cambio
- Ausencia de un gestor para el cambio, que prepare el ambiente para el proceso
- Visión de corto plazo de los dirigentes

Para Miguel Sobrado[139] existe un poder subyacente en la acción pública que lleva a mantener la condición actual y a oponerse al cambio y a la modernización, en procura de mantener privilegios y el poder. A su criterio esto obedece al clientelismo político y a la búsqueda del botín político, y propone abrir espacios al control ciudadano para eliminar este poder subyacente y la aplicación de la autoridad y la ley en forma implacable. Estos son sus principales criterios:

> "La resistencia al cambio y modernización del Estado, pese al aparente consenso sobre su urgencia, surge de la amenaza que introduce para las normas operativas insertas en la trama de relaciones de poder que garantizan posiciones de privilegio. Estas normas son, en algunos casos formales, pero, por lo general, son informales; es decir, no tienen respaldo formal en la estructura, pero se encuentran arraigadas en el sistema de distribución real de autoridad y control. Obedecen al sistema clientelar de manejo del poder por los partidos una vez en el gobierno…Esto sucede porque la estructura clientelar se ha encargado de eliminar en la práctica los controles de resultados sobre el quehacer institucional, así como la rendición de cuentas de los jerarcas, reduciéndola a informes aburridos e inocuos. Esto es muy grave…Al tiempo que se suprime de hecho la evaluación y la rendición de cuentas reales, se introduce, frente a las críticas de ineficiencia y corrupción, una serie de meticulosos controles previos que más obstaculizan la administración pública que aportan beneficios. Conforme crece la corrupción, crecen los controles previos…"

Este poder subyacente es una realidad y un obstáculo para el desarrollo y cambio institucional, así como para la reforma del Estado y los esfuerzos de la gestión, resultando una causa básica del deterioro de los servicios públicos, de la pérdida de la misión de las organizaciones públicas, del aumento de las conductas de corrupción con el uso de los recursos públicos, del crecimiento y consolidación de

139 Sobrado, Miguel. El poder subyacente. La Nación, 24 de agosto de 2002, p. 15.

los privilegios en la función pública, y de las debilidades en la gobernabilidad y conducción de las instituciones.

Pero este criterio del señor Sobrado para la burocracia estatal, también se va a encontrar en las políticas públicas que buscan orientar procesos de cambio o de reforma en el Estado, para favorecer intereses particulares de grupos que ostentan el poder político y el poder económico en el país. Así encontramos programas de ajuste estructural que pretenden la reforma del Estado, pero que en el fondo no hay tal objetivo, sino que se escudan en la "moda" o en el modelo económico neoliberal para convertir la reforma del Estado en una simple reforma administrativa, que al final termina creando cambios intrascendentes en las instituciones que se concretan en programas de movilidad laboral o eliminación de dependencias o programas sociales a la par del deterioro de los servicios públicos. Esto ocurre, por cuanto su gran objetivo es el traspaso de funciones claves y de gran rentabilidad económica que ejecuta el Estado a la empresa privada, que de antemano se tiene identificada por cuanto sus propietarios forman parte de la clase social denominada "políticos empresarios" que pretender incrementar sus negocios y ganancias.

Esta orientación de las políticas públicas para favorecer a los que más tienen y debilitar al Estado, también es una forma de corrupción que amplía el poder subyacente comentado, pero que no se quiere discutir o analizar públicamente, dados los intereses prevalecientes en el ambiente político y empresarial nacional e internacional: solamente es materia de estudio y discusión en la academia.

Por lo general, los criterios con los que se debe afrontar una gestión de cambio pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Comprender la función pública como un sistema, conformado por subsistemas íntimamente unidos entre sí e interdependientes, que deben responder a las demandas del ambiente, a las necesidades colectivas y a la búsqueda del bien común. A los políticos y dirigentes institucionales hay que prepararlos para que entiendan esta realidad y para que las decisiones que toman y las acciones que ejecutan no estén en el vacío o peor aún, que sirvan para satisfacer intereses particulares.
- Crear condiciones para lograr la mayor participación del personal y de los agentes críticos en la fijación de políticas públicas, la toma de decisiones y la ejecución de acciones.
- Ser flexibles o tener capacidad para hacer cambios precisos cuando sea necesario y oportuno, partiendo del hecho de que los dirigentes de las organizaciones actúan y se expresan de acuerdo con un contexto predeterminado, en el que tienen que tomar decisiones que inciden en la vida y la calidad de vida de los seres humanos, en un medio de recursos públicos escasos y necesidades ilimitadas.
- Facilitar los acuerdos entre grupos y la cooperación entre ellos: analizar, discutir y buscar el consenso para la toma de decisiones.
- Aplicar los valores de la probidad, la buena fe, la verdad, la paciencia, la prudencia, la tolerancia y el respeto: crear una administración por valores y que se sienta su aplicación y no sea solamente un simple discurso.
- Buscar éxitos rápidos al comienzo de los gobiernos y de los procesos para reforzar el camino iniciado y aprovechar los plazos de gobierno. Utilizando para ello la teoría de la administración y de las organizaciones, que permita sensibilizar y capacitar a los dirigentes en el uso de las nuevas políticas y técnicas de gestión. Para esto se requiere tener claro que la teoría si bien tiene como objeto describir y explicar, también es clave para innovar, ser creativo, trascender lo rutinario y lograr cambios.
- Aprovechar las oportunidades del entorno y sus efectos sobre los intereses existentes: comprometer a los grupos de interés.
- Evitar conflictos innecesarios con los individuos y grupos y tratar de lograr su apoyo por medio de una mayor participación en las decisiones y acciones públicas

- Hacer énfasis en los cambios estructurales y de fondo, así como en los cambios tecnológicos, no centrarse sólo en los elementos periféricos, simbólicos o dogmáticos. Evitar los cambios cosméticos o incrementalistas (apaga incendios), que disimulan la realidad.
- Usar la ceremonia y la promoción para reforzar la nueva cultura que se desea introducir, con inducción y consenso.
- Ayudar a ver lo inadecuado de la cultura previa y reforzar las actitudes positivas favorables.
- Dar garantías de que el cambio no dañará a los participantes o implicados en ellos, sino que promoverá la innovación y la creatividad para mejorar y trascender la rutina.
- Ser conscientes de que cuanto más se tarda en cambiar, más difícil es el cambio y sobre todo es más costoso.
- Otorgar apoyo adicional en tiempos de ansiedad o angustia, para que se comprendan los procesos de mejoramiento como base para el logro de calidad de vida.
- Contar con experiencias piloto durante el proceso y realizar ensayos previos para sensibilizar a los participantes y lograr su acompañamiento y compromiso en el cambio.
- Fomentar las iniciativas del personal, su participación y su autoestima, por medio de programas de formación y educación.
- Dar la suficiente información sobre los objetivos y metas del cambio propuesto y compartir la información, socializarla.
- Analizar las experiencias de otros países y los problemas enfrentados, para aprender y evitar nuevos errores. Aprender de los errores.
- Crear energía positiva para asumir el compromiso con el interés común: esto se logra solo con un “enroque” o equilibrio con la necesidad humana y social, razón de ser de la función pública.
- Aplicar un lenguaje claro y creativo en la comunicación con la sociedad civil, con base en los valores de la verdad y la transparencia. Involucrar más a la gente en la comprensión de las políticas y programas y en la fiscalización de la acción.
- Dejar en claro las ventajas y beneficios que se obtendrán con el cambio para las comunidades y grupos humanos.
- Enfrentar con claridad las causas de la resistencia al cambio: conocer y dominar la cultura y el clima organizacional.
- Aplicar el mecanismo de concesión de obra pública solo para inversiones en obras nuevas, de impacto nacional mayor.
- Aplicar la evaluación y el control con un carácter sistémico y sostenido, como herramientas claves para la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública y la solución de las múltiples necesidades humanas y sociales.

10. La corrupción y sus efectos en la gestión

La corrupción, como disfunción o desarticulador social existe desde el origen mismo del ser humano, y como fenómeno social, es el resultado de la condición gregaria del ser humano y de las relaciones sociales que ésta genera. Desde esta perspectiva, es una realidad consustancial a la sociedad, a la gestión pública y a la existencia de los negocios como actividad social, y una consecuencia de la prevalencia del interés particular sobre el bienestar común y de la pérdida de valores y principios morales y éticos en los individuos. Pero también tiene una responsabilidad como mecanismo inhibidor de procesos efectivos para la modernización del Estado en América Latina en general y en especial en el país. Criterios que se fundamentan en los comentarios que seguidamente se exponen, tomando como base el estudio de la realidad nacional de la acción pública.

10.1. Sociedad y corrupción

En los negocios y la acción pública, la corrupción se asocia con cambios en los patrones de conducta

de los individuos que los llevan a la práctica, como resultado del alejamiento de los objetivos sociales que son la razón de ser de las organizaciones que los promueven. Es un producto de la pérdida de la misión de la base humana y social que le dio origen a la función pública y a los negocios.

Como fenómeno social, la corrupción significa enriquecimiento para un sector y empobrecimiento, exclusión, precarización e inequidad para el otro. Lo que significa crecimiento de la desigualdad social y la explotación de los seres humanos.

Entre las principales causas de la corrupción se establecen las siguientes: la inequidad y desigualdad social; las deficiencias en la educación que no forma adecuadamente a las personas; las deficiencias de la administración de justicia; la inacción y perversión de la autoridad y; la ausencia de principios y valores éticos y morales.

El economista e investigador social Dr. Roger Churnside [140] establece un símil entre la corrupción y el diablo, al referirse a este fenómeno como una realidad de nuestro tiempo, sobre el cual todavía no se tienen claras las causas y los mecanismos que lo producen, motivo por el que se le utiliza cotidianamente como denuncia, amenaza o como algo malo de lo que hay que alejarse. Criterio que lo lleva a afirmar lo siguiente:

> "Infortunadamente, los avances en el tratamiento de los males del cuerpo biológico y los del cuerpo social no han sido paralelos. En cuanto a los segundos, pienso que retenemos muchas ideas sobrenaturales y perduran elementos básicos de exorcismo. Esto se refleja claramente en el tema de la corrupción. No disponemos aún de tipificaciones o clarificaciones del mal que permitan precisar y ubicar su presencia; no están definidas las condiciones y circunstancias que rodean las distintas variedades del fenómeno; no hay acuerdo respecto a cuáles son las causas y mecanismos generadores de las mismas; ignoramos, consecuentemente, cuáles decisiones y prácticas institucionales podrían ser prioritarias para corregirlas...Nos urge tratar el fenómeno de la corrupción con mayor claridad y prudencia...".

Para este científico social, dos son los aspectos que determinan el comportamiento corrupto:

- Las condiciones e iniciativas personales de quienes cumplen un trabajo o negocio.
- Las condiciones e iniciativas externas que influyen o motivan conductas.

Ese criterio nos permite deducir que el mal de la corrupción está latente en toda actividad o negocio humano, y que se presenta en formas diversas, según la naturaleza y las condiciones de cada circunstancia o situación y que, como fenómeno social, perjudica a toda organización o empresa. Porque, tal y como se indicó anteriormente, son los valores y principios que caracterizan a una sociedad, los que determinarán las situaciones de corrupción, y si bien existe dificultad para tipificarla y describirla en tonos blancos o negros con toda claridad, lo cierto es que ésta ocurre cuando el individuo y las empresas olvidan su naturaleza y razón de ser y cuando la gestión es incapaz de evitarla. Posición que nos ayuda a clarificar Marta Altolaguirre en su artículo "Cuando sucede".

"Cuando sucede...Cuando en una sociedad triunfan los sinvergüenzas; cuando se admira al abusivo; cuando los principios se terminan y sólo el oportunismo prevalece; cuando el insolente manda y el pueblo lo tolera; cuando todo se corrompe, pero la mayoría calla porque su tajada espera. Cuando quienes

140 CHURNSIDE, Roger. Al César y a Dios. San José: Edición del autor, 1997, p. 101 a 109.

integran instituciones del Estado actúan como vulgares ladrones; cuando el escrúpulo desaparece de las autoridades y traicionan al que cree en ellos; cuando todo se ha minado porque quienes gobiernan se saben impunes de cualquier acción, cuando la satisfacción del hombre ya no depende del corazón sino sólo de cuántos billetes le ofrecen y es capaz de pisotear hasta a su madre a cambio de mayor riqueza. Cuando se engaña al aliado sin importar ponerle en riesgo; cuando el honrado sale siempre perdiendo; cuando el patriota es burlado porque no concibe que la estafa se haya generalizado; cuando la decencia se confunde con estupidez y la nobleza pasa a ser historia del pasado; cuando manos inmundas tocan a quienes se conducen con pureza; cuando de esos villanos dependen la seguridad y el desarrollo de un pueblo. Cuando la inteligencia sólo es efectiva combinada con la sin-vergüenza; cuando al hombre excepcional se le aliena e ignora porque para el grupo dominante representa una afrenta su existencia; cuando la sabiduría del viejo se descarta y la juventud no sólo es linda sino se vuelve una virtud. Cuando el poderoso no respeta el derecho ajeno; cuando se "sublimisan" conceptos como la democracia para destruir una nación; cuando la justicia es para la gente común, pero no para los poderosos; cuando no hay cura para el menesteroso, ni cuaderno para el niño del área rural; cuando el nombre democracia se usa como chantaje para mantener estable la peor corrupción; cuando un pueblo añora a un demente porque le cree su salvación; cuando sólo hay entusiasmo por las sumas millonarias que identifican a los miembros de una organización. Cuando se usan distintas balanzas para juzgar la conducta de hombres y naciones; cuando el malvado se convierte en héroe porque finalmente rectifica su acción; cuando por convocar a elecciones de un solo zarpazo se olvida la represión y el terror; cuando todo eso se está dando: el honrado es despreciado, el patriota es abatido, el hacendoso es burlado, el bien intencionado es engañado, el honrado es estafado, el sincero es intrigado. Cuando todo esto sucede, la podredumbre domina; el uso de las drogas se generaliza y el dinero es el único valor reconocido, las naciones sucumben. Cuando tanto cuando se reúne, quizás es tiempo de refugiarse; es tiempo de suspender la lucha; es tiempo de dejar de ser Quijote; es tiempo de revisar actitudes; es tiempo de revaluar a quienes nos rodean y es tiempo de regresar a nosotros"[141].

Al analizar la realidad, no nos queda la menor duda de que el pensamiento de Altolaguirre moldea, de manera perfecta, todo lo que ocurre respecto a actos de corrupción en la gestión pública, y su voz de denuncia y de alerta cala profundamente en nuestros corazones, y deja planteada la necesidad de que quienes aún conservamos principios y valores morales, éticos, cívicos y espirituales no debemos quedarnos inmóviles ante tanto acto y conducta irregular y delictiva, y de que con ejemplo y enseñanza debemos salirle al paso a los que descomponen a la sociedad y denigran al ser humano, como constructor de la civilización.

El experto internacional Joseph Balcer[142] califica como corruptos a los funcionarios que aceptan sobornos, a los que incumplen sus promesas de campaña, a los que favorecen a sus amigos y a los que no hacen el trabajo que les corresponde. Motivo por el cual plantea la necesidad de contar con líderes que muestren el camino a la gente y de tomar como algo personal el problema de la corrupción para enfrentarla y hacer todo lo posible para eliminarla en las instituciones y la sociedad.

Cierro el análisis de este tema, con el criterio de James H. Michel, que complementa de muy buena manera lo expresado por Altolaguirre y que plantea, también con crudeza, los costos de este mal social, al referirse a la corrupción como desarticulador social, de la gestión y del desarrollo, según el siguiente criterio:

> "La corrupción se conoce como lo que es: un impedimento crítico para el desarrollo político, económico y social; un impedimento a la reforma y la modernización; un paso que incrementa los costos, malorienta los recursos escasos, reduce la productividad y siembra las semillas de la

141 ALTOLAGUIRRE, Marta. Cuando sucede... La Prensa, Guatemala, 22 de febrero de 1990. Tomado de Robert Klitgaard. Controlando la corrupción. La Paz, Bolivia, Editorial Quipus, 1992, pp. 10 y 11.

142 BALCER, Joseph. Corrupción a la par del pecado. En: Diario La Nación, P. 8 A, 23 de noviembre de 1997.

enemistad y el cinismo, a través de la sociedad. Todos reconocemos que ella desanima la inversión nacional y extranjera, reduce el impacto de la asistencia técnica y disminuye el respeto y la confianza del pueblo en el gobierno. Algo más preocupante aún: la corrupción es el ácido que los carteles de narcotraficantes pueden usar para corroer las instituciones y sociedades con el fin de obtener ganancias ilícitas..."[143].

10.2. El ambiente y la corrupción

En el ambiente nacional se identifica toda una cultura determinada hacia la corrupción como desarticulador social, la cual da un tratamiento parcial y subjetivo a su análisis y a su comprensión como realidad incuestionable, caracterizándose por la presencia de diversos criterios, algunos encontrados, tales como:

- Equivocadamente se califica la corrupción como sinónimo de gobierno y de acción pública: un monopolio de la cosa pública, que no lo es y se ignora o se disimula lo que acontece en el sector privado.
- Se denuncia, y se sanciona públicamente, a las instituciones del Estado y a sus funcionarios por las decisiones y acciones erróneas o corruptas, pero se esconde, se disimula, se niega o se evita dar publicidad, a los actos corruptos de los particulares y sus empresas. O peor aún, se le encuentra justificación a la corrupción privada.
- Los agentes públicos olvidan la razón de ser de las instituciones y convierten la administración pública como un fin en sí misma y no un medio para satisfacer el bien común. Un funcionario público no trabaja para sí mismo, sus esfuerzos contribuyen al interés colectivo.
- Cada funcionario tiene que cumplir con los principios legales y éticos: respetar la ley y servir a los principios de la función pública. Servir y no sacar provecho de la acción pública.
- La responsabilidad de la corrupción se le asigna al corrupto y no al corruptor. Debe quedar claro que la mala acción se da cuando dos o más personas están de acuerdo. Sin la aceptación de ambas partes el acuerdo no se concreta
- La corrupción privada "no resulta tan intolerable como la ejercitada en el ámbito de lo público. Las conductas en uno y otro caso se miden con distintos raseros y esta doble consideración forma parte de nuestro sistema cultural y escala de valores", según el criterio de Ignacio Ayala (1997), para el caso de España, pero aplicable a Costa Rica.
- El funcionario público tiene que velar por el cumplimiento de legalidad y sólo puede hacer lo que la ley le indica expresamente, su incumplimiento es sancionado legal y públicamente, mientras que el particular tiene plena libertad para actuar y no está tan expuesto al control legal y al control ciudadano.
- Aplicación de la falacia de la composición al análisis de la corrupción, al asumir que las organizaciones o los gobiernos en su totalidad son corruptos simplemente porque alguna gente tiene una conducta inmoral, cosa que no es cierta. El país cuenta con funcionarios y empresarios probos y comprometidos socialmente, pero unos pocos le causan mucho daño.
- Como la corrupción es un tema delicado hay que evitar referirse a ella, excusarla como problema social, o comprenderla como un precio de la actividad del mercado: se asimila el soborno a una transacción económica, lo cual es grave.
- En contextos injustos, los pagos por la corrupción pueden ser la única manera de hacer saber lo que uno quiere.

El entorno se encarga de crear condiciones generales y situaciones específicas que promueven y fomentan la corrupción –incitan a las personas-, entre las cuales están:

143 Mensaje del Embajador James H. Michel, Administrador Adjunto para América Latina y el Caribe de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), en la Respondacon II. En Síntesis de Respondacon II. Lima, Perú, 1992.

- La globalización y la apertura comercial: el libre comercio y la generación de riqueza
- La inmigración y la migración
- La internacionalización del capital
- Las nuevas figuras financieras internacionales, que blanquean capitales y esconden el lavado de dinero, con la complacencia de las entidades bancarias
- El rompimiento de las fronteras y el deterioro de la soberanía
- Políticas públicas que favorecen intereses particulares o de grupos económicos poderosos
- La privatización de las empresas públicas, traslado de funciones estratégicas que son rentables a la empresa privada
- La emergencia del "lobbyng" y el uso del cabildeo o la asesoría política para agilizar trámites en las instituciones
- El financiamiento de los partidos políticos por parte del narcotráfico
- El exceso de centralización del poder en las instituciones y del uso de la discrecionalidad.
- Los intereses particulares que buscan la ganancia
- La aceptación de las presiones de los grupos dominantes
- La burocracia pública y los privilegios de los funcionarios
- El clientelismo político y el interés electoral. El mal uso de la deuda política para enriquecer a los dirigentes de los partidos políticos
- Las leyes para favorecer intereses particulares o sectores de interés definidos.
- El decaimiento, la atomización, la ineficiencia y la ingobernabilidad del Estado y sus instituciones: debilitamiento del estado de derecho y la negligencia laboral.
- La ausencia o falta de voluntad para enfrentar los actos de corrupción y de negligencia en la función pública. La impunidad se fortalece
- La ambición y la codicia de los seres humanos
- La resistencia al cambio para no perder privilegios

Para el autor Robert Klitgaard citado anteriormente, "la corrupción tiene aspectos de auto servicio para los que están en el poder, no sólo como un medio de llenarse los bolsillos, sino como un mecanismo de arreglo político, de creación de contactos, e inclusive de inducción a la participación política".

Según Jorge Romero Pérez[144] Costa Rica cuenta con cerca de dos mil normas jurídicas sobre medio ambiente que no se aplican, que no se cumplen, que carecen de eficacia. A su criterio, no hay voluntad política para aplicarlas ya que hay muchos intereses políticos y económicos en juego, y existen una serie de oficinas y agentes públicos que no funcionan, que están yuxtapuestos, erosionados o neutralizados por las fuerzas externas a ellas. Tal realidad crea condiciones especiales para el desarrollo de la corrupción en la actividad ambiental en el país.

Los países en vías de desarrollo, entre ellos Costa Rica, tienen como parte de su tragedia la de ver como grandes y fuertes intereses destruyen el ambiente y los recursos naturales. La deforestación, destrucción de bosques y la contaminación de ríos y mares es la tónica prevaleciente en el país, con resultados graves para la calidad de vida del costarricense. En procura del negocio o la ganancia no importa la calidad de vida ni el futuro del país Basta un recorrido por las carreteras nacionales y por los alrededores de los parques nacionales, lo ríos y los mares para comprobar esta cruda realidad.

Para el ecologista Alexander Bonilla[145] en treinta y ocho años el bosque de Costa Rica fue destruido 80%, quedando solo un 20% de bosque, y la tasa de deforestación es de 50.000 hectáreas al año, sin que exista claridad en las acciones públicas para terminar con este mal nacional

144 ROMERO Pérez, Jorge. Consideraciones jurídicas en torno al medio ambiente. San José: Universidad de Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 65, enero-abril 1990, página 179.

145 BONILLA, Alexander. Crisis ecológica de América Central. San José: Guayacán, 1989, pp. 10, 71 y 72.

10.3. Política y corrupción

He creído conveniente y necesario referirme a este tema, aunque sea de una manera parcial, por el estrecho ligamen que se da en la sociedad moderna entre la política, los partidos políticos y el comportamiento corrupto y su efecto en la gestión pública. Posición que se sustenta en el hecho de que en América Latina cada vez es más manifiesta la relación entre los partidos políticos en el poder y los actos de corrupción, que erosionan y amenazan la permanencia de valores, principios morales, creencias, símbolos, tradiciones, actitudes y hábitos que dieron brillantez al servicio público. Mejor dicho, la política se utiliza como medio para crear condiciones que erosionan lo social e impiden cambios positivos para el mejoramiento del Estado y sus instituciones.

Partiendo de la propia definición de política, como ciencia del gobierno, de los Estados y de las sociedades humanas, como arte y práctica del gobierno de las sociedades, o como ciencia del poder en general[146], se puede establecer el fuerte vínculo que tiene con todos los fenómenos sociales que se puedan presentar en un Estado y la sociedad. El sistema político, el gobierno, la Administración Pública, los partidos políticos y los individuos, resultan ser los elementos claves del entorno que propician todos los fenómenos que caracterizan una comunidad nacional, por supuesto entendiendo que dentro de ellos está la corrupción. Este criterio se fundamenta en el reconocimiento de que el poder y la lucha política conciernen a todas las categorías sociales y grupos intermedios constituidos en el interior de una sociedad global, así como a todos los individuos. Por ello el poder, como organización estructurada y jerarquizada, influye y condiciona a los individuos particularmente y a toda la comunidad como un todo. Para Duverger[147], detrás de todos los sistemas de valores y de todos los juicios particulares generalmente se dan cita dos actitudes fundamentales en la relación política y el comportamiento. Por un lado, la comprensión de que la política es una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, y al mismo tiempo la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Por el otro lado, el reconocimiento de que la política es un esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia, que es la misión para poder asegurar el interés general y el bien común, contra la presión de las reivindicaciones particulares. Así tenemos que para unos la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría, y para otros, es un medio para lograr la integración de todos los individuos en comunidad y la calidad de vida. Ahora, la ubicación en uno u otro sector de pensamiento va a estar condicionada por la situación social particular de cada comunidad.

En el ejercicio dinámico de la política, como instrumento del Estado y de la gestión pública, ha quedado demostrado, históricamente, que la existencia de los partidos es necesaria para la vida en sociedad, y que su buena práctica lleva a dar satisfacciones a los individuos y a la colectividad. Pero también, en la praxis política, lamentablemente los partidos y sus dirigentes se constituyen en instrumentos para la manipulación de los individuos y las masas, para sacar provecho de los potenciales beneficios que ofrecen las estructuras y recursos del Estado: la política no siempre busca la verdad. Con esto deslegitiman la política como ciencia e instrumento social y crean mala imagen a la gestión. Ilustra lo expresado el Ingeniero Julio Matamoros con la siguiente afirmación: “La democracia vencida con sus propias reglas. La democracia tiene reglas. Una, muy simple, es que se requiere el consentimiento de la mayoría, una mayoría que puede ser engañada con bastante facilidad por instrumentos de propaganda y ser coaccionada por el miedo o la desesperación de su estado…las cabezas de la organización burocrática tienen la posibilidad de ejercer un alto grado de cálculo de los resultados y las acciones que se relacionan con estos…”[148]

146 DUVERGER, Maurice. Introducción a la política. Ediciones Ariel, Barcelona, 1967, pp. 11 y 12.
147 DUVERGER, Maurice. Op. Cit. p. 132.
148 MATAMOROS Alfaro, Julio. Torres de asalto a la democracia. San José: La Nación, pág. 29 A, 18 de marzo de 2012.

Para algunos analistas de la ética y la política, como es el caso del señor Oscar Alfaro[149], hay una estrecha relación entre ambas disciplinas del conocimiento, y no se puede entender la política separada de la ética; criterio que refuerza este autor con el siguiente comentario:

> "La frase de Aristóteles somos lo que hacemos es considerada la primera regla ética que debe guiar toda sociedad civilizada. Hoy ética y política apenas se reconocen entre sí y nuestra sociedad sigue cayendo por un abismo interminable que las separa cada vez más. El flagelo de la corrupción se extiende aceleradamente, y no queda espacio político en que no se note su presencia. Mientras tanto, y a viva voz, los cínicos afirman que la honestidad en política es cosa de tontos…Mientras aceptemos que la honestidad en política es cosa de tontos y que la corrupción y la política van siempre de la mano, o que política y corrupción son la misma cosa, seguiremos contaminando el poder político y no podremos jamás, por más leyes, reglamentos o controles que se impongan, proteger al Estado y sus instituciones democráticas de los saqueadores. El combate por la ética es fundamental en la lucha política"

Lo real es que la política, para bien o para mal de las sociedades, siempre se va a dar en una posición ambivalente, representando la imagen de Jano, el dios de las dos caras: como instrumento de dominación y como medio para asegurar el orden social. Característica que ha predominado en América Latina y que ha dado paso a la presencia de manifestaciones negativas en la convivencia social, precisamente por una de las actitudes señaladas anteriormente. Realidad que ha tenido su principal expresión en situaciones como las que se describen seguidamente:

- La extrema politización de las organizaciones, por ser instrumentos de poder importantes.
- El fortalecimiento del partido único o el bipartidismo.
- La creciente fragmentación social y política de la sociedad, que lleva a la desaparición de la homogeneidad.
- La presencia de grupos y organizaciones fuertes que luchan por cuotas de poder, para favorecer sus intereses o los de sus afiliados.
- Prevalencia del mecanismo de la imposición de medidas, en vez de la búsqueda del consenso y la participación.
- Soluciones a los problemas nacionales, con un carácter incremental y con una visión de corto plazo.
- Debilitamiento de las ideologías y de las plataformas de los partidos políticos, con un traslado del poder a otras instancias no formales, como: las guerrillas, los movimientos rebeldes, los gremios y, los grupos de presión
- Incumplimiento de compromisos político-electorales.
- Mayor confianza en militantes, por su lealtad, que en la burocracia, por lo que sólo interesa ser del grupo partidista.
- Debilitamiento de la gestión pública basada en la capacidad, la competencia y el mérito.
- La actividad partidista se traduce en corrupción, ineficiencia, desmotivación, baja productividad y desgano.
- La cultura organizacional y el comportamiento se exponen, como contrarios, a la ética hacia el trabajo.
- El técnico y el profesional competente y de calidad no desea trabajar en el sector público, porque esto es sinónimo de desprestigio y pérdida de imagen.
- Traslado de empresas públicas y servicios rentables al sector privado, sin medir los costos sociales y dejando de lado consideraciones éticas.

149 ALFARO Zamora, Oscar. La ética en la política. San José: La República, 18 de febrero de 2002, p. 9A

- Desprestigio y devaluación del servicio público, como una resultante del cinismo, el desencanto y el menosprecio por la función.
- Las instituciones públicas se convierten en verdaderos campos de batalla de los partidos políticos cada cuatro años, en procura del botín político.
- Programas y proyectos de carácter social se eliminan o no se les da continuidad, lo que lleva a la improvisación, la redundancia excesiva y a gastos innecesarios.
- Alianzas políticas y empresariales dudosas, que fortalecen a dirigentes y partidos.
- Se dictan leyes para favorecer a dirigentes políticos y amigos de los partidos.
- Asignación de puestos y favoritismos como pago por el trabajo electoral, sin importar la capacidad, competencia e idoneidad.
- Resistencia al cambio positivo para defender privilegios y el poder.
- Utilización de la deuda política para favorecer intereses personales y de grupos. En octubre del 2015 dirigentes del Partido Movimiento Libertario fueron condenados a prisión por estafa contra el Tribunal Supremo de Elecciones por un monto de 309 millones de colones. Facturaron cursos ficticios y gastos que no correspondían. Al respecto la Jueza del Tribunal Penal indicó:"Se faltó a la verdad, no se actuó con transparencia, no se actuó con la verdad y no se actuó con integridad. Jamás podría decirse que ese dinero le pertenecía al Movimiento Libertario"[150]. Otros partidos políticos como Liberación Nacional, Acción Ciudadana y el Acción Sin Exclusión, tienen casos pendientes de revisión por causas similares.

En fin, sería cosa de nunca acabar, la enumeración de las conductas políticas y sociales que califican como casos de comportamiento no ético. Sin embargo, cada estimable lector podrá, con sus experiencias y conocimiento, reducir o ampliar la lista, lo cual resultaría un ejercicio ciudadano e intelectual bastante enriquecedor, y no dudo de que sería una tarea interesante por realizar.

Por lo expresado, podemos indicar que la corrupción, como desarticulador social y de la gestión pública, ha estado presente en toda la historia de la humanidad y de Costa Rica, tal y como se comentó en los capítulos anteriores. Así. la encontramos en sistemas autoritarios, totalitarios y en las democracias, por lo que no es exclusiva de un determinado sistema político, aunque sí es un hecho incuestionable que en los sistemas democráticos se ventila públicamente con más fuerza, porque se entiende que la supervivencia de la democracia como sistema político depende de una lucha frontal y eficaz contra este mal social, y que su presencia es uno de los obstáculos mayores para el desarrollo humano y de los países, y una de las causas más graves del aumento de la pobreza. Además de que, aún hoy, la lógica de las democracias siguen siendo el control de las finanzas públicas y el control político. Ejemplo de ello es lo acontecido en el país entre el 2004 y el 2012, como consecuencia de conductas incorrectas de políticos y empresarios que están en proceso de investigación algunos por supuestos actos de corrupción y otros fueron condenados por los tribunales de justicia.

Sin embargo, así como el sistema democrático se sustenta en la definición y aplicación de principios y valores, también es claro que como sistema político resulta ser una fuente rica para el cultivo de los comportamientos que violentan los principios y valores que guían la acción de los gobiernos (sujeto de controversias, paradojas y contradicciones). Esto es así, porque una de sus bases es el voto y éste se ejerce dentro de reglas de vida, jurídicas y electorales, y en un ambiente en el que prevalecen los compromisos, las presiones, los intereses particulares y las expectativas humanas; al ejercer el voto, los ciudadanos aceptan los planes y programas de los partidos y de sus dirigentes, entendiendo que los mismos resolverán sus expectativas y deseos, lo que crea una relación de vida particular.

150 Declaración de la Jueza del Tribunal Penal de San José, Maribel Bustillo, en la sentencia condenatoria, 23 de octubre de 2015

Pero en esta relación se crea un vínculo que da lugar a las conductas que buscan, primero el fin político y luego el resto de intereses, motivando la pérdida o el alejamiento del objetivo fundamental de la política, que es el bien común. Por esto surgen los ofrecimientos político-electorales, los compromisos y los intereses de sectores sociales específicos que lucharan por conseguir sus deseos particulares, sin pensar o actuar en función del bienestar común, y es aquí el momento en que se quiebran los principios y valores y se da lugar a los comportamientos que se alejan de la moral y la ética y que dan paso a la corrupción como desarticulador social e inhibidor de procesos efectivos de modernización. Ejemplos de lo expresado los tenemos con conductas en los gobiernos y en la gestión de las instituciones que tienen que ver con la entrega de recursos a cambio de votos para el ejercicio del poder, tales como:

- Definición de políticas públicas para favorecer a ciertos sectores de interés
- Aceptación y aplicación de modelos económicos que crean condiciones para la presencia de la corrupción, que promueven y fomentan la inequidad y contribuyen a las conductas ilícitas
- Construcción de obras públicas
- Asignación de partidas presupuestarias específicas
- Entrega de recursos públicos diversos, a cambio de votos: dinero, equipo y maquinaria, plazas o personal, desarrollo de tecnología, bono escolar, bono de vivienda, subsidios y ayudas y planta física
- Nombramientos en puestos de gobierno y de instituciones
- Ofrecimientos de viajes al exterior para comprometer votos o apoyos
- Acuerdos políticos para concretar los fines particulares utilizando el voto como compromiso
- En las universidades estatales los docentes y estudiantes eligen al rector, a los decanos y a los directores de las unidades académicas, que son sus superiores, resultando el voto un mecanismo de poder fuerte como apoyo, protección, privilegios de grupos e individuos, seguridad laboral y compromiso futuro, y se orientan decisiones. Proceder que es aceptado y no se discute, a pesar de estar implícita una doble moral.
- Nombramientos de amigos en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas, para conseguir el apoyo a los planes y proyectos de gobierno, con lo cual se pierde la independencia de decisión y la lealtad al bienestar general.

Para el politólogo Oscar Álvarez[151], la década de los noventa calificó como la “década de la corrupción”. Expresa que ésta se manifestó en el manejo de los bienes públicos como si fueran propiedad privada, y que los políticos y los funcionarios manejan la cosa pública como “cosa nostra”. Afirmación que se fortaleció con los actos de corrupción del 2000 al 2009. Para él la corrupción es enemiga del desarrollo y de la equidad social, pues es uno de los elementos que más afectan la credibilidad y la imagen de los políticos y gobernantes, y la legitimidad de los sistemas democráticos. Según este autor, los tipos de corrupción más frecuentes en los últimos años son:

- La malversación de fondos.
- El abuso del poder y la autoridad.
- Las licitaciones “amarradas”.
- Las privatizaciones y los traslados de servicios al sector privado.
- La defraudación fiscal.
- El enriquecimiento ilícito.
- La estafa, el soborno, la extorsión y el chantaje.
- El prevaricato y la falsedad ideológica.

151 ALVAREZ, Oscar. Democracia, ética y corrupción. Artículo en Diario La Nación, p. 15 A, 13 de noviembre de 1996.

- El narcofinanciamiento de campañas políticas.
- El pago de comisiones confidenciales

Esta opinión queda fortalecida con el pensamiento de Jean Francois Revel[152], para quien la corrupción es una enfermedad grave que corroe las democracias más consolidadas del mundo, como resultado de la degradación de las costumbres y la pérdida de la dignidad y el respeto, y se debe a una cobarde resignación que se da en las sociedades. Para este distinguido pensador, ensayista y periodista venezolano, el "campeonato del mundo de la corrupción pertenece a los regímenes comunistas, cuya lógica se orienta íntegramente hacia el despojo de los pueblos en beneficio de la nomenklatura". Afirma, además, que "cuando las costumbres se degradan, la democracia se aparta, entonces, de su vocación propia y se desnaturaliza". Situación que se ha presentado en el país, como consecuencia de la participación negativa de funcionarios públicos y de políticos que ocuparon la primera magistratura nacional, en la gestión de ciertas instituciones, creando desconfianza y pérdida de credibilidad en el sistema.

De aquí la necesidad de retomar el pensamiento de Joseph Balcer anteriormente citado, sobre la recomendación de que la sociedad tiene que crear verdaderos líderes, en todos los campos, para que se conviertan en agentes orientadores de los individuos y grupos sociales. Muy especialmente en la actividad política, en la cual la condicionalidad y la influencia sobre los seres humanos es de mayor impacto y trascendencia general.
Por su parte, Robert Klitgaard[153], al analizar los costos de la corrupción y hacer un esfuerzo por definirla, desarrolla toda una ecuación matemática para explicar la corrupción política, a partir de las siguientes variables:

C = Corrupción.
M = Monopolio de la decisión política.
D = Discrecionalidad de la decisión pública.
R = Responsabilidad civil y penal por la decisión pública.

Plantea la siguiente ecuación: C = M + D - R.

Con base en los estudios realizados, además, propone siete medidas concretas para el control de la corrupción política:

- Seleccionar a los funcionarios con criterios de honestidad, mérito y capacidad.
- Salarios que excluyan la posibilidad de compra de conciencias o corrupción.
- Prohibir los nombramientos discrecionales
- Penalizar públicamente la corrupción.
- Separación automática de los funcionarios sospechosos o cuestionados.
- Justificar e investigar el enriquecimiento ilícito.
- Prohibir las invitaciones y regalos.

Retomando el pensamiento de Maurice Duverger, citado anteriormente, la influencia de la política y los partidos en la sociedad es considerable, porque cada sistema de partidos constituye un marco impuesto a la opinión pública, que la forma, al mismo tiempo que la deforma. Situación que ocurre por tener los partidos políticos su base existencial en las ideologías, y desempeñar éstas dos papeles principales:

152 REVEL, Jean Francois. La corrupción corroe las democracias. Artículo en el Diario La Nación, p. 15 A, 12 de marzo de 1994.
153 KLITGAARD, Robert. Op. Cit. p. 48.

- Coordinar y sistematizar las oposiciones particulares y las participantes en el marco global social.
- Conferir al conflicto global el carácter de una discusión de valores.

Al integrar cada uno de los comportamientos particulares en una representación de conjunto de la política, las ideologías influyen y condicionan estos comportamientos, y definen sistemas de valores para una sociedad, para bien o para mal. De aquí su importancia en el estudio de los negocios, el comportamiento ético, la corrupción, y en el desempeño de un Estado y sus instituciones. Criterio que aclara y moldea el Premio Nobel de la Paz doctor Oscar Arias Sánchez -que debió aplicar en su administración- al afirmar:

> "Los políticos deben saber que la política carece de sentido, si no va acompañada de la responsabilidad y la moral"[154].

> Criterio que concreta con mayor amplitud, con base en el conocimiento de la práctica política, Seymour Martín Lipse, al hacer la siguiente afirmación:
> "Si un sistema político no se halla caracterizado por un sistema de valores que permita el juego pacífico del poder, la justicia y el bien común, la democracia se torna caótica"[155].

Nuestro país ha sido objeto de una deficiente forma de gobierno, de administración de la función pública y de gestión en los últimos treinta años, quedando de manifiesto en la acción gubernamental, la pérdida de su misión y el alejamiento del bien común y de los valores humanos y sociales fundamentales, lo que ha dado lugar a la presencia de la corrupción como desarticulador social, a la que se le une la impunidad en la mayoría de los hechos denunciados, con excepción de los casos de la Caja Costarricense de Seguro Social y una empresa vendedora de equipo médico, en la que se condenó en setiembre del 2009 a seis personas, el caso del Instituto Costarricense de Electricidad y una empresa vendedora de equipo, que se condenó –muy parcialmente- a un grupo de funcionarios públicos y un particular y; la condenatoria por estafa al Tribunal Supremo de Elecciones a dirigentes del Partido Movimiento Libertario en octubre del 2015[156].

Refuerza lo comentado anteriormente el doctor Rodolfo Saborío al afirmar lo siguiente[157]: "…nuestro país ha venido siendo tomado poco a poco, en una forma tan envolvente que, de repente, con dificultad subsisten espacios en la vida nacional en donde las oficialidades hayan dejado algo sin repartirse…A vista y paciencia de todos, el supuesto Estado paternalista se convirtió en instrumento de unos pocos. Por medio de múltiples mecanismos se favorecieron monopolios privados, se controlaron las importaciones en beneficio de grupos específicos, se otorgaron incentivos fiscales cuyo diseño hace dudar que no se conociera de antemano el portillo que se abría a las defraudaciones, en fin se utilizó el poder público en beneficio de grupos particulares"

Por lo tanto, reconocer a la corrupción como un mal de la humanidad, como un desarticulador social y de la gestión pública, que se ha incrementado desmedidamente y un problema para la convivencia y el desarrollo del país, resulta un primer avance en la lucha que hay que dar en su contra, para erradicarla o disminuirla. Pero más que reconocerla como una práctica en toda la historia de la humanidad, ésta debe tomarse como un asunto personal hoy, en que todos los individuos tienen, no sólo que preocuparse, sino, hacer algo por evitarla y eliminarla (ocuparse de ella y no sólo preocuparse por la situación). Este

154 ARIAS Sánchez, Oscar. Política, moral y responsabilidad. En: Diario La Nación, p. 15 A, 14 de noviembre de 1997.
155 LIPSE, Seymour M. El hombre político. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 67.
156 CAMBRONERO, Natasha. Libertario condenado por estafa contra el TSE. En: Diario La Nación, p. 4 A, 24 de octubre de 2015.
157 SABORÍO Valverde, Rodolfo. El país posible. San José: Editorial Juricentro, Segunda Edición, 2004, p.11

debe ser el gran reto de todo sistema político y gobierno, de cada uno de los dirigentes de los partidos, de los grupos sociales, de las empresas, y de cada una de las mujeres y hombres que integran la sociedad.

Es esencial dirigir la acción política y gubernamental hacia la transparencia, la probidad, la rendición de cuentas, el "accountability" o exigencia de cuentas (respondabilidad pública) y, el control político como razón de vida pública, logrando una mayor participación de los ciudadanos en la política, en la administración de los recursos públicos y en el control del uso de los mismos.

El país requiere de una nueva forma de ejercer la política, de gestionar, dirigir o conducir las instituciones y de una reconstrucción del sistema de control. No hay por qué ser temerosos de hablar de lo que la sociedad debe exigir a las personas que trabajan en lo público y lo privado, dentro o fuera de las organizaciones los individuos deben comportarse éticamente.

En los puntos siguientes se presenta, a manera de resumen, las principales formas de conducta inadecuadas en la gestión, los costos humanos y sociales de la corrupción, así como los efectos que tiene para la vida de las personas, el gobierno y la empresa, lo que permite identificar la característica de desarticulador social y de la gestión que tiene la corrupción en el país.

10.4. Formas de conducta inadecuadas

Tomando como base experiencias en el ejercicio de la función pública y de la práctica profesional liberal, así como comentarios identificados en informes y medios de comunicación colectiva, seguidamente se describen algunas formas de conducta que se consideran inadecuadas en los negocios y en general en las relaciones de la vida en sociedad, las que dan lugar a actos de corrupción.

Formas de conducta no éticas

- La pérdida de la misión y objetivos de las instituciones
- El incumplimiento de deberes.
- El abuso de la autoridad y del poder.
- El soborno, la estafa y el chantaje.
- El latrocinio, el padrinazgo y el nepotismo.
- El tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito.
- El conflicto de intereses y el mal uso de la información.
- El favorecimiento de parientes y amigos.
- La legislación en beneficio particular o de grupos que tienen el poder político y el económico.
- El otorgamiento de contratos inconvenientes al interés público y sin crear las condiciones para defender el bien común.
- El arreglo de préstamos, subsidios, privilegios y pagos.
- La protección de la incompetencia y la negligencia en la acción pública. Nombramientos en puestos sin cumplir con la idoneidad debida.
- El aceptar regalos, comisiones, premios y diversiones impropias.
- La eliminación de normas para el favorecimiento personal.
- La malversación de fondos públicos.
- La actitud abusiva al ocupar puestos públicos.
- La orientación de compras de bienes y servicios hacia amigos o parientes.
- El uso del cabildeo o asesoría política (por el liderazgo que se ejerce en el país) como mecanismo de presión política y económica, para lograr propósitos que se apartan del bien común.

Delitos contra los deberes de la función pública

El Código Penal en la Sección 2 y Título XV define los delitos contra los deberes de la función pública de la siguiente manera:

- Cohecho propio, cohecho impropio y corrupción agravada.
- Se considera que estos delitos están interrelacionados y se caracterizan por la venalidad del funcionario, que desarrolla la calidad de comprable o vendible. Un particular compra a un funcionario público, para que éste con su actuación lo beneficie.
- El cohecho propio consiste en ponerse de acuerdo un funcionario y un particular para ejecutar un acto contrario a los deberes.
- El cohecho impropio consiste en hacer un acto propio de sus funciones (acto lícito), a cambio de una dádiva.
- La corrupción agravada tiene que ver con el tipo de acto grave que se lleva a cabo, tales como: contratos, otorgamiento de puestos públicos y compra de una función pública.
- Negociaciones incompatibles
- Se incurre en este delito cuando se muestra un interés propio y particular en un negocio con el Estado, como, por ejemplo, favorecer a una empresa en un contrato. Se da el conflicto de intereses
- Enriquecimiento ilícito
- Se presenta cuando los funcionarios públicos y los particulares incrementan sus patrimonios personales por medio de actos ilícitos.
- Peculado
- Ocurre cuando se sustraen o perciben valores, como el dinero, que está bajo la custodia de un funcionario. Por ejemplo: derechos, tasas, tributos, pagos, etc.
- Concusión
- Se da por medio de la autoridad pública, cuando se induce u obliga a otra persona a dar un beneficio patrimonial indebido. Abusar del poder que le da un cargo público para beneficiar a un tercero particular.
- Malversación de recursos públicos
- Este delito se presenta cuando un funcionario cambia de destino a los recursos o los usa para un fin diferente, con lo cual se separa de la norma. Se tipifica como desviación de recursos.
- El fraude y la estafa en el uso de los recursos públicos
- Falsedad ideológica
- Se incurre en falsedad ideológica cuando se alteran o modifican documentos públicos para beneficiarse personalmente o beneficiar a otros. Se da mucho en la elaboración de actas y resoluciones administrativas de las instituciones públicas.

10.5. Efectos de la conducta no ética

Tomando como base los alcances y las causas citadas en los puntos anteriores, seguidamente se resumen los efectos que tiene para la vida en sociedad el comportamiento no ético, que se convierten en los factores que identifican a la corrupción como desarticulador social e inhibidor de procesos efectivos de modernización del Estado y la Administración Pública. Todos ellos se definen tomando como base la realidad del acontecer público en el país.

La corrupción como actividad social y humana existe, es una realidad y está latente en la vida en sociedad, y es un fenómeno de grave disfunción social, cuya repercusión es directa en la calidad de vida, la tranquilidad, la credibilidad en las personas y los sistemas que promueven el desarrollo humano, social, político, económico, cultural y ecológico.

La corrupción es un fenómeno clandestino, que como tal crea dificultades serias para identificarlo, conocerlo en profundidad, controlarlo, cuantificarlo y tener datos o cifras claras sobre los costos y sus efectos. Sin embargo, se pueden generalizar algunos aspectos, que de alguna manera permiten orientar sobre los efectos para una sociedad y un país, los cuales se citan seguidamente.

- Resulta un impedimento crítico para el desarrollo de un país
- Deteriora las actividades humanas como la política, la economía, lo social, lo ecológico, y lo cultural
- Es un impedimento a la reforma y a la modernización
- Es un peso que incrementa los costos en todos los sentidos
- Compromete a los partidos políticos, a los gobiernos y a sus dirigentes en las decisiones de política pública
- Da un uso inadecuado a los recursos escasos, reduce la productividad y siembra la semillas de la enemistad, la desconfianza y el cinismo en la vida en sociedad
- Tiene una consecuencia nefasta desde el punto de vista económico: los empresarios incluyen las tarifas de la corrupción en los precios finales de los productos o servicios. Se incrementan los precios
- Por medio de la competencia sacan del mercado a los pequeños o medianos empresarios.
- Desanima la inversión nacional y extrajera
- Reduce el impacto de la ayuda externa
- Disminuye el respeto y la confianza del pueblo en el gobierno y el sistema político
- Es el “ácido” que los carteles de narcotraficantes pueden usar para corroer las instituciones y sociedades con el fin de obtener ganancias ilícitas
- Es un golpe al sistema político y a la calidad de vida de un pueblo
- Lleva al enriquecimiento personal

En el campo de la política tiene repercusiones graves, que llevan a calificarla como de perversión del sistema, porque su presencia y tolerancia produce descomposición del sistema político y desencadena un proceso de entropía que puede acabar, no con la existencia del Estado como principal figura jurídica, pero sí con la del Estado democrático. Esto ocurre por el desencanto y la frustración que se crea en los ciudadanos en el sistema, los partidos políticos, los gobiernos, la Administración Pública, y los dirigentes políticos: la confianza y la credibilidad se pierden y el desarrollo democrático se obstaculiza.

En lo social, la corrupción es una disfuncionalidad, que atenta contra los principios de equidad, solidaridad, justicia, sensibilidad, bienestar y calidad de vida. Su presencia, desarrollo y consolidación en una sociedad hace que se promueva, fomente o se empuje al ciudadano a conductas corruptas y fraudulentas, y a la búsqueda de la vida y el dinero fácil, se convierte en un dislocador de la acción pública. Incluso, este comportamiento, a veces, se utiliza como argumento exculpatorio para restablecer la equidad, con todo y el riesgo que implica para la consolidación de la conducta corrupta. Para Vicente Fox[158], la corrupción “es un demonio que plaga los países y pervierte al ser humano”

En lo legal, la corrupción es reconocida como el medio que lleva a crear condiciones que debilitan el ordenamiento jurídico, la credibilidad en el sistema jurídico, el fracaso de los procesos sancionatorios y a presentar un panorama sombrío sobre la eficiencia de la administración de justicia. Las acciones corruptas generan, como efecto indeseado, la pérdida de confianza en la norma y en su poder disuasorio

En lo que respecta a la inversión económica, también tiene efectos directos e indirectos, por el bajo nivel

158 Vicente Fox fue Presidente de México y dio este criterio en la firma del pacto mundial contra la corrupción firmado en Mérida, México, el 9 de diciembre del 2003.

de seguridad, de organización y de confianza que despierta un país en el que campea la corrupción. Aleja la inversión extranjera sana y atrae la inversión de dudosa procedencia. Para Jhon Ashcroft[159], la corrupción es un impuesto a los pobres, porque se roba a los necesitados para enriquecer a los millonarios, pone en riesgo a los mercados libres y el desarrollo sostenido y da santuario a las fuerzas del terror mundial, motivo por el cual debe desaparecer. Lo acontecido en el país con los casos de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Banco Anglo, el Fondo de Asignaciones Familiares, y las obras públicas, entre muchos otros ejemplos, así lo demuestran.

En lo cívico tiene repercusiones serias, ya que desnaturaliza y afecta la formación, la educación y la conciencia cívica en los ciudadanos, muy especialmente en la juventud. Crea antivalores y fortalece la conciencia individual, enfrentando esta última a la conciencia social o colectiva. Se pierde el amor por la patria y la institucionalidad del país, para dar paso al desencanto, al cinismo y al descaro cívico. Un efecto notorio para la democracia lo representa la negativa a ejercer el derecho de votar cada cuatro años, cuyos resultados electorales muestran hasta de 40 % de abstencionismo en las últimas justas electorales. Crece la desconfianza en las instituciones.

El enriquecimiento personal por medios ilícitos también tiene un efecto directo en el sistema educativo y en la formación de los y las estudiantes, ya que la juventud observa y se entera de las riquezas logradas por los corruptos de manera fácil -sin ser sancionados- que no tienen educación formal, y siguen sus ejemplos, para crear condiciones que los lleven a lograr dinero por medios fáciles, rápidos, y a no “perder” el tiempo estudiando. En mucho, la deserción en los niveles escolar y de secundaria tiene su base en este interés, además de la situación socioeconómica de las familias.

La historia institucional en el país ha mostrado la presencia de conductas que se apartan de los más preciados principios morales y éticos, y con base en informaciones de los medios de comunicación colectiva, de organismos internacionales y nacionales, así como en experiencias personales, a continuación se detallan algunos comportamientos que se identifican como desarticuladores sociales e inhibidores de procesos efectivos de modernización del Estado y de la Administración Pública. Todos ellos han estado presentes en la vida republicana del país.

- Incumplimiento de deberes y responsabilidades.
- Pérdida de la respondabilidad y la responsabilidad social.
- Pérdida de la misión social de las instituciones y los negocios.
- Ineficiencia y deterioro de los servicios.
- Pérdida de la credibilidad en el sistema político, la función publica, las instituciones y los funcionarios.
- Desconfianza hacia el gobierno y sus funcionarios.
- Manejo y uso inadecuado de recursos públicos.
- Tráfico de influencias y uso de la presión política como mecanismo para satisfacer intereses particulares.
- Fomento del “mercado negro” y la utilización de mecanismos ilegales para negociar y acumular riqueza.
- Inseguridad, incertidumbre e inestabilidad nacional.
- Fortalecimiento de la actitud hacia la ganancia fácil, la vida fácil y el mínimo desempeño laboral.
- Deterioro de la calidad de vida, crecimiento de la pobreza y aparición de la miseria.
- Limitación del desarrollo humano y social.
- Reacción negativa hacia el cambio positivo, oportuno y sostenido.
- Reducción de la inversión interna y externa.

159 Jhon Ashcroft, como Secretario de Justicia de los Estados Unidos de América dio este criterio en la firma del pacto mundial contra la corrupción, firmado en Mérida, México el 9 de diciembre del 2003.

- Reducción de la asistencia internacional.
- Desprestigio y pérdida de imagen internacional.
- Reducción de la productividad.
- Promoción del cinismo en la actuación pública y en los negocios.
- Evasión de impuestos como deporte o ejercicio profesional.
- Desigualdad e injusticia social.
- Mal ejemplo, desaliento y frustración en las nuevas generaciones.
- Descomposición social y moral en todos los campos de la vida particular y social.

Para el ex Fiscal General, Francisco DallAnese[160], la corrupción "lesiona el desarrollo social, el bienestar general, genera pobreza y desesperanza", afirmando que es una nueva forma de feudalismo, por medio de la que se hace llegar dinero público a las arcas privadas y que en el país se da en gran escala, acompañada de impunidad.

Asimismo, el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, en documento publicado en el 2004, afirmaba que la ciudadanía costarricense señala de manera consistente en las encuestas de opinión pública que la corrupción es una de las trabas más perjudiciales para el desarrollo de la democracia[161].

En la Doceava Conferencia internacional Anti-Corrupción, celebrada en Guatemala en el 2006, el informe del representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indicó que el mundo pierde millones de dólares en mordidas y pago de comisiones para que los proyectos se concreten. Específicamente se mencionó que los países pierden 20% de la inversión por la corrupción y que las áreas más proclives a caer en la tentación están relacionadas con las obras de infraestructura: carreteras, puentes, energía eléctrica, telefonía, minería y actividades petroleras. El representante del Banco Mundial indicó que también se ha calculado el impacto de la corrupción en los términos de lo que se eroga en pago de mordidas y que supera con mucha diferencia los Productos Internos Brutos (PIB) de los países latinoamericanos y que se tiene una "lista negra" con 350 empresas por haber participado en actos de corrupción[162]

De acuerdo al índice de percepción de la corrupción (IPC), que elabora la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI), en el 2009 Costa Rica logró un resultado satisfactorio en cuanto a éste índice, con un puntaje de 5,3 sobre 10, ocupando el tercer puesto como país menos corrupto en América Latina, después de Uruguay y Chile y ocupó el décimo en todo el hemisferio, incluyendo Norteamérica y el Caribe, y el 47 entre los 180 medidos alrededor del mundo. Esta calificación es la más alta alcanzada por el país entre el 2005 y el 2009, mejora que complace y compromete a realizar mayores esfuerzos para transparentar más la acción pública y disminuir la corrupción. Todo lo que se haga en este sentido será una inversión clave para fortalecer el sistema democrático y mejorar al país.

10.6. Efectos y costos de la corrupción

Tomando como base estudios de especialistas del campo y experiencias del autor de esta obra, en el cuadro siguiente se describen y resumen algunos de los efectos de la corrupción para un país como Costa Rica, a partir del análisis de diversas variables, tales como: la eficiencia; la distribución de los

160 DALLANESE, Francisco. Ramos autorizó a prensa tomar fotos de Rodríguez. San José: Entrevista en La Nación, 27 de febrero de 2005, p. 10A

161 Observatorio del Desarrollo. Corrupción de la función pública en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica, 2004.

162 Informes presentados por Daniel Kaufmann, dirctor del Gobierno Global y Anticorrupción del Banco Mundial y Juan José Daboub, Director Gerente del Banco Mundial, en la XXII Internacional Anticorrupción Conference, Guatemala, 15 a 18 de noviembre de 2006. Publicación de la Prensa Gráfica, Guatemala, 16 de noviembre de 2006, p. 6.

recursos; los incentivos; la política y, lo social. Sin pretender que estas sean las únicas variables a tomar en cuenta para una definición de los efectos y costos de esta disfunción de la cosa pública, las que podrían ampliar los estimados lectores de esta obra, incorporando sus experiencias e ideas para disponer de datos más apropiados.

EFECTOS DE LA CORRUPCION

- **Eficiencia:**
  - Desperdicia recursos.
  - Crea males públicos.
  - Distorsiona políticas.
  - Pérdida de misión de entes.
  - Poder de la burocracia.
  - Deterioro de servicios públicos
  - Resistencia al cambio
- **Distribución:**
  - Focaliza recursos a ricos y poderosos.
  - Amplia brecha social.
  - Deterioro de la calidad de vida
  - Pérdida de solidaridad y cooperación
  - Aumenta pobreza y desempleo
  - Desatención de necesidades básicas
- **Incentivos:**
  - Inadecuada asignación de incentivos.
  - Prevalece el interés particular sobre el común.
  - Tráfico de influencias.
  - Necesidades ficticias
  - Enriquecimiento ilícito
- **Política:**
  - Engendra alienación y cinismo popular.
  - Crea inestabilidad del régimen.
  - Pérdida de credibilidad en el sistema.
  - Desprestigio e incertidumbre
  - Aleja a las personas decentes de la política
  - Ausencia de probidad en la gestión
- **Social:**
  - Pérdida de la misión de las instituciones.
  - Injusticia y desequilibrio social.
  - Indigencia y pobreza extrema.
  - Rebelión y lucha social.
  - Deterioro y pérdida de derechos de los pobres.
  - Afecta la dignidad del ser humano
  - Mal ejemplo a las nuevas generaciones

FUENTE: Klitgaard, Robert. Controlando la corrupción. La Paz, Bolivia, Editorial Quipús, 1992, p. 68. Además, aporte del autor de esta obra.

Casos de corrupción en Costa Rica

En Costa Rica la corrupción está asociada con el desarrollo, el crecimiento y la modernización, ya que estos procesos traen consigo cambios en los principios y los valores para las condiciones de vida. Por cuanto las nuevas fuentes de riqueza, la distribución del poder, el enriquecimiento de cierto sector social, y la unión del poder económico con el poder político, han resultado un rico abono y han abierto un campo propicio para el crecimiento de la ambición, el afán desmedido por el dinero, la vida fácil y la corrupción. Como disfunción social y de la gestión pública se presenta en toda la historia del país, pero con mayor incidencia a partir de la década de los cuarenta y ha estado muy unida con las actividades políticas, empresariales y la contratación pública.

La corrupción crece cada vez más en el país y la posición costarricense empeora cada año, según un estudio realizado por Transparencia Internacional[163], publicado en el periódico La República. Entre 91 países analizados por una agencia internacional dedicada a combatir la corrupción gubernamental, Costa Rica en el 2002 ocupó la posición 40, su peor resultado en los últimos cuatro años; sin embargo, en otro estudio realizado en el 2003 por la citada organización internacional, se afirmó que la corrupción creció en Costa Rica, y que lejos de mejorar, se hundió diez puestos en el índice de corrupción, ubicándose en el lugar 50 (con 4,3%), entre 113 naciones estudiadas, muy por debajo de muchas naciones latinoamericanas[164]

Para el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional[165], la corrupción decepciona en Costa Rica y muchos no ven solución a la misma, afirmando que 23% de los ticos acepta haber dado “mordidas” y 73% relaciona la corrupción con la función pública. El resultado de este estudio mostró que la percepción de los costarricenses sobre la corrupción es mayor para las instituciones del Estado: ministerios, Asamblea Legislativa, Municipalidades y Poder Judicial; y en los partidos políticos; y las personas asocian la corrupción con los partidos políticos, los ministerios y la Asamblea Legislativa.

En una de las encuestas de percepción sobre la situación política del país, elaborada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional, se identificó a la corrupción como la mayor causa del deterioro, en los ciudadanos, de la credibilidad en el sistema de la democracia. En gran medida la pérdida de confianza en la democracia es atribuida por los ciudadanos a los “políticos corruptos”[166]

Los propios jerarcas de la Administración Pública[167] reconocen la expansión de la corrupción y la califican como flagelo social, y reconocen también que el Estado se ha equivocado en la lucha contra ella: para el ex Presidente Abel Pacheco hay más casos de corrupción y “se han robado al país”; para el ex Regulador General, Herman Hess, la corrupción es un mal esparcido, y no se han unido esfuerzos para combatirla.

El sector empresarial nacional califica de grave la situación del país, en cuanto a males que amenazan el desarrollo, la calidad de vida, y el sistema democrático, considerando que la corrupción ha llegado a niveles muy elevados del poder político y privado, identificando las siguientes causas: la falta de liderazgo; el ejercicio inadecuado de la autoridad; la pérdida de valores, y; la ausencia de responsabilidad

163 Martinez, Reynaldo. Corrupción crece en el país. La República, 10 de agosto de 2001, página 5A

164 Comentarios del licenciado Mario Carazo, representante de Transparencia Internacional en Costa Rica, publicadas en el diario La Nación, el 8 de octubre de 2003, p. 12 A.

165 Encuesta No. 21 del Proyecto Pulso Nacional del IDESPO, setiembre 2002. Publicada en La Nación, 30 de setiembre de 2002, página 8ª.

166 IDESPO, Universidad Nacional. Encuesta realizada entre el 20 de octubre y el 9 de noviembre del 2004. Publicada en La Nación, 9 de diciembre del 2004, p. 12A

167 Guerén, Pablo. Alianza contra corrupción. Al Día, 8 de noviembre 2002, página 6.

en los funcionarios públicos[168]. Sin embargo, en el índice de corrupción del 2011 Costa Rica mejoró su ubicación en América Latina en cuanto a disminución de la misma, ocupando el lugar 35.

Según el segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Costa Rica registró la siguiente situación en cuanto a delitos por corrupción denunciados en 2002:

Delitos denunciados en Costa Rica

AÑO	DELITOS DENUNCIADOS
1999	1.450
2000	1.644
2001	1.576

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, 2001-2002.

Para Oscar Alfaro[169] el flagelo de la corrupción se ha extendido aceleradamente, y no queda espacio político en que no se note su presencia, al extremo que los costarricenses establecen una relación estrecha entre política y corrupción, afirmando que son la misma cosa. Este autor se refiere al resultado de una encuesta de opinión pública realizada por la Universidad de Costa Rica, en la que se identificó que “en la jerga popular, ladrón y corrupto han pasado a ser sinónimo de “vivo, arrecho o jugado”. A esto hemos llegado”

Para Julio Corvetti[170] no es un secreto para nadie, que la sociedad costarricense, sin distingos sociales y económicos, ha sufrido un desplome total en el ámbito ético y moral. Mientras que para otros[171], todos se manifiestan a favor de luchar contra la corrupción, sin embargo, la ambigüedad de ese compromiso y la falta de precisión en leyes y la voluntad política, terminan por convertirse en los mejores aliados de la corrosión del sistema. Por ello claman por una mayor voluntad política para que se concreten los instrumentos que combatan la corrupción.

Diversas encuestas revelan que numerosas personas, jóvenes o adultos, admiten la necesidad de los valores morales, más no tienen un concepto claro de ellos, ni de su importancia y su papel esencial en sus vidas y en el desarrollo del país, y que soportan, además, una carga fuerte y constante de antivalores[172]. En gran medida este resultado es el producto de una realidad que nos asusta y que no se quiere aceptar, y que tiene que ver con la debilidad en la educación y formación ciudadana. Aspecto que es abordado con claridad por el filósofo Diego Víquez[173] en el siguiente comentario:

168 Declaraciones del empresario Antonio López Escarré, en la Sección Foros de La Nación, 8 de setiembre de 2003, p. 18 A.
169 ALFARO, Oscar. La ética en la política. San José: Artículo La República, 18 de febrero 2002, p. 9A
170 CORVETTI, Julio. Semblanzas tercermundistas. San José: La Nación, 24 de agosto 2001, página 15 A.
171 BERMUDEZ, Mario. Falta de definición fomenta corrupción. San José: La Nación, 16 de julio 2001, p 4 A.
172 Criterio expuesto en el Editorial de la Nación, del 14 de mayo de 2003, p. 18 A.
173 VÍQUEZ, Diego. Costa Rica: un país fragmentado. San José: La Nación, 7 de setiembre de 2003, p. 26 A.

> ”El costarricense promedio de hoy carece de conocimientos básicos para la praxis democrática: lo ignora todo …El país hace muchos años renunció a formar a sus ciudadanos en materia de teoría de la democracia como forma de vida y manifiesta una ignorancia aún más cruda, en cuanto se refiere a la historia del país”

Para José Merino del Río y Rodolfo Ulloa Bonilla[174], Costa Rica es una democracia saqueada, por una corrupción sin límites y sin escrúpulos de ningún tipo, creada con la complacencia de los gobernantes y de los políticos, afirmando:

> “Estamos hablando de cientos de miles de millones de colones que desaparecieron por las cloacas de la corrupción, que enriquecieron a unos pocos y empobrecieron a la mayoría de los y las costarricenses. Se trata de un asalto sistemático y planificado de los recursos públicos, de una gigantesca expropiación del patrimonio de la nación y de sus habitantes en beneficio de redes mafiosas de políticos-empresarios…”

El criterio de estos profesionales es validado por las múltiples denuncias de casos de corrupción que se han planteado desde 1986 con el Fondo Nacional de Emergencias y los diversos casos ocurridos entre el 2004 y el 2014, con los hechos en la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Costarricense de Puertos, entre otros más.

Estos ciudadanos relacionan la corrupción con el modelo de capitalismo neoliberal de los últimos veinte años, con la creciente oligarquización y burocratización del Estado y con la oleada de privatización, desregulación y liberación impuesta por la globalización neoliberal capitalista. Para ellos esto ha llevado a la creación del “capitalismo salvaje”, cuyas principales manifestaciones son las invitaciones directas a los antivalores, al robo y al saqueo.

Profesionales y académicos costarricenses[175] establecen una relación del deterioro de la acción institucional pública y el crecimiento de la corrupción por medio del tráfico de influencias y el botín político con la aprobación de dos instrumentos jurídicos: la reforma en 1970 a la ley 4-3 en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas, que permite que los partidos políticos mayoritarios se pongan de acuerdo para colocar a sus amigos en ellas (4 para el partido en el poder y 3 para el de oposición), y: a la ley de presidencias ejecutivas en dichos entes en 1974, que se ha convertido en un instrumento político clave para colocar en tan importante cargo también a los amigos o incondicionales del presidente de turno, el que actúa según las instrucciones que les da la Presidencia de la República. Dentro de esta misma línea está la posición del doctor Johnny Meoño Segura[176], para quién ambas normas jurídicas han entronizado el tráfico de influencias y la corrupción en la función pública y han promovido un régimen nocivo por servil, lo demuestra con la siguiente afirmación:

> “La reforma 4-3 a juntas directivas de 1970 y la creación del Régimen de Presidencias Ejecutivas en 1974, más la activación paralela a este régimen de comites políticos en ministerios y autónomas,

174 MERINO, José y ULLOA, Rodolfo. Costa Rica: una democracia saqueada. San José: Foro de Acción Política, setiembre de 2002, pp. 1 a 15.

175 Posición de los académicos de la Universidad de Costa Rica: Dr. Mario Carvajal Herrera; M.Sc. Max Gutiérrez López, y; M. Sc. Víctor Vásquez Vargas, definida en diferentes foros realizados por la Escuela de Administración Pública en los años 2002 y 2003.

176 Meoño Segura, Johnny. ¿Cuáles son las causas? San José: La Nación, 29 de setiembre del 2004, p. 27 A.

entronizaron el servilismo y clientelismo políticos en sus peores manifestaciones, traslocando lealtades al activismo partidista y reemplazando en mucho las más sanas prácticas de representación y participación políticas…Todo lo anterior, más las disfuncionalidades de nuestro sistema político centralista y presidencial…es el tramado que ha permitido el desmedido tráfico de influencias y la corrupción que hoy nos explota en la cara…El régimen junta-presidencias es nocivo porque es servil"

De igual forma, profesionales y empresarios, han relacionado la corrupción con la excesiva regulación y existencia de leyes y reglamentos, que en vez de agilizar y mejorar la acción pública y las relaciones con los particulares, han creado toda una condicionalidad para el ejercicio de las conductas impropias que llevan a la corrupción. Costa Rica está en el grupo de países que más regula la actividad empresarial, según los resultados de una encuesta que publicó la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial[177], cuyo estudio demuestra los daños que provoca el exceso de regulación a un país, afirmando que el exceso de normas se da en países donde las instituciones estatales son incompetentes y corruptas, y no produce mejores servicios públicos o privados y que demasiada regulación en lugar de proteger a los consumidores y a los trabajadores, estimula actividades tales como: el aumento del sector informal; las conductas corruptas; el desincentivo para la inversión empresarial; y es una barrera para el crecimiento económico,

Esta realidad ha propiciado resultados nada halagadores para el mejoramiento social, ético y moral de los ciudadanos, con efectos directos sobre la calidad de vida, el régimen político, la calidad de los servicios públicos, la equidad y la justicia social, cuyas principales manifestaciones son, entre otras:

- La desconfianza en la clase dirigente política y en el propio régimen político: pérdida de credibilidad
- La disminución de los presupuestos públicos que buscan el desarrollo social y la satisfacción de las necesidades de la colectividad
- El desaliento por las conductas de los lideres políticos
- La ineficiencia estatal y el desperdicio de los recursos públicos
- La prevalencia del interés particular sobre el interés general
- La orientación de las políticas públicas para favorecer a los que más tienen y a sectores de interés específicos de la sociedad
- La crisis de autoridad y la falta de definición pública en la lucha contra la corrupción.
- El clientelismo político y el excesivo interés en lo electoral
- El deterioro de la calidad de vida y el incremento de la clase pobre, que llega a un grado de miseria
- El aumento de la violencia y la inestabilidad social
- El deterioro del estado de derecho, del interés público y los servicios públicos
- La venta de conciencias y el compromiso en las relaciones económicas y políticas
- La evasión fiscal desmedida y en crecimiento continuo, convirtiéndose casi en un deporte nacional
- Creación de privilegios para la clase adinerada y para los trabajadores del sector público, en perjuicio de las grandes mayorías: emisión de leyes específicas que favorecen a sectores de interés, convenciones colectivas, subsidios e incentivos a empresas
- Estructuras subyacentes de poder real que se fortalecen en la sociedad y el Estado
- La resistencia al cambio y a la modernización, para mantener las condiciones que favorecen el desorden, los privilegios, y la corrupción
- La ausencia de controles económicos y de resultados en la gestión pública, así como de rendición de cuentas
- Falta de transparencia en el diseño y definición de políticas públicas y leyes de la República

177 Declaración de Carolee McLiesh, uno de las autoras del informe, a la agencia de noticias EFE, publicadas en el diario La Nación de Costa Rica, 18 de octubre de 2003, p. 18

- Excesivos controles previos en la acción pública (sobre documentos) y las relaciones con los particulares, que en vez de beneficiar a la función pública, la perjudican con la promoción y fomento de las artes para evadir la ley y actuar ilícitamente, por necesidad o por conveniencia.
- El botín político y el nepotismo en los nombramientos de personal en las instituciones del Estado
- La exoneración de impuestos a la inversión extranjera y el cobro desmedido de impuestos a las empresas y a los ciudadanos nacionales
- El lavado de dinero y el narcotráfico son supuestos de la vida nacional
- El despilfarro, el uso indebido y el acto ilegal en el manejo de los recursos públicos para satisfacer el "ego" y mejorar la imagen de los funcionarios y dirigentes políticos.
- El abuso de poder, de autoridad y de recursos públicos para satisfacer intereses particulares
- El mal ejemplo de políticos, empresarios y ciudadanos, que oficializa el cinismo en la actuación pública y privada
- Rigidez presupuestaria que promueven y fomentan las conductas impropias en el manejo de los recursos públicos
- Ausencia de gerencias públicas en las instituciones del Estado
- El debilitamiento de la familia como base de la sociedad
- La subfacturación de las mercancías que se importan
- El crecimiento de la economía informal
- La impunidad en los actos delictivos, muy especialmente de aquellos relacionados con los funcionarios públicos de alto nivel y los empresarios.
- El trato preferencial y diferenciado para los políticos denunciados por participar en hechos de corrupción.
- La negligencia en la acción sancionatoria y de responsabilidad pública

Estos aspectos identificados en la vida nacional, dan lugar para pensar y aceptar, con profunda tristeza, que se ha perdido el ser humano, lo que da paso a la pérdida del derecho, la ética, la conciencia y con ello se desvanece Dios. Situación que existe a pesar de que el país ha dado muestras claras de querer y buscar soluciones al proceso de descomposición moral, lo que es considerado en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como pasos de avance, pero que la realidad ha demostrado que han sido insuficientes, y que lejos de disminuir, se ha acrecentado la corrupción como desarticulador social e inhibidor de procesos efectivos de modernización. Contribuyendo a la pérdida de credibilidad y de la confianza en el sistema político.

10.8. La corrupción como inhibidora de procesos de modernización

Si aplicamos el marco conceptual que se definió para esta obra, pareciera un contrasentido hablar de corrupción y de función pública al mismo tiempo, pero la verdad es que la práctica de la acción pública, como resultado de conductas impropias de dirigentes políticos, de funcionarios públicos y de particulares, se ha desviado de las bases fundamentales del Estado, de la Administración Pública y de la ética y la moral. Esto ha creado un Estado y una administración enfermas, con una salud ética nada envidiable, con un crecimiento exponencial de las prácticas corruptas y con un debilitamiento del Estado de derecho y del principio de legalidad; a la par de una descomposición del sistema social, la familia y la libertad de los individuos. Resultando la corrupción un mecanismo que posibilita el retraso o la eliminación de procesos de modernización, o en su defecto que propicia cambios para favorecer intereses particulares, en perjuicio del bien común.

Los comportamientos desviados del bien común resultan: de la pérdida de valores en los individuos y los grupos sociales; del afán desmedido por la ganancia fácil; de la compleja y excesiva formalización de la Administración Pública, que teje toda una telaraña institucional en la que se mueven la falta de estudio, de control y de rendición de cuentas, la ausencia de voluntad política, la falta de coherencia y de visión de conjunto de la acción pública y una peligrosa desvaloración de lo público y una sobrevaloración de los privado; y a la creación de nuevas formas de organización paralelas regidas por el derecho privado, para evadir los procedimientos legales y "acelerar" las decisiones y acciones. Problemática que se da en los procesos de gestión.

Se ha jugado con la nobleza de la función pública y con la bondad de los ciudadanos. Algunos funcionarios gubernamentales y particulares han utilizado la cosa pública como bienes de difunto, como su finca o su patrimonio personal, con lo cual la han denigrado y humillado, creando toda una censura acremente a quienes se dedican a la función pública y a las instituciones, generalizándose una crítica a todo lo que huele a gobierno. Esto resulta injusto y deleznable, por cuanto el Estado y el gobierno son verdaderos instrumentos jurídicos para la búsqueda del bien común, si se usan adecuadamente, por supuesto; tal realidad, unida al deterioro de los sueldos y salarios de los funcionarios públicos, que hacen difícil contratar a las personas más idóneas del mercado laboral, ocasiona, un ambiente nada positivo para la acción pública y el respeto a la función pública: mala imagen, limitación económica, desprecio, pérdida de la dignidad del funcionario, falta de estimulo y fuente para la corrupción.

A continuación se describen algunos ejemplos, -entre muchos otros-, de conductas que califican como actos de corrupción y que tienen un efecto negativo en los esfuerzos que se realizan para modernizar el Estado y la Administración Pública y para mejorar la gestión, sobre la base de la realidad que acontece en la gestión pública.

Resistencia al cambio en la acción pública

Los diferentes esfuerzos y planes de gobierno para realizar cambios en la estructura y organización en el Estado y en la Administración Pública, han resultado en vano, debido a la fuerte resistencia interpuesta por las organizaciones gremiales y otros sectores de interés, que anteponen posiciones dogmáticas o ideológicas y la defensa de los beneficios particulares, a los verdaderos intereses del bien común y de la lógica humana y social.

Para Miguel Sobrado[178] existe un poder subyacente en la acción pública que lleva a mantener las condiciones actuales y a oponerse al cambio y a la modernización, en procura de mantener privilegios y el poder. A su criterio esto obedece al clientelismo político y a la búsqueda del botín político, y propone abrir espacios al control ciudadano para eliminar este poder subyacente y la aplicación de la autoridad y la ley en forma implacable. Opinión que se explicó en detalle en el punto sobre la gestión para el cambio.

Esto es un obstáculo para el desarrollo y cambio institucional, así como para la reforma del Estado, resultando una causa básica del deterioro de los servicios públicos, de la pérdida de la misión de las organizaciones públicas, del aumento de las conductas de corrupción con el uso de los recursos públicos, del crecimiento y consolidación de los privilegios en la función pública, y de las debilidades en la gobernabilidad y conducción de las instituciones.

Pero este criterio que se aplica para la burocracia estatal, también se va a encontrar en las políticas públicas que buscan orientar procesos de cambio o de reforma en el Estado, para favorecer intereses

178 Sobrado, Miguel. El poder subyacente. La Nación, 24 de agosto de 2002, p. 15.

particulares de grupos que ostentan el poder político y el poder económico en el país, lo que es una forma de corrupción. Así encontramos programas de ajuste estructural que pretenden la reforma del Estado, pero que en el fondo no hay tal objetivo, sino que se escudan en la "moda" o el modelo económico neoliberal para convertir la reforma del Estado en una simple reforma administrativa, que al final termina creando cambios instrascendentes en las instituciones que culminan con programas de movilidad laboral o eliminación de dependencias o programas sociales.
Esto ocurre, por cuanto su gran objetivo es el traspaso de funciones claves y de gran rentabilidad que ejecuta el Estado, a la empresa privada, que de antemano se tiene identificada por cuanto sus propietarios forman parte de la clase social de "políticos empresarios".

El "botín político"

Los partidos políticos al asumir el poder abandonan sus propuestas y planes de gobierno expuestos en las campañas, para dar paso a la aplicación de la acción pública en procura de favorecer intereses clientelistas y electorales, y toman la función pública como un botín político: dan paso al nepotismo, al favorecimiento familiar y de amigos, y al cumplimiento de compromisos electorales, alejados del bien común y de la misión de las instituciones. Los ejemplos de nombramientos en la Cancillería, Ministerio de Educación y en la Asamblea Legislativa los ha expuesto la Defensoría de los Habitantes en sus informes anuales a la Asamblea Legislativa.

Uso abusivo de la contratación pública

La contratación administrativa en el Estado ha resultado, al igual que en otros países del mundo, una de las actividades más expuesta a la actuación irregular de los funcionarios y particulares, a la presencia de conductas inconvenientes al interés común y a la sana administración. Realidad que es el resultado de las negociaciones que la misma crea, al estar de por medio el interés particular de muchos oferentes que procuran venderle bienes y servicios a las instituciones, dentro de un mercado caracterizado por una fuerte competencia, y en el que cada quien busca lograr sus objetivos y metas mercantiles, y existir un presupuesto público de por medio, que resulta ser muy atractivo para los intereses de los negociantes. Lo sucedido con los contratos en la Caja Costarricense de Seguro Social, en el Instituto Costarricense de Electricidad y en el ministerio de Obras Públicas y Transportes resultan buenos ejemplos como desarticuladores sociales e inhibidores de efectividad institucional.

Según datos de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, el 92% de las compras del Poder Ejecutivo se hacen por medio del procedimiento de compra directa y para la Contraloría General el 73% de las compras del Estado se realizan por dicho procedimiento, con lo cual la licitación resulta ser una excepción[179]

Actos ilícitos en trámites para servicios públicos

La corrupción se expone públicamente en toda clase de servicios públicos, a vista y paciencia de los ciudadanos y de las autoridades, llegándose a extremos de aceptar las conductas ilícitas como normales y cosa de la rutina. Se paga para agilizar procesos administrativos.

Tráfico de influencias, conflictos de interés y la "puerta giratoria"

Se utiliza el cargo público y el poder político para ejercer influencia en la acción pública: caso de los préstamos internacionales y los bancarios, el nombramiento de personal en los ministerios e instituciones descentralizadas, trámites en la administración de justicia, y en la asignación de viviendas de interés

179 Datos suministrados en la presentación del Plan estratégico para la modernización de las compras públicas en febrero del 2010 y en la memoria anual de la Contraloría General del 2009.

social y entregas del bono de vivienda. Hoy estoy en la empresa privada y mañana en la función pública y preparo el terreno para buscar intereses particulares.

Negligencia en la acción pública

El mal uso de recursos públicos en las instituciones del Estado muestra que por negligencia, incapacidad o incompetencia en los puestos públicos, los funcionarios permiten y dejan pasar irregularidades en la aplicación del dinero del presupuesto nacional: compras innecesarias, remodelaciones suntuosas de oficinas, uso de vehículos oficiales, pago de salarios que no corresponden, recibo de obras públicas sin revisar las condiciones, negligencia en el cobro de las tarifas por servicios públicos y, compra de equipo y sistemas de cómputo sin control

Abusos en la contratación de consultorías y asesorías.

Los presupuestos públicos asignan sumas millonarias para la contratación de consultorías y asesorías en las instituciones, instrumento, que bien aplicados resultan beneficiosos para los entes, pero mal aplicados u orientada la contratación para amigos políticos o familiares, deviene en un acto ilegal y de corrupción. Los medios de comunicación han denunciado a la opinión pública muchos casos de abusos en este aspecto, entre los casos más comentados están las contrataciones en: el Instituto Costarricense de Puertos (INCOP), Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Ministerio de Hacienda, y Ministerio de la Presidencia

Privilegios y beneficios particulares en convenios colectivos

En Convenciones Colectivas de las instituciones públicas se concretan y oficializan privilegios odiosos para funcionarios públicos, en perjuicio del bien común y de la misión y objetivos de las organizaciones. El interés particular prevalece sobre el beneficio institucional y se manifiesta con conductas opositoras a todo cambio para la modernización: se busca mantener las condiciones que favorecen privilegios. Gracias a la intervención de la Sala Constitucional se están eliminando estos privilegios.

La evasión fiscal por parte de personas físicas y jurídicas

Este tipo de corrupción se ha convertido en todo un deporte en el país, y tanto los individuos como los empresarios, utilizan diferentes mecanismos para lograr la evasión y con ello afectar la hacienda pública. Según un estudio de la Contraloría General de la República en el 2002, la evasión del impuesto de ventas alcanzó 46% (118.000 millones de colones), lo que representó el 1,9% del PIB[180], y; el ingreso de mercadería de contrabando también es rutina en las fronteras. Los resultados de la evasión tienen un efecto directo en la capacidad del Estado para emprender proyectos de inversión y programas sociales que mejoren la calidad de vida y modernicen la Administración Pública.

- Falsedad ideológica en los datos de planillas que se presentan a la Caja del Seguro Social para pagar menos cargas sociales y evadir el pago de éstas. La morosidad llega a sumas astronómicas y la gestión ha resultado incapaz de resolver este daño tan grave al Estado y a la seguridad social
- Los desajustes en los ingresos del Estado y en los presupuestos públicos, -como consecuencia del hurto de los fondos públicos-, son compensados aumentando los impuestos, con lo cual los costos de la corrupción se le cargan o trasladan a los ciudadanos. Entonces tenemos que, además

180 ROJAS, José. Gran evasión en tributo de ventas. San José: La Nación, 21 de febrero del 2004, p. 15 A

de perder la oportunidad de recibir bienes y servicios para mejorar la calidad de vida, la sociedad costarricense es objeto de una carga impositiva y tarifaria desproporcionada y a todas luces injusta, resultando como mayor perjudicado el trabajador del sector público y la clase media.

Los casos comentados demuestran que la corrupción en el país ha actuado como desarticulador social e inhibidora de procesos efectivos de gestión y de modernización del Estado y de sus instituciones y sobre todo con una incidencia fuerte en la calidad de vida de los ciudadanos y sus comunidades. Por lo que la gestión pública debe promover y fomentar mejores acciones para combatirla y disminuirla por medio de planes, programas y estrategias que favorezcan los principios y valores morales y éticos, como la probidad y la transparencia en la acción y las conductas de los individuos y grupos humanos.

Cuatro ejes claves para la estrategia de la nueva gestión pública deben aplicarse: la capacidad y competencia de los recursos humanos, el desarrollo tecnológico, la ética y la confianza, unidos al de eficiencia y eficacia en la acción pública, para lo cual se requiere de voluntad política para su ejecución y mejoramiento. Además, de innovar la gestión de control y evaluación de los programas y las acciones públicas que ejecutan todas las instituciones del Estado, que es el tema que se trata en esta obra en el punto siguiente.

X. El control en la gestión pública

1. Definición de control

Control es la función y el proceso responsable de asegurar que los planes, programas, proyectos, funciones y tareas se cumplan correctamente y que se logren los resultados esperados, según los objetivos y metas definidas por las organizaciones.

El objetivo de la función de control es servir de órgano asesor y evaluador que colabora con la administración, proporcionándole la información necesaria a su debido tiempo sobre las causas perturbadoras de la gestión y de los procesos.

Tiene que ver con comprobación, inspección, prevención y evaluación de la toma de decisiones y acciones institucionales o empresariales, para determinar si se cumple con los objetivos, metas y políticas de la organización, y si se están utilizando adecuadamente los recursos.

2. Definición de control interno e importancia

Es el proceso de supervisión o vigilancia que ejecuta el consejo directivo, la gerencia, las jefaturas y funcionarios de una institución o empresa, sobre la operación de los sistemas y procesos de trabajo, para garantizar el cumplimiento de los planes, objetivos, metas y políticas

En la empresa pública y empresa privada moderna, se requiere el control interno para mantener su funcionamiento u operación en el rumbo correcto y según el principio de legalidad. Es un requisito básico para lograr las metas de productividad y competitividad en general en la empresa, y para las instituciones públicas es fundamental para el logro de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Es una herramienta clave para la rendición de cuentas, pero tiene que aplicarse con una orientación sistémica y una adecuada relación de costo y beneficio. Los dirigentes y administradores de las instituciones tienen que comprender que son los responsables del diseño y ejecución de los sistemas de control y asumir el papel que les corresponde como principales actores en el control.

3. Etapas básicas del proceso de control interno

- Definición de objetivos y políticas
- Establecimiento de normas
- Evaluación y medición del rendimiento en comparación con las normas
- Corregir las desviaciones, errores e irregularidades
- Evaluar cumplimiento de objetivos y normas
- Evaluar cumplimiento de plan operativo anual

Para la ejecución de estas etapas, se tienen que cumplir las tareas y tipos de control que se describen seguidamente

4. Áreas y tareas de control

El control interno forma parte del proceso de control operacional que el Estado, sus instituciones y empresas deben aplicar, para lograr eficiencia y eficacia en la gestión y en el esfuerzo personal de los funcionarios: cumplimiento de objetivos, metas, tareas, deberes y responsabilidades. Con tal propósito, se tienen que desarrollar las siguientes áreas y tareas de control.

- Tarea preventiva: para evitar imperfecciones y errores en los procesos operativos
- Tarea de conformidad: Comprobar la calidad y la oportunidad en la ejecución de los servicios
- Tarea correctiva: Corregir los errores y desviaciones, atender quejas y denuncias en la ejecución de los procesos, y recomendar sanciones por las faltas o irregularidades cometidas
- Tarea de seguridad: vigilar y evaluar los riesgos en la toma de decisiones y la ejecución de las acciones
- Tarea económica: evaluar el respaldo financiero de las operaciones y los resultados, determinar el buen uso del presupuesto y enfrentar planes a resultados para medir el desempeño. Rendición de cuentas.

5. Tipos de control y su operación en la realidad

Seguidamente se citan los tipos de control que más se aplican en las instituciones públicas.

- Control jurídico
- Control contable, financiero y presupuestario
- Control económico y de resultados
- Auditoria operativa
- Control de inventarios
- Control de calidad de los bienes y servicios adquiridos
- Control administrativo
- Control político

Según sea el momento, también se definen y caracterizan los siguientes tipos de control: antecedente (antes de la toma de decisiones y la acción), concomitante (en la ejecución de los procesos operativos), y subsiguiente (posteriormente a la acción).

La realidad de la gestión de control en la función pública muestra la ausencia de operación como un sistema y serias deficiencias en cuanto a la eficiencia del control y a la oportunidad en su ejecución. Mucha de la acción se queda en la acción previa, sobre documentos y su legitimidad legal, contable y financiera, cuyo efecto en la eficiencia y eficacia de la gestión es insuficiente y muy débil. Hace falta el replanteamiento de la gestión tomando como base la reforma del artículo 11 de la Constitución Política realizada en el 2000, que hace obligatoria la existencia de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y, además, un cambio en las competencias y forma de ejercer el control la Contraloría General de la República. El control contable, financiero y legal debe ser una atribución de las auditorias internas y el control económico y de resultados (rendición de cuentas) debiera asumirlo con fortaleza el ente contralor.

El control de calidad en la prestación de los servicios, la acción pública y en las compras estatales es inexistente y da base para el desperdicio de recursos cuantiosos y el deterioro de la misión de las instituciones.

El control de inventarios y de los bienes patrimoniales presenta serias deficiencias, que dan lugar a la pérdida de los recursos y a su deterioro y poco les interesa a los jerarcas de las instituciones cumplir con las normas que regulan la administración de bienes y la contratación administrativa. Esta área es una de las más descuidadas en la gestión pública, desde los puntos de vista de administración, gerencia, uso de tecnología y disponibilidad de plantas físicas adecuadas.

1. El control político

1.1Concepto

El control político tiene su base conceptual en el principio de la democracia, que convierte al Poder Legislativo en un instrumento que regula la acción de los poderes públicos, y las conductas de los funcionarios en la ejecución de las funciones, deberes y responsabilidades, y; su base jurídica se encuentra en la Constitución Política

Según Alex Solís (1995), se le define como la actividad formal e informal que lleva a cabo la Asamblea Legislativa, con el propósito de determinar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la aplicación de los valores éticos y el logro del bien común, en la ejecución de la acción pública.

El control político lo ejerce la Asamblea Legislativa sobre:

- Todos los Poderes
- Las instituciones y sus actos administrativos
- Las acciones y conductas de los funcionarios públicos

Si bien la Constitución no tiene la claridad suficiente al respecto, en la práctica la Asamblea Legislativa ha cumplido con este control, resultando una herramienta irrenunciable y de uso cotidiano de los legisladores.

En Costa Rica el control político está en su primera fase de desarrollo, no está formalmente estructurado y en la práctica depende mucho de la oportunidad política en el trabajo de los legisladores
Se debe cumplir lo que afirmó John Stuart Mill:

> "El verdadero oficio de una asamblea representativa es vigilar y controlar al gobierno; poner en claro todos sus actos; exigirle justificación de ellos, cuando parezcan discutibles y denunciarlos si son condenables"

1.2. Propósitos del control político

- Fortalecer la moral y la ética
  - Investigar abusos de poder, fraude y corrupción
  - Hacer públicos los actos de los poderes públicos
  - Denunciar acciones incorrectas de los funcionarios

- Desarrollo político
  - Verificar conformidad de la acción pública con programas de gobierno
  - Evaluar cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo
  - Evaluar y mejorar la eficiencia de la Administración Pública
  - Evaluar cumplimiento del interés público
  - Evaluar necesidad de empréstitos
  - Evaluar y controlar la ejecución del Presupuesto Nacional

- Cumplimiento legal
  - Verificar el cumplimiento de la ley y los reglamentos
  - Oportunidad en decretos de urgencia
  - Dar seguimiento a resoluciones de la Sala Constitucional
  - Vigilar la hacienda pública

1.3. Límites del control político

De acuerdo a la Constitución Política el control político está limitado a:

- Las decisiones y acciones del Poder Ejecutivo
- Las decisiones y acciones de las instituciones públicas
- Las acciones y conductas de los funcionarios públicos

El artículo 121 de la Constitución Política le confiere a la Asamblea Legislativa la capacidad investigadora, la cual cumple por medio de las Comisiones Especiales.

Actualmente el control lo ejerce por los siguientes medios:

Integración de Comisiones Especiales, para que investiguen casos concretos de interés público

Llamando a los funcionarios públicos para que expliquen o justifiquen su gestión
Intervención personal de los legisladores (cartas o denuncias)
Solicitando a la Contraloría General de la República la investigación de casos concretos
Solicitando la intervención de la Defensoría de los Habitantes o del Ministerio Público.

La facultad de control político del Poder Legislativo no es un poder ilimitado. La Asamblea no puede sustituir, en el ejercicio de sus funciones a otros Poderes u órganos públicos. Tampoco puede inquirir sobre la vida privada de los ciudadanos, los secretos de Estado y otros temas derivados de la correcta interpretación de la Constitución Política. Su actuación no puede sustituir al Poder Judicial, y los resultados de su acción no tienen efectos jurídicos vinculantes para las instituciones y sus funcionarios. Pero la Asamblea efectúa el control político con el fin de sentar las responsabilidades administrativas y políticas y, tiene un efecto directo en la opinión pública y en la imagen de los funcionarios públicos involucrados (se da una sanción social).

1.4. Efectos del control político

El control político carece de efectos jurídicos vinculantes para las instituciones y los funcionarios públicos. Sólo puede expresar juicios, pero no rectificar o modificar la conducta del controlado, ya que no incluye la posibilidad de imponer sanciones.

Es una actividad que solamente puede provocar presión política, moral y social.

La repercusión pública, la presión social, la sanción moral y la desaprobación política, constituyen las principales consecuencias y la razón de ser del control político. La renuncia, la rectificación, la desaprobación pública y la corrección, son los efectos más claros.

Al respecto cabe hacer mención de las siguientes afirmaciones:

> "…nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre envestido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¿Quién lo diría?, ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas" (Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Pag. 149).
>
> "El poder siempre corrompe. Por eso se debe organizar el poder público, de manera que su uso no implique abuso, ni corrupción. Dos principios esenciales para tal fin: ejercicio del poder por medio de órganos competentes y división del poder de modo que el poder detenga el poder". (Lord Acton)

1.5. Objeto del control político

- El cumplimiento del ordenamiento jurídico
- El cumplimiento de los valores éticos y morales
- El programa de gobierno
- El plan nacional de desarrollo
- La eficiencia en la acción pública
- La forma de manejar los recursos públicos
- El cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto nacional

1.6. Procedimientos formales e informales

La Asamblea Legislativa aplica los siguientes procedimientos para el control político:

- Voto de censura

- Voto negativo o rechazo de la conducta de un funcionario público. Su efecto es moral y político. Lo define el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política
- Interpelaciones
- Se cita a los ministros para que expliquen sus actuaciones y rindan cuentas por sus acciones. Rige solamente para los ministros. Lo establece el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política
- Concurrencia voluntaria de los ministros al plenario legislativo
- Llegan para explicar y aclarar dudas sobre la acción pública y contestar preguntas de los Diputados. Lo define el artículo 145 de la Constitución Política
- Comisiones Especiales de investigación
- Instrumento colegiado de información e investigación. Lo define el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política.
- Presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República
- Se analizan, discuten y aprueban los presupuestos
- Informe escrito del Presidente de la República
- El control se ejerce al informe escrito que presenta el Presidente sobre la gestión de gobierno, cada primero de mayo. Los Diputados lo analizan y emiten sus criterios sobre la acción del Poder Ejecutivo.
- Memoria Anual de los ministerios
- Cada ministro esta obligado por la Constitución a presentar cada año una memoria sobre la gestión realizada, la cual se presenta a la Asamblea Legislativa.
- Informes especiales de los ministros
- Cuando lo crea necesario la Asamblea puede solicitar a los ministros informes sobre casos especiales.
- Las excitativas

Son iniciativas de los Diputados para solicitar la intervención de los ministros o de las instituciones en la atención de casos especiales. Las aprueba el plenario.

1.7. Controles auxiliares

La Asamblea Legislativa cuenta con los siguientes órganos auxiliares para el ejercicio del control político:

- La Contraloría General de la República

- La Defensoría de los Habitantes

1.8 Obstáculos en el control político

Según el Dr. Hugo Alfonso Muñoz (1997), en América Latina hay falta de tradición del control político como ejercicio sistemático. Los Diputados conciben el control como la oposición a los proyectos de ley, la denuncia o el discurso agresivo y crítico del gobierno de turno, y no como un instrumento positivo para el ejercicio de la democracia. Pero el control político exige algo más: un sistema idóneo de medios para alcanzar los objetivos de fiscalización. Además, ha existido confusión jurídica respecto a sus alcances y limitaciones, por falta de claridad en la Constitución Política.

El funcionamiento de la Asamblea Legislativa en Costa Rica y la experiencia en la actividad parlamentaria en otros países de América han permitido identificar ciertos obstáculos en la gestión, tales como los que se citan a continuación:

- Insuficiente claridad en la disposición constitucional sobre el tipo de control que se debe realizar
- Ausencia de un criterio sistemático para su aplicación
- Insuficiencia de los medios para ejecutar el control
- Bajo comportamiento político y pérdida del objetivo social en la acción de los dirigentes de los partidos
- Falta de procedimientos, apoyo técnico y experiencia en tareas de control: hace falta una cultura de control político.
- Confusión jurídica o falta de claridad en las leyes
- Los jerarcas esconden información, se niegan a entregarla o dilatan ponerla a disposición de los diputados
- El tiempo para obtener información se alarga o se pospone por intereses personales o por estrategia institucional.
- Falta de información o insuficiente capacidad de los Diputados para profundizar en los casos y soluciones
- Desventaja abismal entre Diputados y funcionarios en el conocimiento de la función pública, la legislación y el ejercicio práctico de la acción
- Insuficiente asesoría especializada para los diputados, lo que los inhibe para analizar los hechos y acciones públicas con objetividad
- Insuficiente capacitación de los Diputados sobre la materia de la Administración Pública y la aplicación de la normativa
- Confusión en los objetivos del control político, que se contamina con la política partidista y se pierde el interés común
- Actitud subjetiva de los Diputados para aplicar el control y evaluar los casos
- Prevalecen intereses partidistas sobre los intereses nacionales
- Mayor interés en lo electoral que en lo nacional
- Defensa de los partidos políticos y de sus dirigentes y no del interés general

XI. Nuevas formas de gestión pública

Como resultado de los cambios que se dan en el mundo y las políticas de los organismos internacionales, el Estado costarricense y la Administración Pública han adoptado una serie de técnicas o formas de organización nuevas, cuya naturaleza es más apropiada para empresas privadas que buscan rentabilidad financiera y les interesa poco la rentabilidad social.

Se han aplicado, como recetas, a condiciones organizacionales muy diferentes, porque la institución pública y su gestión existen para cumplir una función social, aunque se aleje de la rentabilidad económica o financiera, creando condiciones organizacionales que llevan a que las instituciones públicas se aparten de los objetivos humanistas y sociales. Incluso, algunas de estas técnicas, recomendadas por estudios de consultores nacionales e internacionales, son más apropiadas para los procesos productivos de industrias o fábricas y no para procesos de acción social y de desarrollo humano, lo que ha ocasionado que sus resultados no sean los esperados, que se pierdan valiosos recursos presupuestarios y se generen confusiones conceptuales serias.

También, algunas de ellas, se han utilizado, de manera planificada, como instrumentos para disminuir el aparato estatal, trasladar funciones al sector privado y despedir personal por medio de la movilidad laboral, por lo que se ha desnaturalizado su importancia. Situación que ha deteriorado la gestión y la prestación de los servicios públicos, ya que luego se quedan funciones sin cumplir o se ejecutan parcialmente. Ejemplos: los servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE),

del Instituto Costarricense de Puertos (INCOP), del Consejo Nacional de Producción (CNP) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), entre muchos otros. Al CNP desde inicios de los noventa le han aplicado medidas para desaparecerlo para favorecer intereses de los importadores, olvidando que nació y se desarrolló como un ente estabilizador de precios para los productos agrícolas y el beneficio de los agricultores nacionales y su cierre es eminente para mal del país y beneficio de los importadores de granos.

Seguidamente se describen estas nuevas formas de organización, que se han aplicado en la gestión pública en el país con menor o mayor grado de intensidad, por lo general impuestos por los organismos internacionales financieros y aceptados por los dirigentes de los entes, cuyos resultados aún no se han evaluado.

1. Nuevos enfoques de gestión

1.1Reingeniería

- Proceso de reconversión organizacional
- Revisión y rediseño de los sistemas y procesos de trabajo
- Alcanzar mejoras en calidad, costos, tiempo, desempeño y servicio
- Corregir y eliminar lo que no sirve. Pero se utilizó en la década de los noventa para aplicar la movilidad laboral o despedir personal y reducir las instituciones
- Se concentra en lo que debe ser
- Busca desarrollar potencialidades

1.2. “Empowerment”

- Empoderamiento o delegación de funciones al personal subalterno, para la toma de decisiones efectivas
- Responsabilizar la toma de decisiones
- Lograr oportunidad en la toma de decisiones
- Dar cuentas o facultar. Delegar
- Trabajo en equipo
- Actitud de sinergia
- Compartir información
- Crear confianza y credibilidad en el servicio
- Autonomía por medio de fronteras, claramente definidas
- Cambiar modelos mentales o atrofias burocraticas

1.3.”Benchmarking

- Crear condiciones para conocer y dominar el ambiente
- Consolidarse en el medio
- Captar las mejores ideas, prácticas, procesos, estrategias y técnicas que utilizan otras organizaciones, para compararlas y tomar lo que sea necesario para mejorar la nuestra
- Conocer y aprender de otros
- Estudiar y revisar experiencias de otras organizaciones

En el Estado se manifiesta por medio de actividades como: Investigación para determinar nuevos conocimientos y técnicas y nuevas formas para aplicarlas, estudio de experiencias en otros países,

alianzas estratégicas con organizaciones y empresas y acuerdos de colaboración mutua.

1.4. "Downsizing"

- Reducción del número de empleados
- Lograr mayor desempeño de la organización
- Despido de empleados, para bajar costos y mejorar rendimiento
- Agilizar proceso de toma de decisiones
- Promover el espíritu emprendedor
- Genera consecuencias sociales negativas, como resultado de los despidos

En el Estado este mecanismo se manifiesta por medio de políticas para la movilidad laboral, ofrecer el pago de prestaciones sociales normales o con bonificación y promover las Sociedades Anónimas Laborales (SAL)

1.5. "Rightsising"

- Su objetivo es definir el tamaño adecuado de la organización. ¿Pero cuál es el tamaño adecuado?; ¿Qué criterios o indicadores se aplican para determinarlo?: estas interrogantes no se plantean, ni mucho menos las definen quienes la aplican.
- Promueve el cambio planificado para modernizar
- Busca crear condiciones para la competencia

En el Estado se manifiesta por medio de políticas públicas para: Reducir el Estado o; trasladar funciones del Estado al sector privado y con ello reducir la planilla institucional y el número de empleados en el sector público.

1.6. "Upsizin"

Implica el aumento del tamaño de la organización. Esta forma de gestión se ha utilizado en la Administración Pública para favorecer intereses particulares de funcionarios y gremios: se usa la reestructuración o reorganización como medio para mejorar puestos y salarios o favorecer a personas y grupos.

1.7. "Outsourcing"

- Contratación de bienes y servicios
- Diferenciar lo esencial de lo trivial
- Disminuir costos
- Control de calidad y evaluación continua
- Ayuda a eliminar áreas no críticas

En el Estado se manifiesta por medio de políticas públicas o medidas tales como; privatización o traslado de funciones del sector público al privado (Deslocalización): contratos para la prestación de servicios, como aseo, limpieza, correspondencia, seguridad, transporte, mensajería, digitación y concesiones.

1.8. Método "Deming"

El Método Deming[181] plantea catorce puntos básicos para el cambio en las organizaciones y hacerlas competitivas, proteger a los inversionistas e incentivar la creación de puestos de trabajo, que pueden aplicarse al mejoramiento de la gestión pública. Esto aspectos son:

- Crear constancia de propósito para la mejora de productos y servicios. Innovación permanente;
- Adoptar una nueva filosofía para evitar errores;
- Dejar de confiar en la inspección masiva;
- Poner fin a la práctica de conceder negocios con base en el precio únicamente;
- Mejora constante del sistema de producción y servicios;
- Instituir la capacitación y comprenderla como una inversión y no un gasto;
- Instituir el liderazgo como base para la dirección efectiva;
- Eliminar el temor para garantizar la calidad y la productividad;
- Derribar las barreras que existen entre las áreas;
- Eliminar los lemas, las exhortaciones y las metas de producción impuestas para la fuerza laboral;
- Eliminar las cuotas numéricas, que perjudican la calidad;
- Remover las barreras que impiden el orgullo de un trabajo bien hecho;
- Instituir un programa vigoroso de educación y re-capacitación;
- Tomar medidas para llevar a cabo la transformación.

W. Deming, al enunciar sus principios de control total de calidad, identifica las siete enfermedades mortales y obstáculos que afectan a las empresas, las que son coherentes con la realidad comentada del Estado y Administración Pública costarricense y sus instituciones y proporciona una orientación para transformar el estático estilo de la administración del país. ¿Si se tiene esta orientación teórica, porqué no aplicarla para conocer y emprender mejoras a la gestión?; ¿Será que se requiere más capacidad y competencia gerencial?

2. Nuevas formas de organización

El país, como consecuencia de la necesidad, de la presión de los organismos internacionales y de las nuevas condiciones que presenta la globalización y el mercado de bienes y servicios, ha incursionado en la creación de nuevas formas de organización, para que el Estado tenga una participación más activa en la fiscalización, la regulación y el control, con el fin de defender los intereses de los individuos y grupos sociales.

Entre ellas tenemos las siguientes nuevas formas de organización:

- Órganos reguladores ARESEP; INTECO; Consejo Transporte Público; CONASSIF; SUTEL
- Organizaciones supervisoras: SUGEF; SUPEN; SUGEVAL; SUGES; CONESUP; CONARE
- Organizaciones defensoras. Defensoría de los Habitantes; Contralorías de Servicios; INAMU; CONAI
- Organizaciones ejecutoras. CONAVI; COSEVI; CETAC; EBAIS; PAIS; Consejo de Transporte Público; Consejos de Salud; Consejos de Distrito; servicios y obras por concesión; gestión interesada; contratos por "outsourcing".
- Ministerio de Ciencia y Tecnología.

181 WALTON, Mary. El método Deming en la práctica. Colombia: Editorial Norma, 1993.

- Sistema Nacional de Monitoreo del Espectro Radioeléctrico.
- El Sistema de Compras Públicas a cargo del Ministerio de Hacienda.
- Desarrollo y aplicación de tecnologías de información modernas para mejorar la toma de decisiones en las instituciones.

3. Nuevo concepto de Estado y de gestión pública

3.1. Nuevo concepto de Estado

El nuevo concepto de Estado se identifica con las siguientes condiciones.

Se requiere un vínculo y una identificación mayor con las necesidades humanas y sociales, de manera que las instituciones y la gestión pública se comprometan con la solución y satisfacción de ellas, por medio del diseño y la formulación de políticas públicas que lleguen al corazón mismo de esas necesidades y permitir una mejor calidad de vida.

Para lograr lo anterior es requisito básico que los tomadores de decisiones dispongan de los conocimientos científicos y tecnológicos apropiados, de la información detallada de las causas de las realidades, de liderazgo, de habilidad e idoneidad para dirigir y orientar la acción pública. El cumplimiento de estos requisitos les permitiría elaborar planes estratégicos para enfrentar los problemas nacionales con un enfoque global, sistémico y sostenible, para resolverlos con efectividad.

Asimismo, se requiere crear mecanismos de protección para el logro de eficiencia y eficacia de la acción pública, dotando de flexibilidad a la normativa y a la estructura organizativa del Estado y sus instituciones, de manera que la diferenciación y formalización sean lo más simples y menos desagregada posible, con una base que promueva la integralidad y organización sistémica. Hay que abandonar las normas, estructuras y prácticas rígidas heredadas de la era industrial clásica y de la actividad militar, para abrir la iniciativa, la creatividad y la innovación y enfrentar los desafíos que plantea el entorno nacional y mundial.

En materia de delegación de autoridad conviene evitar el excesivo formalismo y la rigidez organizativa, promoviendo la coordinación y el trabajo interdisciplinario en equipo. Esto permitirá el desarrollo de la simplicidad y flexibilidad organizativa en contra de la acción mecánica y burocrática tradicional.

La nueva gestión pública debe visualizar un nuevo norte, fundamentado en el desarrollo de actividades cruciales para la calidad de vida, tales como: innovación tecnológica, protección del recurso hídrico, la flora y la fauna; mantenimiento y conservación del patrimonio cultural, cívico y de la infraestructura nacional; mejorar los servicios de educación y salud y; lograr mayor transparencia en la acción pública. Los esfuerzos en este sentido no deben verse como una carga financiera, sino como una oportunidad de crecimiento y de mejora humana y social.

Para lograr una efectiva rendición de cuentas se requiere desarrollar un sistema organizado para la evaluación de los procesos operativos de la gestión, utilizando criterios de calidad e indicadores de gestión, entre los cuáles podrían estar: planificación estratégica a corto, mediano y largo plazo; indicadores de gestión; indicadores de calidad y producción; indicadores de rendimiento o desempeño; indicadores financieros; indicadores comerciales y; indicadores socioeconómicos.

La nueva gestión pública debe crear las condiciones y promover la voluntad política para planificar

la transparencia y la integridad como política pública. Esto significa la voluntad de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, incluyendo en los planes y programas institucionales el análisis de los riesgos de corrupción en todas las etapas de las decisiones, acciones públicas y procesos de trabajo. Deberá ser una obligación incluir la ética y la confianza como bases para la acción estratégica y la administración de los recursos, utilizando la cartografía de las prácticas de corrupción y la gestión de riesgos como medios para tener éxito. Recordemos que la corrupción no constituye únicamente un problema de gobernabilidad y gestión, sino que incluye como variable clave el comportamiento de los individuos y grupos que participan en la sociedad y en los procesos, por lo que se le debe dar un tratamiento integral y sostenible.

Con mayor detalle a continuación se identifican algunas medidas que mejorarían el accionar del Estado y la gestión pública.

- Acción cualitativa, en vez de presencia cuantitativa
- Ejecución de funciones esenciales para el desarrollo humano y social
- Mejorar la calidad del proceso político
- Perspectiva de largo plazo de las políticas
- Evitar concentración en el corto plazo
- Estabilidad al marco de las políticas
- Crear clima propicio para la transparencia en la acción, para dar legitimidad al Estado y tener éxito
- Mayor participación en la función de regulación, evaluación, control, rendición de cuentas y menos en la de producción de bienes y servicios. Ampliar la información pública para los ciudadanos y defender el derecho a informarse: crear una relación de doble vía entre gobierno y ciudadanos por medio del uso de las tecnologías de la información, gobierno abierto tal y como lo definen Oszlak y Kaufman[182]
- Definir políticas para mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la equidad en todos los órdenes.
- Desarrollo de la gerencia pública para hacer más eficientes y eficaces a las organizaciones públicas, que supone un cambio de perspectiva para alcanzar resultados. Ésta debe promover la búsqueda de la participación ciudadana, del consenso y la negociación inteligente, así como crear adecuadas relaciones con el sector privado.

3.2. Nuevo papel del Estado

- Estado ejecutor. De las funciones esenciales
- Justicia; salud; seguridad; educación; obras de interés social
- Estado promotor del desarrollo.
- Promoción y fomento de nuevas opciones de vida; nuevas formas de organización; activador de la economía; distribuir riqueza con equidad: bien común
- Estado integrador
- Une acción pública con necesidades sociales
- Estado fiscalizador, evaluador y regulador

Garantizar eficiencia y eficacia; evaluar acción; regular tarifas y acción privada; fiscalización por resultados; rendición de cuentas; defensa del interés social

182 OSZLAK, Óscar y KAUFMAN, Ester. (2014). Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lección de la experiencia internacional. IDRC, CRDJ, Red GEALC, OEA, International Development Research Centre de Canadá.

Estado Regulador

- Fiscalización aplicando criterios de rentabilidad humana y social y no solo económicos
- Evaluación permanente de la acción ejecutada para medir el impacto de las decisiones y acciones
- Rendición de cuentas como base de acción pública
- Regulación de tarifas y de acción privada
- Control sobre sector financiero
- Control de calidad y de precios
- Control de servicios al usuario
- Control ambiental
- Control constitucional
- Control político
- Control sobre el ejercicio del derecho de empresa y libre comercio frente al consumidor

Nuevo concepto de gerencia pública

La nueva gerencia pública se debe orientar hacia:

- Discutir sobre fines públicos
- Eficiencia y eficacia es igual a satisfacción y calidad de vida de los ciudadanos
- Rendir cuentas y reflexionar sobre acción
- Estudio de la realidad política y administrativa
- Orientación hacia el cliente o usuario
- Administración desconcentrada y descentralizada: sectorialización y regionalización
- Conducción y liderazgo, más que jefatura y ejercicio de la autoridad
- Comunicación e información, como base para la concertación, el consenso y la negociación inteligente entre las partes, aplicando la nueva tecnología.
- Orientar esfuerzos hacia la modernización y los cambios tácticos: buscar norte magnético
- Mejorar capacidad para definir misiones y formular estrategias a largo plazo
- Capacidad y competencia organizacional: capacitación, motivación, flexibilidad, innovación; desarrollo de recursos humanos
- Establecer criterios e indicadores de gestión y desempeño para lograr la calidad y la excelencia en los servicios
- Aplicar una gestión multisectorial para reducir los riesgos y conflictos en las instituciones, evaluar la vulnerabilidad y para reducir los riesgos por desastres naturales. Adaptarse a las crisis por medio de un proceso capaz de integrar política, planificación, tecnología y gestión integral, definiendo prioridades estratégicas.
- Evaluación permanente de la acción pública y rectificación a tiempo
- Transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones. Hacer de la ética una razón de vida organizacional.

Papel de la nueva gerencia pública183

Partiendo del modelo de Mintzberg, la nueva gerencia pública debe encausarse hacia el cumplimiento de nuevas formas o papeles para enfrentar las responsabilidades con mayor efectividad, entre ellos:

- Papeles interpersonales

183 MINTZBERG, Henry. La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

  - Cabeza visible: Símbolo de la organización
  - Líder: Guía y define el clima organizacional,
  - orienta y da buen ejemplo
  - Enlace: Relación horizontal, con terceros y el entorno
  -
- Papeles informativos: uso de tecnología
  - Monitor: Busca información, investiga
  - Difusor: Transmite información correcta
  - Portavoz: Actúa con efectividad

- Papeles de decisión
  - Empresario: Forja el cambio
  - Gestor: Soluciona imprevistos
  - Distribuidor de recursos, con eficiencia y eficacia
  - Negociador, para buscar consenso

El objetivo de la nueva gerencia pública debe ser:

Asegurar que la organización cumpla su función básica de producción eficiente de bienes y servicios, aprovechando los recursos en equilibrio con la eficacia en el servicio y la satisfacción del usuario, fortaleciendo las relaciones entre los sectores público y privado y el vínculo con los ciudadanos por medio de las tecnologías de información.

Como se indicó en el punto en el que se describió la realidad de la gestión pública en el país, muchos de los problemas que enfrenta el Estado y las instituciones son inducidos por una cultura organizacional caracterizada por la falta de innovación, de creatividad, de liderazgo, de prevención, de una escasa lectura y comprensión del entorno y de las oportunidades que éste ofrece y que privilegia la resistencia al cambio como una defensa de los intereses particulares sobre el de la colectividad. Esto unido al interés por la inversión extranjera y el deterioro de la producción agrícola nacional y el alejamiento del ciudadano.

Entonces, para lograr el cambio en esta cultura se requiere de un nuevo perfil de gerente público, con liderazgo, capacidad y competencia para comprender a las organizaciones como un sistema social, para modificar los patrones de conducta del capital humano, crear un verdadero sistema de valores que favorezcan el interés público y el espíritu de servicio y, promover procesos de socialización que trasciendan la forma tradicional de hacer acción pública y lograr la comprensión y el manejo de la resistencia al cambio. Esto le permitiría convertirse en un agente de cambio planificado y contribuir con el reforzamiento de las actitudes de confianza, credibilidad, cooperación, creatividad e innovación individual y grupal, lo que daría lugar a la motivación y a la satisfacción en el trabajo y a la satisfacción social y a enfrentar las contingencias que ofrece el entorno –que siempre existirán- con mayor propiedad y capacidad.

Para lograr lo expresado anteriormente se requiere crear toda una infraestructura organizacional para la actividad de servicio civil, de manera que se promueva el desarrollo del capital humano público y crear una ley de empleo público. Para tal efecto se debe retomar la idea –formulada por la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC) en 1991- que buscaba la creación del Instituto de Servicio

Civil para centralizar el proceso de formulación de políticas en el área de la administración de los recursos humanos para todo el sector público y por su medio uniformar los modelos de reclutamiento, selección, capacitación, clasificación y valoración de puestos, teniendo como base el desarrollo de las capacidades y competencias[184]. Esto permitiría sacar a la Dirección de Servicio Civil de la organización del Ministerio de la Presidencia y dotarla de independencia de gobierno, administración y de recursos financieros propios, si realmente se desea un cambio en cuanto al uso del capital humano público.

Enfoque de gestión pública

Por gestión se entiende el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas con alto desempeño. La acción del Estado hoy debe ejecutarse bajo el concepto de gestión, para lograr el equilibrio entre eficiencia y eficacia en los procesos y lograr la gobernabilidad por medio del desarrollo de capacidades y competencias concretas para administrar las organizaciones y aprovechar el uso de los recursos que siempre resultan insuficientes para resolver las necesidades.

La nueva gestión pública tiene que orientarse hacia las siguientes acciones o desafíos.

- Ejercer un liderazgo efectivo, que trascienda lo rutinario y trivial y que busque la innovación por medio de un adecuado conocimiento y dominio del entorno. Fortalecer vínculo entre el Estado, el ciudadano y la empresa privada.
- Tener como norte gerencial la gobernabilidad de las instituciones, con base en cinco condiciones esenciales: la legalidad, la legitimidad, el liderazgo efectivo, la eficacia y el uso de la tecnología adecuada. Esto implica que quienes gobiernan y dirigen los entes, además de que sean seleccionados conforme a la normativa vigente y tengan la idoneidad respectiva, sean reconocidos y aceptados por la colectividad y que al tomar decisiones y ejecutar acciones hagan lo correcto sin perder de vista el interés común, la equidad, la participación y la transparencia.
- Reducción del tamaño del Estado con objetividad, tomando como base estudios de factibilidad elaborados científicamente.
- Desconcentración y descentralización según las circunstancias lo requieran
- Jerarquías aplanadas. Favorecimiento de la gerencia pública con capacidad y competencia técnica y profesional: exigir idoneidad.
- Ruptura del monolitismo y la especialización
- Desburocratización y gestión por competencias
- Desmantelar la estructura estatutaria tradicional
- Comprender que el cliente es primero; evaluación sistemática; cambio de cultura y; un Estado más flexible y participativo.
- Uso de la tecnología como herramienta para la efectividad, pero entendiéndola como un medio para lograr la eficiencia y eficacia.
- Comprender que la administración debe incluir la capacidad y competencia en la gestión.
- Interés en los resultados y lo contingencial.
- Promoción y fomento de competencia entre programas y proyectos institucionales, para la prestación de servicios.
- Acercar servicios a las comunidades, promoviendo la participación de los individuos y grupos, por medio de un sistema de información efectivo.
- Aplica las formas de desconcentración y descentralización, según las condición es lo determinen y con base en un análisis de costo-beneficio.
- Incrementar capacidad de gestión y medir resultados: aplicar el gobierno por resultados.

184 COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE. Reforma del Estado en Costa Rica. San José, EDICOSTA S. A., 1991, pág. 196

- Control económico y de resultados: rendición de cuentas; participación y control ciudadano.
- Compromiso y participación de sociedad civil en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados.
- Crear misiones organizacionales que orienten las estrategias y políticas del gobierno.
- Burocracia participativa y comprometida con el desarrollo integral.
- Gobierno con visión empresarial pública: catalizador de intereses sociales.
- Acción preventiva y proyectiva. Menos remedial o incremetalista: “apaga incendios”.
- Trabajo en equipo y cooperación como filosofía
- Explotar oportunidades del entorno.
- Uso de recursos públicos en función de un rendimiento sistemático, que privilegie el alto desempeño y la eficacia. Planificando la transparencia y la integridad.
- Definir políticas públicas claras para reducir la desigualdad social y la pobreza, por medio del mejoramiento de la distribución del ingreso y la búsqueda de la calidad de los productos y servicios públicos
- Desarrollar una gestión para enfrentar las crisis, integrando la identificación de las necesidades públicas reales, la planificación estratégica, la asignación de recursos y las tácticas para reducir las vulnerabilidades, lo que permitiría pasar de una gestión reactiva a una proactiva
- Consolidar la banca de desarrollo como un instrumento para el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos y grupos humanos. Retomar la responsabilidad social en la banca.
- Fortalecer los sistemas de control a la acción pública para evitar el incremento de la desigualdad, la concentración del poder político en los agentes económicos y la vulnerabilidad de las mejores prácticas democráticas. Dar participación a la vigilancia ciudadana en la ejecución de la acción pública y fortalecer el control económico y de resultados, más que el control previo.
- Cumplir con lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política, que busca que el Estado procure el mayor bienestar a todos los habitantes del país por medio de un adecuado reparto de la riqueza, midiendo el valor social y económico de las acciones gubernamentales.
- En el campo de la contratación pública se recomiendan las siguientes acciones en la nueva gestión: lograr la especialización de la actividad; disminuir o eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones; flexibilidad en el diseño y aplicación de procedimientos; normalizar procesos, documentos y requisitos que se solicitan en las compras; integración de procesos; medir el valor social por inversión económica (medir impacto en la satisfacción de las necesidades); unificar las plataformas tecnológicas para los procesos de compra de bienes y servicios en el Estado; investigación y evaluación de precios y las tendencias del mercado nacional e internacional y, promover la asignación de precios uniformes para todo el sector público; disminuir riesgos en el almacenamiento, caducidad y uso de los suministros que se adquieren; crear mejores condiciones de compra con la pequeña y mediana empresa; aplicar métodos para cuantificar costos y efectividad de las compras ejecutadas; fortalecer vínculos asociativos entre el sector público y el privado para conseguir mejores condiciones en las adquisiciones; acreditar y certificar las proveedurías institucionales según nivel de su presupuesto y participación en el mercado y; mantener un programa de capacitación permanente para el personal de las proveedurías.

4. Retos y desafíos

4.1. La gobernabilidad185

El mundo contemporáneo se caracteriza por las siguientes condiciones: la globalización en todas las actividades de vida; la complejidad e incertidumbre del entorno de los negocios; el dinamismo para la toma de decisiones y la ejecución de acciones; la fuerza de los sectores de interés del medio; la fragmentación y pluralismo social; el desarrollo de la sociedad del conocimiento, de la información y del servicio; las crisis financieras; el deterioro de las ideologías y de los valores éticos; la necesidad de retroalimentarse e innovar permanentemente y; un mayor protagonismo de la sociedad en la búsqueda de soluciones a las necesidades humanas y sociales, por medio de un cambio del sistema político representativo a uno más participativo.

Esta realidad del entorno de la función pública plantea la necesidad de hacer más gobernables al Estado y a las organizaciones, lo que implica una nueva forma de ver y ejercer la función pública y un mejor liderazgo, por medio de la aplicación de los siguientes mecanismos: crear nuevas capacidades y competencias personales y dirigenciales, basadas en el diálogo, la negociación y la comunicación; promover la participación y desarrollar las relaciones por redes y procesos; la búsqueda del consenso y el pacto, por medio de la búsqueda de la integración y el liderazgo de todos los sectores de interés del país, más que en el respeto a la jerarquía y el uso de la autoridad y el poder; crear condiciones y fortalecer las alianzas para aprovechar las oportunidades y; fomentar el liderazgo y la conducción adecuada y sistemática de los procesos públicos. El concepto de “ingobernabilidad” de los entes –muy aplicado por los dirigentes- se da precisamente por la ausencia de las citadas condiciones y capacidades.

Para lograr un mayor acercamiento al término de gobernabilidad, a continuación se cita una definición que podría marcar una ruta para orientar la acción pública con mayor efectividad, con la participación de todos los actores involucrados en la gestión pública:

> “La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad de tal modo que al hacerlo, influencian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública, como al desarrollo económico y social. Éstas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados…Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan aficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”[186]

4.2. Retos y desafíos

La administración y la gestión pública actual se enfrentan a una serie de retos y desafíos que le expone el medio nacional e internacional, muy especialmente por losprocesos de globalización y de apertura en todos los sentidos del conocimiento científico y tecnológico y de las formas de vida y de hacer negocios y de establecer relaciones.

185 Se toma como base de estudio el libro de Olías de Lima, Blanca. La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall, 2001, pp. 35 a 48

186 Concepto aportado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, citado por Olías de Lima, Blanca en su libro “La nueva gestión pública”. Madrid: Prentice Hall, 2001, página 39

La globalización está creando un mundo con mucha inestabilidad, inseguridad, desigualdad y constantes cambios, pero también con muchas oportunidades, por lo que el papel de la gestión pública moderna, -garante del bienestar social-, de la calidad de vida colectiva y de la transparencia, se hace más necesaria que nunca para aprovechar dichas oportunidades pero para lograr el cambio se requiere de un mayor liderazgo en las instituciones y de una acción gubernamental abierta hacia la sociedad civil.

Entre los principales retos y desafíos se pueden indicar:

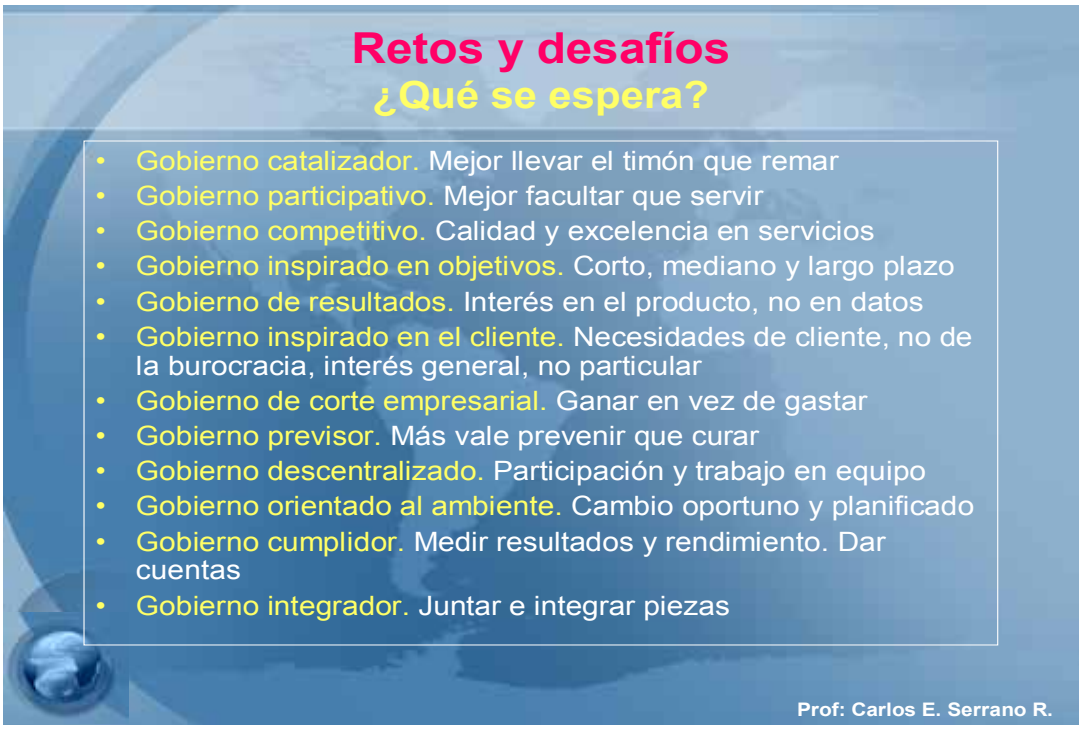
- Hacer que el Estado, por medio de sus entes, se convierta en un instrumento para la toma de decisiones colectivas públicas, por su capacidad de síntesis política y del ejercicio del balance o equilibrio entre los intereses divergentes
- Ejercer el poder legítimo, con ética, capacidad y competencia para: lograr la integración social, alterar y orientar la distribución del ingreso y la riqueza en la sociedad
- Promover cambios en la forma de ejercer el liderazgo por medio de una mejor formación profesional y mayor capacitación (invertir en capital humano).
- Reforma del Estado primero y luego reforma administrativa en las instituciones
- Recuperar autonomía de instituciones descentralizadas: Eliminar presidencias ejecutivas, la ley 4-3 y fortalecer gerencias
- Formación y separación de capacidades de gestión: la política decide “en qué”, y la gerencia decide “el cómo”
- Dar el paso de una democracia representativa a una democracia participativa. Esto crearía condiciones para disminuir la incertidumbre, enfrentar con mayor capacidad las paradojas de la función pública y, lograr la mayor participación de los individuos en la toma de decisiones y ejecución de acciones.
- Diseño y ejecución de nuevas formas de organización facilitadoras, que promuevan la iniciativa, creatividad e innovación
- Evaluación de la gestión y rendición de cuentas como razón de la institucionalidad pública. Incorporar a la sociedad civil en los procesos de control, para que se defienda el uso de los recursos públicos y el bien común.
- Transparencia en las decisiones de política pública y en la ejecución de acciones: “trabajar en un escaparate”. Esto incrementaría la confianza y la credibilidad en los gobiernos.
- Rediseñar las estrategias con un concepto gerencial, que privilegie lo sistémico en la acción del Estado y sus instituciones, aprovechando la tecnología moderna.
- Crear condiciones para desarrollar nuevas formas de organización pública. Enfoques hacia: la eficiencia; el resultado; la protección de la democracia; la flexibilidad y el riesgo; la cultura y no la estructura y; la evaluación de la vulnerabilidad en los procesos por medio de una gestión del riesgo para evitar la corrupción.
- Reorientar acción del Estado hacia la ejecución de un plan nacional de desarrollo, con visión de largo plazo: adelantarse; dejar la acción ”apaga incendios”, de corte clientelista de corto plazo.
- Desarrollar la gerencia pública en contra del “botín político”. Gerencia pública para el cambio
- Diseño de estructuras administrativas facilitadoras, conforme a valores de servicio. Administración por valores y estructuras salariales basadas en la medición del desempeño, con un fortalecimiento del Servicio Civil y el pago al mérito.
- Aplicar las nuevas formas de administración, tales como: “empowerment”; “Benchmarking”; “outsourcing”, con un enfoque humanista, más que de rentabilidad financiera.
- Inculcar el anhelo de perfección en el funcionario público: enseñar; explicar a hacer las cosas bien o mejor; predicar con el ejemplo; iluminar y no deslumbrar; terminar con la superficialidad; eliminar las actitudes “pavo real” y “bonsai”; vivir para servir (quién no vive para servir, no sirve para vivir); solidaridad y cooperación como forma de vida: espíritu de servicio; interés en el cómo se puede hacer, y eliminar el no se puede hacer (un cambio de actitud y aptitud)

- Definir pautas para aplicar el efecto valor en el servicio público: maximizar el valor para el usuario y el bien común.
- Ética, moral y calidad como base del servicio: implica el desarrollo de una administración por valores.
- Aceptar y comprender el servicio como una actividad social, cultural y económica básica del Estado, en el que el usuario o cliente es el centro y motor de la acción.
- Ejecutar el servicio como un producto, que requiere calidad y excelencia, basado en:
  - Servicio = inversión = satisfacción
  - Servicio = bien común, interés social
  - Usuario = activo más valioso
- Crear condiciones para el desarrollo de una gerencia de servicios en las instituciones.
- Tener como norte magnético la calidad y excelencia en el servicio como ventaja competitiva.
- Promover como razón de vida pública la responsabilidad en la ejecución de funciones, tareas y procesos y la respondabilidad por las decisiones y acciones ejecutadas: potenciar a los gestores y usuarios o clientes de los servicios y convertir a los dirigentes y empleados en verdaderos emprendedores.
- Crear y promover mecanismos administrativos y técnicos que permitan a las organizaciones disponer de funcionarios públicos con capacidad y competencia en sus empleos, más motivados y evaluados permanentemente en función de su desempeño real en el cumplimiento de objetivos y metas
- Crear y fortalecer las Contralorías de Servicios, para que estas dependencias se conviertan en los ojos y oídos de los ciudadanos y usuarios de los servicios y velen por sus derechos. Que los resultados de su gestión sea obligatoria para los jerarcas de las instituciones y no simples recomendaciones que se pasan a los archivos. Estas unidades organizativas deben servir de vínculo efectivo con el ciudadano y la sociedad civil, por medio de la aplicación de la tecnología de información efectiva.
- La cultura del servicio debe basarse en postulados como los que se citan seguidamente:
  - “Quién no vive para servir, no sirve para vivir”
  - “O remamos todos juntos o no llegamos a ninguna parte”
  - “El cambio es una constancia de la vida”

“Para transformar la cultura de nuestro gobierno debemos aprender a soltar la rienda. Cuando sepamos hacerlo, descubriremos en el servicio gubernamental el mismo tipo de creatividad, energía, productividad y desempeño de otras épocas” Al Gore

“Si las reformas que se acometen en el país en los años inmediatos no se orientan a una profunda y seria descentralización del poder político y de la administración de los recursos públicos hacia ámbitos territoriales y nuevos actores sociales en éstos, cualquier cambio orgánico o jurídico que se pretenda como “modernizador” de la estructura institucional del actual poder central, será un cambio cosmético solamente”[187]

187 MEOÑO, Johnny. . Crisis nacional, Estado y burocracia. Cartago: Editorial Tecnológica, 2001.



Fuente: Osborne, David y Gaebler, Ted. La reinvención del gobierno. Barcelona: Ediciones Paidos, 1994

Si estos retos fueron planteados por Osborne y Gaebler en 1994, para los Estados Unidos de América y se aplicaron con éxito: ¿Por qué no se han aplicado aún en nuestro país?

Esto significa compromiso total con el mejoramiento de la gestión gubernamental, bajo la filosofía del gobierno abierto, con una participación activa del ciudadano y la colectividad, con base en la transparencia y el servicio efectivo y el aumento de la capacidad tecnológica de las instituciones, cosa que podrá realizarse si se dispone de profesionales en gerencia pública con capacidad y competencia.

5. Áreas claves para el cambio en la gestión

- Seleccionar al personal dirigente por idoneidad, méritos académicos y experiencia, analizando en detalle sus antecedentes
- Cambiar la actitud y los esquemas mentales: ser proactivo e innovador. Mayor liderazgo por parte de los dirigentes y tomadores de decisiones
- Generar un alto grado de compromiso del personal con el trabajo y el servicio al usuario o cliente
- Rediseñar las funciones de organización y de dirección en las instituciones
- Diseñar una política de empleo “sin garantías”, con base en indicadores y evaluación del desempeño
- Definir políticas de compensación en riesgo
- Aplicar la administración de la información, para lograr una toma de decisiones oportuna y efectiva
- Crear una cultura para el trabajo con equipos autodirigidos y crear células o equipos autodirigidos
- Crear una ética en el trabajo, como razón de vida organizacional con valores institucionales claros que orienten al personal sobre la forma de desempeñar sus puestos. Incrementar transparencia.
- Rendición de cuentas en todos los niveles, de manera permanente y sostenida, consolidando el

seguimiento como herramienta de gestión
- Establecer indicadores de gestión y de desempeño, para cada objetivo y meta y determinar las áreas de riesgo en cada actividad para garantizarse el éxito en la acción pública.
- Organización por redes: relaciones gobierno y sociedad, coordinación interinstitucional, colaboración de agencias y empresas, basada en el compromiso mutuo y uso de la tecnología.
- Aplicación del "marketing"público, para que la sociedad se entere de lo que se hace y lo que se deja por hacer, utilizando las redes sociales.

6. "Marketing" público

El "marketing" público es una estrategia que se aplica en la gestión, para emprender la acción gubernamental tomando como base el criterio de que hay que participar y mostrar a la sociedad lo que se hace y cómo se hace y lo que se deja de hacer. Entre sus características principales están:

- Conocer el país, al Estado, la cultura, a la Administración pública y las necesidades sociales
- Identificar con claridad la demanda social: necesidades, expectativas e intereses de la colectividad.
- Conocer la realidad del sector público: la cultura y el clima organizacional
- Compromiso con el cambio y las mejoras en el servicio público para el bien común
- Comunicación con la sociedad y sus sectores de interés, para involucrarlos en los procesos y las acciones.
- Realizar jornadas de evaluación conjunta: gobierno y sociedad: participación ciudadana para lograr identificación y compromiso con los programas y acciones.
- Generar confianza y credibilidad en la acción pública por medio de una eficaz comunicación.
- Informar y rendir cuentas a la sociedad con transparencia: Cerrar la brecha entre acción y expectativas; Informar para mejorar imagen del gobierno. Enfrentar y dar la cara a las demandas, a los problemas y a las críticas.

7. Organización de la gestión pública del futuro

Si queremos trascender lo tradicional, dejar de hacer de lo mismo y crear oportunidades de crecimiento hacia el futuro, la gestión pública debe orientarse a la ejecución de acciones tales como las siguientes:
- Organización sistémica y por procesos productivos de bienes y servicios. Flexibilidad de procedimientos, enriquecimiento continuo del trabajo, creatividad e innovación permanente
- Desarrollo de la planificación nacional y organizacional con un enfoque integral, estratégico y sistémico, sustentada en la aplicación de indicadores de gestión y de desempeño y en la rendición de cuentas permanente
- Construir relaciones con los actores sobre la base del diálogo y el consenso, para llegar a acuerdos nacionales que le den direccionamiento a la gestión. Las instituciones públicas deben diseñarse y organizarse para conocer, comprender y enfrentar de mejor manera los ambientes y la diversidad de sectores de interés existentes, que exigen mayor estudio y reflexión (análisis crítico) sobre las realidades y las propuestas de cambio para el bien común
- Propensión al cambio y a la innovación, de manera permanente y sostenida, por medio de personal idóneo, el fortalecimiento de la capacitación del capital humano y el uso de la nueva tecnología.
- Prioridad a vinculación con el entorno. Buscar el norte magnético; negociación a gran escala; satisfacción de necesidades sociales; consenso y equilibrio en la actuación de los diversos actores
- Supervisión y evaluación con visión orientadora y de coordinación de equipos de trabajo
- Autoregulación y autocontrol. Rendición de cuentas, en todos los niveles de las organizaciones, con participación de la sociedad civil
- Participación organizacional. Individuos y grupos involucrados en el análisis de las situaciones

y búsqueda de soluciones, para evitar conducta "apaga incendios". Eficiencia; identificación y mayor compromiso; motivación y alto desempeño; mejorar la comunicación; la autoevaluación y la autodisciplina

- Participación ciudadana en la identificación, solución de los problemas y en la vigilancia del uso de los recursos públicos.
- Buscar la calidad y la excelencia en los servicios
- Transparencia en todos los actos de los funcionarios públicos ("Plasticidad en los actos de los funcionarios"). Aplicación de una administración y gestión sustentada en los valores morales y éticos.
- Fortalecer el Servicio Civil y los programas de formación y capacitación de los recursos humanos. Tener claro que invertir en el capital humano es una de las mejores soluciones para formar gerentes y gestores de cambio con capacidad y competencia gerencial.

La acción para el cambio debe ejecutarse por medio de dirigentes con liderazgo, capacidad, competencia, conocimiento, perspectiva y actitud propositiva y con responsabilidad en cuatro áreas básicas: la ética, la profesional, la política y la personal y en la aplicación de pensamientos tales como:

"Una verdadera política de inversión del Estado requiere de una innovación y actualización en las tecnologías de gestión, para no tener sorpresas, para no tener corrupción, para tener transparencia, para que todos puedan conocer cómo está, cuánto se ha gastado, cuánto se va a gastar, quién maneja y para qué, dónde están los expedientes de cada obra. Acrecentar la eficacia y la eficiencia, la equidad en la asignación de los recursos, la rendición de cuentas y el control ciudadano" Felipe Solá

"Todo acto humano –científico, artístico, político o de cualquier otra naturaleza- es, en definitiva, un acto moral". Eduardo Lizano[188]

En la práctica de la nueva gestión se tiene que concebir a la función de educación como una herramienta eficaz para el cambio, la fijación de políticas y para la lucha contra la corrupción, ya que ésta tiene un papel relevante en la formación de valores de las nuevas generaciones que permita fortalecer los conceptos y prácticas que tienen que ver con la integridad, probidad y transparencia, en procura del bienestar común. Esto es vital para crear una "cultura de candor" –tal y como la trata Cristina Rojas (2009)-, sinónimo de integridad, de credibilidad, de veracidad, franqueza, honestidad, ética y claridad en las organizaciones. Lo que fortalecerá y restaurará la confianza entre gobernantes y gobernados, entre los gestores públicos y los usuarios de servicios y, entre jefes y subalternos

Los dirigentes de las instituciones deben disponer de las condiciones apropiadas para utilizar al máximo la capacidad creativa y productiva de los individuos y grupos humanos por medio de métodos y mecanismos de participación e integración, con un carácter de interdisciplinariedad, sobre una base humana, ética y moral. Esto implica comprender que el Estado, la administración y gestión pública y las organizaciones significan y existen por los seres humanos y que toda la acción debe ser para satisfacer necesidades de personas, grupos sociales y comunidades. Solo entender esta realidad ya es materia suficiente para emprender un proceso de cambio sostenido que se oriente hacia el éxito, con responsabilidad social y respondabilidad pública. Para lograrlo se requiere de la idoneidad y compromiso de todos los niveles organizacionales y del nombramiento de verdaderos profesionales en gerencia pública con capacidad, competencia y sobre todo liderazgo.

188 Eduardo Lizano es un destacado economista costarricense, que ocupó el cargo de Presidente del Banco Central y de catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Superar la brecha de liderazgo en la máxima jerarquía es muchas veces el mayor reto que presentan las organizaciones públicas. En algunos casos por falta de idoneidad profesional y de preparación o experiencia en gestión pública, de las personas que ocupan tales cargos o, en otros casos, por la ausencia de un involucramiento y conocimiento total de las actividades, objetivos y los resultados obtenidos por las instituciones. En este campo, cada cuatro años los gobiernos improvisan dirigentes y quedan debiendo, lo que ha permitido que la Contraloría General de la República, de manera reiterada señale problemas en los perfiles profesionales y personales de quienes dirigen las instituciones públicas, lo que obliga a formar adecuadamente en gerencia pública a los cuadros dirigenciales y medios cada cuatro años. Este es un gran reto de la nueva gestión pública en el país.

De acuerdo con el enfoque de Michael Moore ([189]), el resultado que debe buscar todo Gobierno es la maximización de valor público, que se crea al satisfacer necesidades sociales que sean políticamente deseables, que su propiedad sea colectiva y que requieran la generación de cambios sociales –resultados- que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

De aquí que toda acción pública debe ir dirigida hacia esta creación de valor público y evitar la utilización de recursos públicos en actividades que no lo generen o que incluso lo despilfarren o sean hurtados. Este es en definitiva un gran desafío que enfrentan las instituciones encargadas de proveer los servicios públicos y refiere a la posibilidad de reenfocar sus esfuerzos hacia las actividades que generen valor concreto para el ciudadano, en lugar de concentrarse únicamente en la utilización plena de los factores y en la creación de trámites y actividades sin valor público o para favorecer posiciones personales.

Estos son los grandes retos de la nueva gestión pública en el país. ¿Tendremos la capacidad gerencial para lograrlos?; ¿existirá voluntad política y sinceridad para lograr un verdadero cambio en la forma de hacer acción pública?; ¿habrá compromiso del Estado, la sociedad civil y la empresa privada para desarrollar un proyecto país por el mejoramiento integral?. Esperemos que se den las condiciones para bien del país y de la sociedad.

189 Moore, Mark. (1995), “CreatingPublicValue: strategicmanagement in governance”, Harvard University.

Reflexión final

El autor de esta obra espera, que con mucha fe y esperanza se logren superar los obstáculos y problemas identificados en la administración Pública de Costa Rica y crear las condiciones que permitan el desarrollo de una verdadera gerencia pública para el cambio. Asimismo, que el análisis y la confrontación realizada de la teoría y de la realidad permita aplicar el “mantenimiento y restauración” debida a la gestión para obtener mejores frutos o resultados en la satisfacción de las necesidades humanas y sociales.

En la elaboración de la obra siempre estuvo presente el interés de poner a disposición de todo tipo de personas un aporte académico y práctico, integrando la teoría con la realidad, apoyado con un lenguaje claro y sencillo, que permitiera comprender, con toda magnitud, la importancia de aplicar la gerencia pública en el país. También tuvo como objetivo abrir un espacio para la reflexión, la discusión y la crítica, que permita ampliar o ajustar el horizonte de estudio y análisis de la gestión pública.

Si su contenido despierta interés y se constituye en guía para estudiantes, profesionales y público en general, me daré por satisfecho, por haber logrado uno de los objetivos base. Si no fuera así, y más bien diera fundamento a discusión, controversia y crítica, también quedaré complacido, por cuanto sirvió para abrir el pensamiento y la acción humana hacia el tratamiento de un tema delicado y complejo, que poco se ha estudiado y del que se habla muy parcialmente en la propaganda política-electoral, en los planes de gobierno y en los medios de comunicación colectiva.

Bibliografía

Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. México: Mc Graw Hill, 1985

Acuña, Carolina. Contralora dictamina deficiente estructura y organización del Estado. San José: La Prensa Libre, 6 de mayo de 2006, p. 16.

ALFARO Zamora, Oscar. La ética en la política. San José: La República, 18 de febrero de 2002, p. 9A

ALVAREZ, Oscar. Democracia, ética y corrupción. San José: La Nación, p. 15 A, 13 de noviembre de 1996.

ALVAREZ, Oscar. Democracia, ética y corrupción. San José: La Nación, p. 15 A, 13 de noviembre de 1996.

ALTOLAGUIRRE, Marta. Cuando sucede... La Prensa, Guatemala, 22 de febrero de 1990. Tomado de Robert Klitgaard. Controlando la corrupción. La Paz, Bolivia, Editorial Quipus, 1992, pp. 10 y 11.

ARAYA Guillén, Carlos. Corrupción en el MEP. San José: La Prensa Libre, 19 de febrero de 2007, página Opinión.

ARIAS Sánchez, Oscar. Política, moral y responsabilidad. En: Diario La Nación, p. 15 A, 14 de noviembre de 1997.

ARGUEDAS Herrera, Joaquín. Declaraciones a La Nación (Servicio Civil denuncia botín con plazas interinas del MEP), 15 de febrero de 2007, página 5 A.

AYALA Gómez, Ignacio. La respuesta del ordenamiento jurídico a la corrupción. San José: En Ética en la Función Pública, CEJCA, 1997, p. 13 a 15.

BALCER, Joseph. Corrupción a la par del pecado. En: Diario La Nación, P. 8 A, 23 de noviembre de 1997.

BARAHONA, Alejandro. Nuestras opciones ante la crisis. San José: La Nación, pág. 35 A, 30 de noviembre de 2011.

BONILLA, Alexander. Crisis ecológica de América Central. San José: Guayacán, 1989, pp. 10, 71 y 72.

BID y BM. Costa Rica. Informe sobre el gasto público. Buenos Aires, Argentina: Grupo Galleries Review, 2009.

BIRF. El Estado en un mundo de transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Marzo de 1998.

CAMBRONERO, Natasha. Libertario condenado por estafa contra el TSE. En: Diario La Nación, p. 4 A, 24 de octubre de 2015.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe sobre presupuestos públicos. 2013.

CAMPOS, Christian. Diez acciones prioritarias en contratación pública. San José: La Nación, 12 de mayo 2014, p. 37 A.

CARAZO, Mario. Representante de Transparencia Internacional en Costa Rica, comentarios publicados en el diario La Nación, el 8 de octubre de 2003.

CASTILLO, Diego. Atrasos encarecen en $587 millones cuatro rutas urgentes. La Nación, 1 de septiembre 2014.

CÉSPEDES, Cynthia. El debate de la obra por administración versus obra por contrato en la rehabilitación y el mejoramiento de caminos de la red vial cantonal. El caso del MOPT. San José: Tesis Maestría en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica, 2010.

CONARE. Décimo Octavo Informe del Estado de La Nación, 2012.

COREC. Reforma del Estado en Costa Rica. Publicación de MIDEPLAN, EDICOSTA S. A, 1991.

Contraloría General de la República. Memoria anual 2005. San José: Despacho de la Contralora, 2006.

CONARE y DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES. Informe del Estado de la Nación. Edición 12, 2006.

CONARE. Estado de La Nación. IV Informe del Estado de la Educación, 2013.

CONARE. XX Informe del Estado de la Nación. 2014.

CHACÓN Leonardo. Los pretendidos superávits. San José: La Nación, 4 de marzo 2012, pág. 31 A.

CHIAVENATO, Adalberto. Introducción a la teoría general de la administración. México: Mc Graw Hill. Cuarta edición, 1998.

CHURNSIDE, Róger. Al César y a Dios. San José, 2006.

CHURNSIDE, Róger. Personas y estructuras en la gestión pública. San José: La Nación, 16 de julio de 2012.

DALLANESE, Francisco. Ramos autorizó a prensa tomar fotos de Rodríguez. San José: Entrevista en La

Nación, 27 de febrero de 2005, p. 10A
DAVIS, K. Y NEWSTROM, J. El comportamiento humano en el trabajo. México, Mc Graw -Hill, 1987
DÍAZ, Luis. Presa de cirugías empeora en la mitad de hospitales. La Nación, El País, 16 de octubre 2013, pág. 4 A.
DUVERGER, Maurice. Introducción a la política. Barcelona: Ediciones Ariel, 1967
DWIVEDI, O. P. La ética en el servicio público. Bruselas: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1980.
Doryan Garrón Eduardo. De la abolición del ejército al Premio Nobel de la Paz. San José: Editorial UCR, 1990.
Entrevista al señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto Estado de la Nación, Diario Extra, 4 de enero 2012, página 4.
Figueroa, Rethelny y Molina, Carlos. Organización y gerencia pública. San José: ICAP, 1989
GONZALEZ, Karla. Memoria Anual del Ministerio de Obras Públicas y Transportes 2008-2009. San José: Mayo 2009.
Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México: Harla S., 1985
GOMEZ Pérez, Rafael. Introducción a la ética social. Madrid, Ediciones Rialp S.A., 1988, pp. 55 y 58.
GUERÉN, Pablo. Alianza contra corrupción. San José: Al Día, 8 de noviembre, p. 6
GUERRERO, Omar. Introducción a la Administración Pública. México: Editorial Harla, 1985, p. XXIX, 92
HARMON Michael y MAYER, Richard. Teoría de la organización para la administración pública. México: FCE, 2007.
HERMIDA, José M. Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD, 2005.
Hill, Charles y Gareth, Jones. Administración estratégica. Un enfoque integrado. Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill, 1996.
IDESPO. Encuesta No. 21 del Proyecto Pulso Nacional, setiembre 2002. Publicada en La Nación, 30 de setiembre de 2002, página 8A.
IDESPO, Universidad Nacional. Encuesta realizada entre el 20 de octubre y el 9 de noviembre del 2004. Publicada en La Nación, 9 de diciembre del 2004, p. 12ª
ICAP-Ministerio de Hacienda. Programa de Maestría en Gestión de compras Públicas. Primera promoción, San José, Costa Rica, 2012.
Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. México: Limuza, Tercera Edición, 1987
Jiménez Castro Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. México: Limuza, 1987
Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Teoría General de la Administración. Madrid: Editorial Tecnos, 1981
Jofré Vertarián, Arturo. Enfoques gerenciales modernos. San José: Ediciones Delphi, 1999.
Lizano, Eduardo. ¿De lo obvio a lo risible? Algunas reflexiones sobre la formulación y ejecución de la política económica. San José: Academia de Centroamérica, www.academiaca.or.cr, noviembre de 2009.
MATAMOROS Alfaro, Julio. Torres de asalto a la democracia. San José: La Nación, pág. 29 A, 18 de marzo de 2012.
Moore, Mark. (1995), “CreatingPublicValue: strategicmanagement in governance”, Harvard University.
Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). La reinvención del gobierno. Barcelona: Ediciones Paidos.
Oszlak, Óscar y Kaufman, Ester (2014). Teoría y práctica del Gobierno Abierto: lección de la experiencia internacional. IDRC, CRDI, Red GEALC, OEA, Centro Development Research Center de Canadá.
Kliksberg, Bernardo. La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. Caracas: En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo No. 3, 1983
Klitgaard, Robert. Controlando la corrupción. La Paz, Bolivia: Editorial Quipus, 1992
Ley General de la Administración Pública. Imprenta Nacional, 1978.
Ley de la Administración Financiera y de Presupuestos Públicos. Imprenta Nacional, 2002.
LIPSE, Seymour M. El hombre político. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1968.
Mensaje del Embajador James H. Michel, Administrador Adjunto para América Latina y el Caribe de la

Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), en la Respondacon II. En Síntesis de Respondacon II. Lima, Perú, 1992.

Martinez, Reynaldo. Corrupción crece en el país. La República, 10 de agosto de 2001, página 5A

MESSNER, Johannes. Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural. Ediciones RIALP, Madrid, 1967.

Meoño Segura, Johnny. ¿Cuáles son las causas? San José: La Nación, 29 de setiembre del 2004, p. 27 A.

Meoño Segura, Johnny. Crisis nacional, Estado y burocracia. Cartago: Editorial Tecnológica, 2001

Meoño, Johnny. Administración Política del desarrollo en América Latina. San José: FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales 125, 2002

MEOÑO, Johnny. Confusiones conceptuales que matan. San José: La Nación, 6 de junio de 2012, p. 31 A

Minstzberg, Henry. La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Editorial Ariel, 1998

MERINO, José y ULLOA, Rodolfo. Costa Rica: una democracia saqueada. San José: Foro de Acción Política, 2002.

MINISTERIO DE HACIENDA. Plan estratégico para la modernización de las compras públicas. Enero de 2010.

MINISTERIO DE HACIENDA. Evaluación del sistema de adquisiciones públicas de Costa Rica. San José: DGAByCA, Julio 2009.

MONGE Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica. San José: Imprenta Trejos, Edición 9, 1959

MORALES, Manuel. Teoría del comportamiento organizacional. Editorial Librotex, San Juan, Puerto Rico, 1988.

MUÑOZ, Hugo. La modernización del Parlamento en América Latina. San José: Cuadernos de CAPEL, Desarrollo Legislativo y Reforma Política en América Latina, IIDH-CAPEL, 1997.

OECD. Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas. Versión 4. Madrid, España: 2006.

OLÍAS de Lima, Blanca (2001). La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall.

PNUD. Informe sobre el Índice de desarrollo Humano. 2006.

RAMIREZ, Marina. Ética en la función pública. San José: PRODEL, Centro para la Democracia, 1996.

RESPONDACON II. Combatiendo el fraude y la corrupción en los gobiernos. Lima, Perú: Colegio de Contadores Públicos de Lima, febrero de 1992.

ROMERO Pérez, Jorge. Consideraciones jurídicas en torno al medio ambiente. San José: Universidad de Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 65, enero-abril 1990.

REVEL, Jean Francois. La corrupción corroe las democracias. Artículo en el Diario La Nación, p. 15 A, 12 de marzo de 1994.

ROJAS, José. Gran evasión en tributo de ventas. San José: La Nación, 21 de febrero de 2004, p. 15 A.

ROJAS, Cristina (2009). Gestión pública para el desarrollo. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 207-233.

SALAZAR, Roxana (2004). Corrupción: una visión desde la sociedad civil. San José: 1 a. edición, Fundación Ambio.

SABORÍO Valverde, Rodolfo (2004). El país posible. San José: Editorial Juricentro.

SERRANO, Carlos (2009). La corrupción como fenómeno social en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica, CICAP.

SERRANO, Carlos (2002). Los negocios y el comportamiento ético. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

SERRANO, Carlos (2011). La gestión de compra de bienes y servicios en el Estado. Un enfoque administrativo para mejorar su dirección y desempeño San José, Costa Rica: Editorial ICAP.

Sobrado, Miguel. El poder subyacente. La Nación, 24 de agosto de 2002, p. 15.

SOLIS Fallas, Alex (1995). El Control Parlamentario. San José: PRODEL, Centro para la Democracia.

SOLIS Fallas, Alex. Guía Práctica para el Control Parlamentario. San José: PRODEL, Centro para la Democracia, 1996.

TORRES, Edelberto. Problemas en la formación del Estado nacional en Centroamérica. San José: ICAP, 1983

VILLASUSO Estomba, Juan M. et al. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: COREC, 1990

Víquez, Renato y Chaves, Xenia. Principio de legalidad en la Ley General de Administración Pública. San José: Editorial Alma Mater, 1985

VIQUEZ Diego. La Costa Rica que viene. San José: La Nación, 1 de enero de 2012

VIZCAINO, Irene. Sala IV desnuda debilidades en salud, educación y ambiente. San José: La Nación, 26 de junio de 2006, p. 10A

VÍQUEZ, Diego. Costa Rica: un país fragmentado. San José: La Nación, 7 de setiembre de 2003.

WALDO, Dwigh (1979). Administración Pública. México: Editorial Trillás.

WALTON, Mary (1993). El método Deming en la práctica.Colombia: Editorial Norma.

www.nación.com/elpaís

ACERCA DEL AUTOR

El autor de esta obra, Carlos Eduardo Serrano Rodríguez, es master en Administración Pública, licenciado en Ciencias Económicas con énfasis en Administración Pública y licenciado en Historia, de la Universidad de Costa Rica.

Fue catedrático y profesor de la Escuela y de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica e Investigador Asociado del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, Director del Programa de Maestría en Administración de Negocios y Coordinador de la Maestría en Administración de Contratos.

Es especialista en Administración Pública, Administración de recursos materiales, contratación administrativa y reingeniería de los negocios, campos en los que se ha desempeñado como consultor nacional e internacional, en organismos internacionales tales como: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Subsede México; USAID-Bolivia; UNESCO; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y; Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA)

Ocupó importantes cargos en la función pública, tales como: Rector a.i. de la Universidad de Costa Rica, Vicerrector de Administración de la Universidad de Costa Rica, Proveedor Nacional de la República, y Director General Administrativo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; consultor internacional en administración y gerencia; y ocupó cargos gerenciales en diferentes empresas privadas y cooperativas.

Autor de varios libros, entre ellos: La corrupción como fenómeno social en Costa Rica; Gerencia y administración en la empresa cooperativa; Los negocios y el comportamiento ético; Administración Pública y conducta ética; Administración de recursos materiales; La contratación administrativa; la Gestión de Compra de Bienes y Servicios en el Estado; Administración Universitaria; Normas de juicio en los contratos del Estado; Gerencia de Servicios, y; el Informe sobre el análisis de la propuesta del Gobierno para la reforma del Estado; además de 15 obras didácticas para la Universidad de Costa Rica; múltiples artículos en revistas especializadas; y también ha participado como conferencista invitado en actividades nacionales e internacionales.

Carlos E. Serrano Rodríguez

Obra profesional

Febrero, 2016