

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y SU APLICABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Rolando Bolaños Garita

RESUMEN

La Administración Pública como base técnico-política en la cual cimientan su accionar los gobiernos democráticos, mantiene implícitas una serie de características que desde sus inicios han sido materia de análisis para todos aquellos interesados en la mejora del Aparado Estatal. La Nueva Gerencia Pública surge como corriente teórica y técnica que busca coadyuvar en dicha transformación, tomando en consideración el modelo de trabajo y procedimientos empleados en la administración privada. No obstante lo anterior, son muchos los profesionales que aún se debaten en cuanto al verdadero génesis de dicha corriente, significado, rango de aplicación y efectos; por lo que el debate continúa abierto, fortaleciendo la manera en que incluso las organizaciones internacionales propician un ambiente para su implementación en los países Iberoamericanos.

PALABRAS CLAVE: RESPONSABILIZACIÓN, CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP), POLÍTICAS PÚBLICAS, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), PLAN ANUAL OPERATIVO (PAO), PLAN ESTRATÉGICO (PE).

SUMMARY

Public Administration as a technical and political basis upon which democratic governments are supported, maintains a series of characteristic that have been object of analysis by all those interested in the improvement of the State.

The current New Public Management emerges both theoretically and technically upon the interest of helping in this transformation, for which it does consider the model of work and procedures used in private administration. There are, however, legions of professionals who have become increasingly interested in debating about the true genesis of such a current and its real meaning, range of application and desired or probable effects, all of which constitutes a reason why the debate continues in a way that encourages international organizations to even promote an atmosphere for their implementation in the Latin American countries.

KEY WORDS: ACCOUNTABILITY, ADMINISTRATIVE PURCHASING, NEW PUBLIC MANAGEMENT, PUBLIC POLICIES, NATIONAL DEVELOPMENT PLAN, ANNUAL PLAN, STRATEGIC PLAN.

I INTRODUCCIÓN

El fenómeno de cambio en los aparatos públicos de Iberoamérica ha tomado en algunos casos una fuerza tangible y en otros se manifiesta de manera incipiente. La necesidad de adaptar, readaptar o transformar a la Administración Pública ha derivado en lo que algunos conocen como Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública, en adelante NGP.

Ambos conceptos que para el presente trabajo resultan sinónimos, en gran cantidad de ocasiones no generan un acuerdo entre los cientos de profesionales Iberoamericanos que tratan de definirlos, de otorgarles casi una materialización a través de orígenes, características, condiciones de utilización para los países interesados, o sea, de concebir una fenomenología clara hacia dicha tendencia.

El presente trabajo, más que un intento por definir lo que a nivel Latinoamericano se concibe como “Nueva Gerencia Pública” o “Nueva Gestión Pública”, surge con la inquietud de poder iniciar la discusión sobre dicha tendencia y su posible aplicabilidad en la Administración Pública Costarricense, permitiendo tomar los aspectos positivos de la misma en pos del desarrollo y mejora de los órganos del Estado; igualmente, con el afán de extraer una serie de conceptos y definiciones que varios profesionales y expertos de Iberoamérica, el CLAD y la OCDE han elaborado para con dicha tendencia y permitir así homologar términos, fomentar su discusión, valorar su significado en un sentido crítico-constructivo y generar en el futuro nuevos trabajos que puedan enriquecer lo relacionado con el tema; asimismo, se incluyen consideraciones y términos de profesionales costarricenses, mismos que con motivo de su gran experiencia y conocimiento de la Administración Pública, permitirán enriquecer el presente trabajo; por ende es un viaje a través de un concepto que nos permitirá visitar varios países del continente y España.

II ORÍGENES DE LA NGP

Las reformas de la función pública no se circunscriben a regiones en desarrollo o a países en transición. Desde los movimientos

de reforma acaecidos en los años setentas, la administración pública en todo el mundo también ha experimentado cambios de organización, en América sobre todo, como resultado de las presiones que el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), trataron de impregnar en los diferentes aparatos estatales, como mecanismo reductor de su sobredimensionado tamaño y por ende reductor del gasto.

Y es que la NGP pareciera no ser tan nueva. Como ejemplo de esto, me permito citar algunos trabajos literarios al respecto y sus respectivas fechas:

Reinventing Government (Osborne y Gaebler, 1992) se convirtió en un best seller en 1992

Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government (Barzelay, 1992), que surgió de la Ford Foundation/Harvard University Program on Innovations in State and Local Government.

New Public Management: Canada in Comparative Perspective, de Peter Aucoin, apareció en 1995.

En 1995 fue Creating Public Value: Strategic Management in Government, de Mark H. Moore

En 1998 fue Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management, de Christopher Hood.

En lo que muchos textos coinciden es que la NGP pareciera ser impulsada desde el seno de la OCDE y, como bien indican Ormond y Loffer:

“El término parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa, pero rápidamente se pone en evidencia - especialmente en conferencias internacionales - que asume distintos significados en diferentes contextos administrativos.” (Ormond y Loffer, 1999:1)

Para mejor ubicación en cuanto a lo que señalan tales autores como Gerencia Pública, estos indican:

“...una concepción restringida percibe a la Nueva Gerencia Pública como la unión de dos diferentes corrientes de ideas (Hood, 1991:5). Una deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público.

En términos prácticos, esta concepción restringida del NPM implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. El NPM puede, en esta definición restringida, equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido.” (Ormond y Loffer, 1999:3)

Otro de los aparentes impulsores, más que padres de la Nueva Gerencia Pública en Latinoamérica, ha sido el informe de 1997 del Banco Mundial y, como bien indica Andrea López parafraseando a Bresser Pereira:

“...la reforma de la gestión pública no fue incluida en primer lugar en la agenda del Banco Mundial”. (...)“Reforma del Estado significó para el Banco Mundial – y todavía significa-, en primer lugar downsizing (o reducción del aparato); y en segundo, realizar la reforma del servicio público.” (López, 2001:7)

Posteriormente, la misma indica en su trabajo

“El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas

creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos.” (López: 2001:13)

Aunado a lo indicado líneas atrás, entre otros factores que impulsaron un nuevo movimiento latinoamericano tendiente a mejorar el desempeño estatal, se cuenta la onda privatizadora surgida a mitad de la década de los 80; en segundo lugar, a pesar del discurso de reducción drástica de los gastos públicos, no hubo una disminución de los mismos en los países y ni la consecuente lógica de reducir el número de funcionarios públicos.

En este punto aprovecho para citar al Dr. Omar Guerrero, el cual se refiere así a la Gerencia Pública, cuando toma como referente el vocablo inglés “*Public Management*”,

“El modelo gerencial de la interdependencia global es un paradigma sobre el modus operandi de la administración pública nacional, orientado a mejorar su implementabilidad en el cosmos financiero mundial, sin modificarla totalmente. Alterando los sectores hacendarios, bancarios y comerciales de la administración pública, ese cosmos asegura la incorporación del Estado globalizado a los mecanismos del mercado planetario, sin solicitar aún la extinción de un Estado nacional, que siendo un arcaísmo, todavía es funcional a la globalización....

... La administración pública detenta sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo, en tanto que la gerencia global exalta la eficiencia y su efecto económico se orienta a la acumulación de riqueza en pocas manos. La

primera es pública y colectiva, la segunda privada e individualista. La una está basada en una disciplina dentro de las ciencias sociales, la otra es una transdisciplina económica que ha colonizado a la administración pública.” (Guerrero, 2001:2)

Ahora bien, otro aspecto que podríamos vislumbrar es que la tendencia de la NGP es una reforma del modelo burocrático actual.

No obstante, la aserción del tema y su referencial para con las líneas de trabajo utilizadas en el sector privado, son reafirmadas por el Consejo Científico del CLAD:

“El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial.” (CLAD, 1998:10)

Y continúa:

“Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público.” (CLAD, 1998:10)

Y me parece más acertada la frase que dicho Consejo toma de Gerald Caiden,

“...el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial...” (CLAD, 1998:8)

Igualmente coincido con lo indicado por Osborne y Gaebler quienes aclaran que, dadas las

obvias diferencias existentes, no se trata de que el gobierno funcione como una empresa, sino de que adopte un talante más empresarial.

Como bien señala el Consejo Científico del CLAD:

“Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal (governance), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas.”(CLAD, 2000:1)

Según dicho Consejo:

“Fue con base en este diagnóstico que se realizaron una serie de cambios: difusión de una cultura basada en la conciencia de costos y en el valor de los recursos públicos; flexibilización legal de la administración pública, estableciendo más de un régimen de trabajo a los funcionarios; descentralización del poder hacia los gerentes (empowerment) o administrativa hacia las agencias, actuando de este modo, contra la estructura centralizada y extremadamente jerarquizada presente, particularmente en las administraciones públicas europeas; y adopción de la administración por objetivos o misiones.” (CLAD, 2000:5)

“Aunque este modelo gerencial puro se equivocase al intentar traspasar el modelo de la iniciativa privada en forma neutra hacia el sector público (Gray & Jenkins, 1995:81) y al dejar de lado valores fundamentales tales como la búsqueda de la efectividad y de la equidad en la prestación de los servicios, trajo consigo elementos innovadores a la administración pública e incluso al concepto de accountability, los cuales pueden ser útiles en el caso latinoamericano.” (CLAD, 2000:5)

Según indica Michael Barzelay:

“El término actual fue acuñado por los científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo - y más aún - es *Administrative Argument*, de Hood y Jackson (1991). Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada. Estos dos conceptos fueron hermanos mellizos más que gemelos, dado que uno heredó su personalidad de la teoría de la argumentación práctica mientras que los genes del otro provinieron de la ciencia política empíricamente orientada.” (Barzelay, 2001:2)

E igualmente señala que algunos trabajos han asumido el punto de vista de que la NGP tiene que ver con el diseño organizacional en el gobierno; otros han abrazado la idea de que es una forma distintiva de pensar y actuar para los gerentes públicos:

“El término “políticas de gerencia pública” (public management policy) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de “reforma administrativa”. (Barzelay, 2001:1)

Sintetizo al indicar que pudiera decirse que algunos hasta la han concebido como el hilo de Ariadna, tomando a la burocracia como sinónimo del Laberinto y de la corrupción, y al cada vez más grande bloque de legalidad y a la inoperancia de los funcionarios, como sinónimo del Minotauro.

Otros aportes que han tratado de definir a la NGP son los generados por Carles Ramió Matas en su aporte para el CLAD:

“¿En que consiste la Nueva Gestión Pública? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de

gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998).” (Ramió, 2001:3),

Por su parte Francisco Longo se refiere a la Gerencia Pública y la dificultad de una acepción generalizada indicando:

“La búsqueda de un modelo comúnmente aceptado en el que basar una noción de referencia para la práctica de la dirección es, en cualquier caso, una tarea difícil, pero esta dificultad se acrecienta, a nuestro juicio, cuando hablamos de dirección pública. Hay todavía, poco arraigo de la función directiva en el repertorio de modelos y convicciones interiorizados por las organizaciones y sistemas públicos, lo que difumina los contornos de la noción misma de gerencia pública y la hace susceptible de aproximaciones y formulaciones diferentes.” (Longo, 2002:6)

Más adelante, nuevamente Longo trata de responder a la pregunta: ¿Qué reformas, o simplemente qué líneas de intervención sobre la realidad son necesarias para alcanzar un grado de desarrollo de la dirección pública que permita hablar de una institucionalización de la NGP?, logrando señalar éste sobre todo cuatro elementos primordiales: a) La estructura organizativa, b) Las reglas formales de la Gestión de Recursos Humanos, c) Las competencias gerenciales y, d) La cultura política y las culturas organizativas, los cuales se transcriben brevemente para una mejor ilustración:

“La estructura organizativa

...Dos son las principales variables de diseño estructural en las que un propósito institucionalizador de la dirección pública exige reformas significativas:

a) La primera de ellas se relaciona con la ubicación del poder de decisión y el juego centralización/descentralización. El hábitat estructural favorecedor del arraigo y desarrollo de la gerencia pública exige -como vimos antes- diseños descentralizados...”

...b) La segunda apunta a la construcción de sistemas de planificación y control basados en resultados, aptos para fundamentar un adecuado control del rendimiento directivo...

“Las reglas formales de Gestión de Recursos Humanos

...Esta intervención tiene, como se desprende de consideraciones anteriores, dos finalidades principales:

a) Disponer de un sistema formal de gestión del personal que ejerce funciones directivas, que asuma como principio rector la profesionalidad de éste, lo que lleva consigo la existencia de garantías jurídicas capaces de proteger el manejo de la gerencia pública de la politización y la arbitrariedad.

b) Incorporar regulaciones que logren la finalidad anterior mediante mecanismos adecuados para la gestión de personal directivo, lo que implica regulaciones específicas en materia de reclutamiento, nombramiento, carrera, retribución y cese, más flexibles que las que son propias de la función pública ordinaria.”

“Las competencias gerenciales

“De poco serviría en la práctica lo anterior sin la existencia de directivos

capacitados para desempeñar el papel que les hemos reservado. La institucionalización de la dirección pública requiere -diríamos en el léxico actual de la gestión de recursos humanos- directivos dotados de las competencias precisas. Las competencias, o “características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo” (Boyatzis, 1982) son utilizables como un patrón o norma para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (Hooghiemstra, 1992).”

“La cultura política y las culturas organizativas

...A nuestro juicio, el cambio cultural necesario para el arraigo y desarrollo de la dirección pública debe producirse sobre todo en dos frentes, de escala diferente: el de la cultura política global de la sociedad, y el de la cultura interna de las diferentes organizaciones públicas.

El primero de estos frentes implica una puesta al día de nuestra cultura política, en particular en lo que respecta a las relaciones entre política y administración...

...El segundo frente apunta al repertorio de asunciones tácitas compartidas que configurarían (Schein:1999) el sustrato cultural profundo de las organizaciones públicas. Lo que hallamos aquí, en la mayoría de los casos, son entornos culturales que representan, simbolizan y legitiman diferentes modalidades de coexistencia e interacción entre los dos actores de la tradición Weberiana: políticos y funcionarios, o, lo que es lo mismo, diversas manifestaciones concretas del paradigma burocrático de administración pública, al que son ajenas, como hemos visto, la figura y el papel del manager público...” (Longo, 2002:13)

III PREMISAS EN EL CAMBIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Según Marta Pérez, las premisas de un nuevo movimiento de mejora en la gestión pública deben considerar:

1. *Tener interés por ganar legitimidad en la gestión*
2. *Considerar la modernización de la gestión como un desafío*
3. *Asumir el compromiso y las implicaciones de la descentralización y desconcentración*
4. *Asumir el desafío de reducir los riesgos de la corrupción*
5. *Cambiar los criterios para la evaluación del desempeño*
6. *Buscar la eficiencia*
7. *Liderar el proceso de cambio*
8. *Invertir para ahorrar*" (Pérez, 1999:25),

A la lista anterior, todos podríamos añadir nuestro criterio para incluir factores adicionales o incluso de complementar los indicados, y por ejemplo el segundo factor podría leerse así: "*Considerar la modernización de la gestión como un desafío a través de la flexibilización de los sistemas de Servicio Civil y el bloque de legalidad que rodea a los funcionarios públicos, con el fin de incrementar la Carrera Administrativa y facilitar la desaparición de los funcionarios improductivos y/o corruptos*".

Y es que un gobierno debe ser competitivo para responder a las nuevas exigencias de la sociedad, enfrentar con efectividad los nuevos retos de la economía mundial, lograr resultados de impacto socioeconómico y establecer un balance en el escenario político, al lograr por un lado, rentabilidad social y, por otro, prudencia y reconocimiento de decisiones institucionales estratégicas y plurianuales. Una de las labores más importantes de los gerentes públicos es facilitar la implementación de un gobierno o instituciones públicas competitivas, así como un instrumento para la creación de valor social de manera sostenible.

Igualmente, Francisco Longo refiriéndose a la esfera de cambios sobre todo legales para mejor adaptación de la NGP, señala:

"Ya antes dijimos que el marco jurídico es un área ineludible de reformas, si se quiere institucionalizar la dirección pública. Ni la legislación vigente de función pública ni las leyes vigentes de organización ni el resto de normas que podrían resultar aplicables respaldan con eficacia un modelo de gerencia pública profesional como aquél sobre el que estamos reflexionando, lo que contribuye a un claro déficit de institucionalización. Diversas voces (Jiménez Asensio, 1995 y 1998; Losada, 1995; Férez, 1995) han hablado de la necesidad de un marco estatutario específico, capaz de garantizar, con la flexibilidad necesaria, el acceso de perfiles directivos profesionales y las adecuadas condiciones de ejercicio de la función, protegiéndola tanto de la deriva burocrático-funcionarial, como del sesgo hacia la politización." (Longo, 2002:18)

La anterior cita no carece de sentido, sobre todo por la inmiscución política que sufren las organizaciones públicas y que afectan su desempeño; no obstante, ya en nuestro país existen normas técnico-legales que sí permiten la mejora en la gestión pública, tal y como el caso de la descentralización propuesta por el mismo Longo, aspectos que se tratarán mejor en líneas posteriores.

Dice Joan Prats i Catalá que dentro de las principales características de la "Nueva Gestión Pública", propuestas por Bresser Pereira al ser éste un gran propulsor de dicha tendencia desde el Ministerio de Reforma del Estado en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso y la Presidencia del CLAD, se cuentan:

1. Orientación de la acción del estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente;
2. Énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión;
3. Reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos
4. Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas;

5. *Distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: (1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y (2) los servicios de provisión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del estado no está involucrado;*
6. *Transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de los servicios de prestación de bienes públicos divisibles o de mérito;*
7. *Adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada;*
8. *Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado." (Prats:2006),*

Precisamente uno de los ámbitos de la Administración Pública que se considera que debe ser sujeto de mejoramiento, y no necesariamente desde la óptica de la NGP, pero de la cual hasta este punto sus premisas le pueden ser útiles, es la Gestión Financiera Pública, donde la concepción amplia de ésta implica definirla como: *"el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su asignación racional y aplicación correspondiente a la concreción de los objetivos y metas del sector público, en la forma más eficaz y eficiente posible."*

Para los Gobiernos la Gestión Financiera (Tributos, Presupuesto, Contabilidad, Crédito Público), en conjunto con la Gestión de Recursos Humanos, Contratación Administrativa y Administración de Bienes, Gestión de Recursos Tecnológicos y demás, deben posibilitar el suministro en tiempo, forma y calidad adecuadas, de los insumos necesarios para que las Instituciones del sector público puedan ofrecer a la sociedad lo que ésta le demanda con eficacia, eficiencia y calidad, por lo que una reforma de la Gestión

Financiera Pública sólo tiene valor real si es útil para mejorar la gestión de los Gobiernos en sus campos de acción estratégicos, sobre todo en el área socioeconómica y productiva, es decir, si es útil a la gente.

La Gestión Financiera Pública debe coadyuvar a una mejor Gestión Pública y jamás debe ser un fin en sí misma. La reforma de la Gestión Financiera Pública no determina el éxito de un Gobierno, pero lo condiciona pues posibilita hacer más eficientes sus procesos, materializando los planes y proyectos, conforme con su razón social de existir.

Retomando el criterio de Gestión Financiera Pública estratégica en el ámbito de la NGP, debe recordarse que el responsable de la ejecución de programas debe asumir su papel de Gerente Público, responsable no sólo de la producción de bienes y prestación de servicios bajo su responsabilidad, sino con facultades para tomar decisiones sobre la cantidad, calidad, eficiencia, eficacia, oportunidad, racionalidad, control y evaluación en que se deben administrar los bienes y servicios que requiere con motivo de su gestión de impacto social.

1.1 rol del gerente público de acuerdo con las premisas de la ngp

Barzelay (2001:16) señala que Moore notaba el rol del gerente público como un empresario y estratega, donde su argumento doctrinal codificado incorpora a tres distintos subargumentos que tienen que ver con el valor o interés público, las oportunidades, el éxito de las organizaciones y los roles de los gerentes públicos.

Conforme con el planteamiento desarrollado líneas atrás, y a modo de ejemplificar su aplicabilidad en un cargo específico de la Administración Pública, los responsables de las unidades de servicios administrativos institucionales (Direcciones Administrativo Financieras) deben redefinir su papel, ejerciendo su responsabilidad como cabezas de unidades de apoyo técnico-administrativo de los niveles políticos institucionales, colaborando y asesorando –o sea, influyendo proactivamente– en el proceso estratégico de toma de decisiones sobre asignación, uso y control de los limitados

recursos públicos. E igualmente cumplir con las políticas, normas y procesos definidos por el Ministerio de Hacienda como órgano rector de la Gestión Financiera, según lo establecido en la Ley de Administración de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, verificar el cumplimiento de las normas de control interno que dicte la Contraloría General de la República y de la política institucional definida por los niveles políticos, brindando apoyo a las unidades ejecutoras de planes y proyectos, las cuales a nivel ministerial se conciben como Programas Presupuestarios, órganos descentrados o adscritos, según sea el caso.

Ardua labor se propone para tales cargos, máxime que como puestos considerados de confianza por el artículo 4 del Estatuto del Servicio Civil, son ocupados por personas que, en la generalidad de las ocasiones, carecen de los conocimientos y experiencia en lo que a la gestión pública se refiere, y son más bien compromisos políticos derivados del “amiguismo” de Ministros, Diputados y Presidentes Ejecutivos. No obstante, las responsabilidades establecidas en la citada Ley N° 8131 están dadas y deben estar claras por la sencilla razón del papel que juega un Director Administrativo Financiero dentro del engranaje Ministerial por ejemplo, el cual debería fungir como una suerte de “amalgama administrativa”, capaz de conectar y operacionalizar las decisiones del Jefe, con los recursos dispuestos en las diferentes instancias administrativas del Ministerio.

IV LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y SU IMPACTO EN LA NGP

Anthony, citado por Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo, señala:

“Planificación estratégica es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas”. (Bonnefoy y Armijo, 2000: 62)

Los mismos autores indican que la planificación es un proceso amplio que cubre aspectos de carácter macro de mediano y largo plazo, que

tiene que ver con la identificación de temas estratégicos, y las acciones que fijen las prioridades de las diferentes instituciones. Debe recordarse que la planificación inicia desde la campaña electoral, donde los diferentes partidos políticos desarrollan y presentan un posible Plan de Gobierno en el caso de resultar electos, y se trata de articular y operacionalizar mediante el Plan Nacional de Desarrollo y los diferentes Planes Estratégicos y Planes Anuales Operativos de las instituciones. Valga reiterar que son los funcionarios políticos los responsables por la formulación y adopción de dichos instrumentos, los cuales son evidentemente estratégicos para el desarrollo nacional, y por ejemplo el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento técnico-político por excelencia, el cual parte de la aprobación del Presidente de la República con base en el planteamiento de Plan de Gobierno que en campaña ha propuesto a los votantes, señalando de igual manera aspectos de abordaje más técnico en lo que a la forma de operacionalización y cumplimiento de metas se refiere, aspecto que será responsabilidad de los respectivos jefes y del personal técnico y profesional a su disposición y que, por lo tanto, solo mediante funcionarios de carrera totalmente comprometidos con los planes y en total sapiencia y experticia de sus funciones se podrán ejecutar. La dificultad, en gran cantidad de ocasiones, reside en la forma de amalgamar el rumbo de la acción política, mediante los mecanismos técnico-legales dispuestos al efecto (leyes, capacidad de recursos humanos técnicos y financieros de las instituciones, etc.)

No obstante, debe recordarse que entre lo político y lo técnico no puede haber deslinde, sobre todo considerando lo indicado por Cervantes y Corrales:

“Hasta los más recalcitrantes defensores de la dicotomía entre “política” y “administración” reconocen que en los procesos políticos se formulan las normas más generales y fundamentales, las directivas básicas y de mayor amplitud, las decisiones principales. Pero al hablar de la parte “ejecutiva” o “administrativa” no dan suficiente importancia a la discrecionalidad, que es un factor significativo en todos los niveles del gobierno.

Cada funcionario, al actuar dentro de las directivas que recibe de sus superiores, tiene margen discrecional para orientar su conducta.” (Cervantes y Corrales, 1999:109)

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público y por ende parte intrínseca de la NGP, se concibe como una herramienta imprescindible para identificar prioridades y asignar recursos en un contexto de constantes cambios difíciles de detectar y de altas exigencias internacionales, así como de los productores nacionales y de los ciudadanos.

Cita Fernando Sánchez en su aporte para el ILPES/CEPAL, el cual no menciona para nada la NGP, si no, en términos generales para la Administración Pública, que:

“La planificación estratégica se formula a partir de un análisis crítico de las razones de interés público que determinan la existencia de la organización. Estas pueden ser muy variadas pero lo más importante es que no sean formuladas de manera ambigua. Si éste fuese el caso, se requiere precisar dichas razones con las autoridades políticas y sobre todo definir que se espera de la institución, cómo va a evaluarse su rendimiento y cuáles son los límites y atribuciones de los actos de gobierno que debe realizar.” (Sánchez, 2003:44)

Costa Rica ha tratado de desarrollar técnicas efectivas de Planificación Estratégica no solo como deber en el cumplimiento según lo establecido en la Ley de Planificación Nacional N° 5525, sino como técnica de trabajo profesional y de asignación de deberes, responsabilidades y, sobre todo, de los limitados recursos públicos. Dentro de la conocida y trillada tendencia conocida por todos, pero ignorada por muchos, la cual es la Planificación Estratégica, se han distinguido dos alternativas de gestión administrativa sumamente valiosas y funcionales que valdría reconsiderar como ramificaciones de esta planificación: la Gestión por Objetivos o Resultados y la Gestión de Proyectos.

Algunas de las características de la gestión orientada a resultados son:

- Identificación de objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar dichos resultados, como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.
- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional al cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo con los compromisos de desempeño.

Valga citar, como ejemplo de adecuados mecanismos nacionales de Planificación Estratégica, lo que fuera iniciado desde los años setentas a través de MIDEPLAN, entonces OFIPLAN, creándose instrumentos técnico-legales que durante mucho tiempo permitieron generar una plataforma efectiva de planificación y ejecución de recursos públicos, como lo fueron el establecimiento de la regionalización del país, más allá de las provincias y el agrupamiento de las instituciones públicas mediante la sectorialización. Igualmente, no debe dejarse de lado lo concerniente a los Consejos Regionales de Desarrollo, creados al amparo del artículo 13 del Decreto Ejecutivo 15227-PLAN denominado “Constitución del subsistema de Dirección y Planificación Regional”, no vigente en la actualidad.

No obstante, a la fecha dichos esfuerzos han caído en un letargo u olvido, quebrantando así una metodología administrativa coherente, sistémica y por demás efectiva, aspecto en el que se ahondará en futuros aportes.

Finalmente Bonnefoy y Armijo señalan que:

“...Los países de América Latina que están iniciando la implementación de

iniciativas de gerencia pública, que contemplan el uso de los indicadores de evaluación del desempeño como una herramienta de medición de resultados y de mejoramiento de la gestión, deben considerar la visión crítica sobre las fortalezas y debilidades del proceso por parte de los países de América Latina y de la OCDE que llevan un camino recorrido con aciertos y errores...” (Bonnetoy y Armijo, 2000: 99)

En referencia a una serie de pensamientos acerca de la implantación de elementos de gestión privada en la Administración Pública, debe quedar claro que lo que debe buscarse no es emular las acciones relacionadas con el proceso administrativo que desarrolla la empresa privada para la gestión organizacional y la toma de decisiones, sino, adaptar los principios administrativos básicos al engranaje Estatal con todo y su serie de normas y principios constitucionales, como forma de reinventar o, en este caso, proceder con una reingeniería que englobe más que los procesos e incluya las reglas y rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, gestión de recursos humanos y las relaciones laborales, organización y métodos, auditoría y evaluación, etc.

Valga recordar lo indicado por el Dr. Jhonny Meoño Segura referente a la Administración Pública y su impacto en el ámbito total de un país:

“Administración Pública es un concepto que nos debe ayudar a entender que el Estado debe ser visto, estudiado, comprendido y gerenciado, con reconocimiento pleno de la direccionalidad determinativa que ese Estado imprime a la totalidad del desarrollo integral que un país tiene, o aspira a adquirir.” (Meoño, 2006:30)

Hasta este punto, y según acepción del autor, la NGP debería abarcar

:

1. Capacidad de trabajar sobre los procesos y objetivos, de la mano con la Planificación Estratégica, la Gestión por Objetivos y la Gestión de Proyectos.

2. Procesos de Gestión de Recursos Humanos sin olvidar el principio de legalidad, pero buscando su adaptación y flexibilización a las corrientes administrativas modernas y desafiantes, propias de un contexto globalizado.
3. Procesos de flexibilización en Contratación Administrativa sin olvidar el principio de legalidad, pero buscando su adaptación y flexibilización a las corrientes administrativas modernas y desafiantes, propias de un contexto globalizado.
4. Procesos consistentes de descentralización institucional, desconcentración operativa y centralización normativa, cuando sea el caso.
5. Procesos de mejora tecnológica, de explotación computacional y de interconexión a favor del servicio público y la transparencia gubernamental.
6. Capacidad de transformación y reorganización o readaptación de la estructura funcional de la organización, mediante organigramas coherentes con el bloque de legalidad y los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles.
7. Capacidad de integrar al aparato público las principales teorías y tendencias modernas de las ciencias administrativas (Reingeniería, Calidad Total, Balance Scorecard, etc).

Asimismo, valga citar lo indicado por el Máster Carlos Eduardo Serrano Rodríguez, en el material de fecha 2004, dispuesto para su curso: Administración Pública, mismo que forma parte de la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Costa Rica, y en referencia a los elementos de la Gerencia Pública:

- Orientación hacia el cliente o usuario
- Administración desconcentrada y descentralizada: 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
- Orientar esfuerzos hacia la modernización y los cambios tácticos: buscar norte magnético
- Mejorar capacidad para definir misiones y formular estrategias

- Capacidad y competencia organizacional: capacitación, motivación, flexibilidad, innovación, desarrollo de recursos humanos
- Establecer criterios e indicadores de gestión para lograr la calidad y la excelencia en los servicios.

En referencia a la aplicación de la Gerencia Pública hasta la Administración Pública Descentralizada, y concatenándose ésta con la manera de dotar a las Municipalidades de las estrategias para una descentralización efectiva de funciones aún en poder de los Ministerios, las cuales por ende no surten el efecto que sí tendría en manos de los respectivos autores cantonales, se cita lo indicado por el Dr. Meoño:

“En materia de gerencia pública municipal, de administración financiera y presupuestaria – incluyen toda la amplia gama de aspectos propios de las finanzas y tributación municipal-, de contratación administrativa y de manejo de recursos humanos y mejoramiento salarial propiamente, incluido el fortalecimiento de la carrera administrativa municipal; de planificación cantonal, de regulación del uso del suelo, de negociación política como se dijo previamente y de resolución de conflictos, de metodologías eficaces para promover y lograr una participación ciudadana protagónica en los asuntos municipales y del cantón, en todos estos campos, en suma resulta indispensable diseñar modalidades novedosas y eficaces que respondan al reconocimiento de por qué en esos campos se ha logrado tan poco hasta el día de hoy, a pesar de que el país ha contado con importantes recursos y respaldo de la cooperación internacional y del mismo IFAM.” (Meoño, 2005:40)

V LA CONTRATACIÓN EXTERNA COMO PARTE DE LA NGP

Con base en lo extraído del documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en

primera instancia es preciso establecer con el término “contratación externa” no se trata de privatizar los servicios públicos en cualquiera de los campos sociales, y más bien señala:

“El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contraponen lo “estatal” a lo “privado” y que, por tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, ellos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal. En esta perspectiva, el concepto de público sobrepasa el concepto de estatal, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción. La Reforma Gerencial del Estado propone la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no-estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un Derecho Administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del Estado de Derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.” (CLAD, 1998:18)

Bien señala el Dr. Wilburg Jiménez Castro, que la tendencia a privatizar acciones, programas y/o instituciones públicas, debe ser producto de la planificación administrativa, más que producto de la ola de tendencias neoliberales que han florecido en Latinoamérica, tanto así que señala él mismo:

“De manera que un proceso de privatización que fuese a transferir actividades de empresas, instituciones, programas y funciones del sector público no tradicional, o del tradicional, a la iniciativa privada nacional o extranjera, debería ser parte de las metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo y sus resultados controlados en forma conjunta por los dos sectores, cuantitativamente y evaluados en sus calidades.” (Jiménez, 2006:259)

Según la anterior cita, puede afirmarse que si bien lo indicado por el CLAD tiene su fundamento, no debe caerse en un efecto halo y pretender que toda institución, programa y(o) función pública, es susceptible de ser privatizada, sino que primero se debe, con motivo de ingentes estudios técnicos costo/beneficio, concluirse acerca de cuáles de éstos deben ser privatizados principalmente con motivo de la búsqueda de la calidad en los servicios públicos brindados y la sana ejecución de los limitados recursos públicos.

Igualmente, y parafraseando al Dr. Steve H. Hanke, señala nuevamente el Dr. Jiménez, algunas acciones recomendadas que permiten manejar con éxito un programa de privatización:

1. Crear un clima económico favorable sobre la importancia de la propiedad privada, antes de elaborar el plan de privatización.
2. Movilizar el apoyo político a favor de la privatización, para lo cual debe contarse con un programa de información público complementario a la previa evaluación de los sistemas jurídico y tributario.
3. Contar con un personal técnico capacitado en las diferentes dimensiones y etapas del proceso de privatización.
4. Elegir empresas e instituciones públicas por ser privatizadas que minimicen dificultades y garanticen el éxito.
5. Disponer de estrategias y tácticas que aumenten al máximo el apoyo político de los estratos de decisión, de ejecución superior, intermedia y de supervisión, y ojala de los grupos que potencialmente se podrían ver perjudicados con el cambio, al hacerlos

comprender el nuevo papel que tendrán en el escenario de privatización.

6. Tener la preparación gerencial y financiera para fortalecer a las empresas e instituciones privadas.
7. Minimizar inicialmente privilegios de grupos internos, pero tener planes para su disminución paulatina conforme avanza el proceso de implementación y consolidación de las empresas e instituciones privadas.” (Jiménez, 2006:279)

Sería ingenuo afirmar que Costa Rica no ha atravesado por periodos en los que se ha buscado que el Estado tome un papel regulador, más que productor, con base en las tendencias neoliberales. No obstante lo anterior, debe reconocerse que efectivamente existen acciones que resultan más rentables en cuanto a costos, calidad y tiempo, siendo desarrolladas por la empresa privada. Citando algunos ejemplos se tiene lo concerniente a la conceción de obra pública, aspecto que ha permitido sobre todo obras viales de beneficio nacional, las cuales si el Ministerio de Obras Públicas y Transportes decidiera desarrollarlas con base en sus recursos, muy seguramente aún seguirían en la fase de diseño, más que en la ejecución.

Otro aspecto que ha tomado fuerza en lo relativo a contratación por parte de las instituciones públicas de instancias privadas para la prestación de servicios, es lo concerniente a servicios tales como: limpieza, vigilancia, prestaciones sanitarias (Medicina General, Ortopedia, Terapia Física, Terapia Ocupacional, etc) y más recientemente el notariado.

No se descarta que según criterios de eficacia y eficiencia, resulte más provechoso para el Estado la contratación de ciertos servicios, sobre todo cuando los adjudicatarios emplean la figura de la subcontratación y, por ende, se encargan de prácticamente hacer todo. Pero ¿qué resultados se obtienen por ejemplo a la hora de contratar servicios de limpieza? Algunas de éstos son:

1. Se evita el proceso de reclutamiento y selección del personal misceláneo por parte de Recursos Humanos, aspecto que ya de por sí, ahorra tiempo de los diferentes técnicos y profesionales, que bien puede ser empleado

en otras gestiones estratégicas en pro del ambiente organizacional.

2. Se evitan las dificultades por ausencia de personal misceláneo cuando éste forma parte de la planilla de la institución, ya que por tratarse de una contratación, la empresa proveedora de los servicios se ve en la obligación de dotar de la cantidad de personal ofertado, indistintamente de lo que ocurra.
3. Se evita a la Administración los procedimientos administrativos de gestión de despido, los cuales ya de por sí son abundantes en la Administración Pública, donde en ocasiones ni siquiera concluyen con el despido del mal funcionario, por lo que se tendrá que contar con éste indefinidamente.
4. Las empresas proveedoras, cuando así se solicita en el cartel respectivo, proveen de todos los suministros de limpieza, aspecto que evita que la Administración deba incurrir en un doble proceso de contratación administrativa, o sea, uno por el personal de limpieza y otro por los suministros.

No obstante los beneficios indicados, resulta necesario reiterar que la Administración está en la obligación de realizar valoraciones constantes a la calidad de los servicios brindados, por cuanto es costumbre considerar que con la etapa de la contratación concluyen las responsabilidades de los funcionarios públicos, magno error ya que ésta es solo una etapa del ciclo, el cual continúa con la valoración, sea para iniciar un proceso de ajustes, sanciones o incluso la rescisión contractual, esto siempre con base en el interés público presente en toda la Ley de Contratación Administrativa N° 7494.

Nuevamente, con el fin de ejemplarizar lo referente a la mejora en la gestión pública para con los servicios brindados, ahora desde la perspectiva de la Gestión Municipal, el Dr. Meoño (2005:47) ha citado con justa razón modalidades que denomina novedosas y que hoy no se utilizan, las cuales son permitidas por el Código Municipal y que permitirían mucha más flexibilidad y dinamismo administrativo que las desarrolladas por los Ministerios, específicamente lo establecido en el artículo 13 inciso p) del Código de referencia, el cual indica:

“Artículo 13. Atribuciones del Consejo:

...p) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta...”

VI LA RESPONSABILIDAD O ACCOUNTABILITY EN EL MARCO DE LA NGP

Continuando con las líneas de cita para con lo externado por el CLAD en la línea de la Gerencia Pública, uno de los principales mecanismos productores e impulsores de la misma, se encuentra lo siguiente:

“El valor y los mecanismos de la responsabilización (accountability) serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. En pocas palabras, la responsabilización es aquí entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los Gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. Siendo que los mecanismos de responsabilización son fundamentales para que la gerencia pública latinoamericana cumpla con el desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad.” (CLAD, 2000:2)

Citando nuevamente al Consejo Científico del CLAD, se dan dos mecanismos principales de responsabilización. El primero, la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la Administración Pública, siendo su objetivo pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control a posteriori de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos que se producen.

El segundo mecanismo es mediante la competencia administrada. Su concepción se basa en el fin de los monopolios y en la provisión de los servicios, estableciendo la competencia entre los proveedores estatales, privados o públicos no estatales. La rendición de cuentas se realiza aquí mediante la competencia, que guía la acción de control tanto de la burocracia como también de la sociedad, mecanismo producto de una globalización en aumento y la apertura comercial que vivimos en la actualidad.

Hasta este punto CLAD promulga algo que no es mayor novedad para nuestro ordenamiento jurídico; no obstante, sí es momento de repensar nuestro modelo de responsabilización, el cual ha sido delegado en las Auditorías Internas y sobre todo en la Contraloría General de la República, la cual se ve diezmada a razón de tantas instituciones y procesos sujetos de fiscalización, producto de una aparente falta de asignación de responsabilidad para con los Gerentes Públicos, así como del establecimiento de sistemas de gestión en los cuales el control y la evaluación de las instituciones corra por parte de estos últimos y sea parte intrínseca del engranaje administrativo público.

En la Administración Pública costarricense, el principio de rendición de cuentas está consagrado desde el artículo 11 de nuestra Constitución Política, indicando éste:

“Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas. “

El bloque de legalidad relacionado con la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas en la Administración Pública se ha visto en aumento, sobre todo desde que fueron destacados por la Prensa ciertos escándalos de corrupción tanto en funcionarios como en exfuncionarios públicos, como lo es la Ley General de Control Interno N° 8292, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y otros cuerpos legales que ya existen desde hace tiempo, pero no son aplicados con responsabilidad y búsqueda del mejoramiento de la gestión pública, como en el caso de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, Ley General de la Administración Pública N° 6227, el Código Municipal, el Estatuto del Servicio Civil N° 1581 y más recientemente la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131.

Pero en el concepto más puro y entendible de responsabilidad del funcionario público, el Máster Serrano señala:

...se plantea el nuevo término de “responsabilidad”, entendido 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. Este tema ha adquirido gran relevancia, como resultado del deterioro de las condiciones morales y éticas en los países y, sobre todo, por el abuso mostrado por funcionarios en el ejercicio de sus responsabilidades públicas y en el manejo de los recursos de los Estados; y que está motivando foros de discusión en todas las latitudes de América Latina”. (Serrano, 2003:13)

Por lo tanto, puede decirse que los mecanismos legales para la rendición de cuentas y la búsqueda de la transparencia de la función pública están dados; no obstante existen vacíos y carencias de cómo los Gerentes Públicos echan mano a tales, sea creando instrumentos administrativos de gestión como: Políticas, Manuales, Instructivos, Formularios, o incluso por el simple hecho de no vigilar el desempeño de los funcionarios a su cargo, tanto por exceso de trabajo,

como por temor a enfrentamientos con éstos, con motivo del seguimiento a sus acciones.

Ahora bien, debe tenerse cuidado con el hecho de iniciar un desbordamiento de nueva normativa relacionada con el control y adicionales a las ya citadas, que más bien inunde a las dependencias administrativas y vuelva imposible la concreción de un sistema de autovaloración o control eficaz y eficiente, cuando incluso se cuestiona el exceso de normas, tal y como indica nuevamente el Consejo Científico del CLAD:

“El exceso de normas, en este caso, privatiza el poder público y lo torna menos transparente a la sociedad. Como puede percibirse, éste es el camino contrario al de la responsabilización de la administración pública.” (CLAD, 2000: 21)

VII NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA NGP

Resulta necesario evidenciar que la posibilidad de implementar efectivamente la Nueva Gerencia Pública, debe ir de la mano con el deber que ostentan los jefes de formular, establecer, operacionalizar, controlar y evaluar las Políticas Públicas, como mecanismo gubernamental de acción para con los administrados en todas las actividades en la que se desarrolla el papel Estatal, como lo son el campo de la salud, la seguridad social, la seguridad ciudadana, la promoción comunal, el financiamiento a microempresarios, etc.

En este punto resulta valioso generar un concepto relacionado con las Políticas Públicas, sin detrimento de otros aportes que pudieran tener otros profesionales y por supuesto los grandes autores de Administración Pública y Ciencias Políticas.

Para el presente trabajo, Políticas Públicas se refieren a: *lo que los funcionarios con suficiente autoridad política y(o) administrativa deciden y hacen en realidad. Engloban tanto las intenciones del Gobierno, como las acciones que dan continuidad a esas acciones. Las políticas y programas gubernamentales remiten a ciertos valores, instrumentos, medios de intervención y a resultados de impacto esperados para con los administrados, como consecuencia de la acción administrativa.*

El establecimiento de Políticas Públicas capaces de articular en forma sistémica, coherente y según criterios de eficiencia, eficacia y racionalidad, los planes y proyectos gubernamentales de largo plazo, deben partir de lo establecido en el artículo 140 numeral 18 de la Constitución Política, numeral 1 artículo 27 y 99 de la Ley General de la Administración Pública, los cuales establecen respectivamente:

Artículo 140.-Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

...18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;

“Artículo 27.-

1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.”

“Artículo 99.-

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizar, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.”

Puede colegirse según los artículos de marras, que los Ministros de Gobierno en su calidad de Jefes Rectores políticos de los Entes Descentralizados, pueden y deben coordinar las acciones que las instancias propias de su rectoría deban concretar, de acuerdo con las carencias socioeconómicas detectadas. A fin de ilustrar

mejor las líneas precedentes, se citan los *Considerandos* del actual Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo Decreto N° 33151-MP, al establecer estos:

1°—Que el artículo 140 inciso 18 de la Constitución Política crea una reserva que reglamentará a favor del Poder Ejecutivo para organizar el régimen interno de sus despachos, con exclusión de la ley.

2°—Que la Ley General de la Administración Pública introduce un régimen jurídico novedoso para fortalecer la acción directiva del Gobierno en particular sobre los entes descentralizados, introduciendo potestades y responsabilidades ministeriales que es necesario canalizar y reglamentar adecuadamente.

3°—Que la presente Administración desea simplificar la organización del Poder Ejecutivo, con el fin de agilizar el funcionamiento de la Administración Pública.

4°—Que es necesario establecer mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, a fin de que el primero fije las políticas públicas y las segundas las ejecuten.

Lo anterior encuentra lógica a partir de la necesidad de implantar sistemas de sana administración pública proactiva, capaces de formular, ejecutar y evaluar estrategias que permitan el logro de las Políticas propuestas por los Jercarcas de turno, mismas que en gran cantidad de ocasiones, más que buscar la cohesión de las instituciones, evitar la duplicación de funciones y el despilfarro de recursos humanos técnicos y financieros, desincentivar el “cortoplacismo”, y por ende lograr la concreción de planes y proyectos que sí impacten de manera palpable en el desarrollo integral del país, son producto de la improvisación, de las tendencias de moda, del análisis ligero de los elementos que rodean la necesidad socioeconómica propia de mejorar, así como de la incapacidad institucional de respuesta para enfrentar las obligaciones por las cuales han sido creadas las organizaciones públicas.

Tomando como referencia la sectorialización actual establecida mediante el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, específicamente mediante los artículos 3, 7, 11 y 12 del mismo, es momento de canalizar esfuerzos, hacia la integración de programas tanto Ministeriales como descentralizados, que sí permitan dotar al país de una posición de avance frente a los retos de la actualidad; dentro de los que podemos contar están los siguientes: los índices de pobreza y analfabetismo, el aumento en los niveles de salud rural, la seguridad ciudadana, el desarrollo de infraestructura tanto vial, como aeroportuaria y ferroviaria, etc.

Debe recordarse que la sectorialización no es un fenómeno nuevo, referente a la manera de concatenar al actual archipiélago de organizaciones públicas y, más bien, debe rescatarse tal metodología, pero no con miras al mediano o largo plazo, si no desde hoy. Indica el Dr. Meoño en referencia a la Sectorialización y su impacto en la ejecución de actividades públicas de valor:

“Desde la perspectiva macro, o del Sistema que es la Administración Pública como un todo integrado, es la fase sectorial la que especifica cómo esa Administración Pública va a realizar las metas y acciones globales y regionales asignando submetas y acciones más específicas a los distintos Sectores de actividad gubernativa. Desde la perspectiva de la institución que planifica sus propias actividades, la política sectorial es la fase que especifica cómo esa institución se ubica dentro de un Sector de actividad y qué parte de la Asignación Sectorial le va a corresponder a ella.”
(Meoño, 1986:92)

Nuestro país enfrenta desafíos en el panorama económico y de comercio exterior, que no solo vislumbran oportunidades, sino temor por la capacidad de respuesta institucional y de apoyo a los sectores más desvalidos, por lo que es momento de lograr una articulación institucional pública de largo plazo y de carácter sistémico, con esto se quiere decir que donde terminan los esfuerzos de una institución, inician los de otra del mismo sector, por lo que me arriesgo a

plantear lo siguiente, propenso a ser quemado en la hoguera por políticos y técnicos: *los Planes Anuales Operativos de cada institución incluida en un determinado sector, deben ser aprobados por el Ministro Rector, con el fin de evitar que dos instituciones programen simultáneamente actividades idénticas o por el contrario que una no enlace con la otra el desarrollo de las actividades correspondientes.*

Como bien indica el Dr. Eduardo Lizano Fait, estamos en un mundo donde el quedarse estático es retroceder (Lizano, 1975:283).

VIII DESARROLLO DE LA NGP A TRAVÉS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Las implicaciones organizacionales, morales, administrativas y éticas de la NGP son enormes y es necesario analizarlas con sumo cuidado.

Citando a Arellano y Cabrero:

“...la NGP está afectando la manera en la que estamos construyendo las capacidades gubernamentales y argumentando acerca de cómo construir organizaciones públicas.” (Arellano y Cabrero 2005:601)

En un sentido de aplicabilidad de la NGP, resulta necesario hacer un pequeño paréntesis acerca de los actores que dentro del aparato estatal serán los que operacionalicen la misma. En un sentido de orientación más que de exclusión, me permito referirme al papel de los Administradores, dejando sumamente claro que independientemente de la carrera que se ostente, todo funcionario público sea Ingeniero, Economista, Publicista, Abogado, Topógrafo, Contador, etc, es responsable por coadyuvar y(o) desarrollar estrategias que permitan la implantación, desarrollo y evaluación de la NGP y/o cualquier otro mecanismo de reforma administrativa en la Administración Pública.

Como el propósito de las organizaciones es alcanzar metas, alguien tiene que definir las metas y los medios para alcanzarlas. Como se indicara líneas atrás, es a través del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Estratégicos y los Planes Anuales Operativos, como se establecen

los Objetivos, Metas e indicadores de acción gubernamental que permitirán, en buena teoría, enrumbar el desempeño de las instituciones con base en la priorización de necesidades sociales a través de los limitados recursos públicos, sean humanos técnicos y(o) financieros, con el fin de concretar un desarrollo socioeconómico integral. Debe recordarse que la existencia de las instituciones públicas, se da con motivo de una razón social que atender, así un Ministerio de Educación toma forma por el principio constitucional de educación pública y gratuita, motivo por el que su orientación y desempeño de sus funcionarios toma como matiz el servicio educativo de la población. Y así podemos continuar con otros como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia, etc. El profesional egresado del área de la Administración, sobre todo de Administración Pública, es aquel que coadyuva a determinar los mecanismos de operacionalización de los objetivos y metas trazados por las Instituciones Públicas, a través de la asignación de los recursos internos, y también es el responsable de diseñar la estructura de la organización, conforme con su formación y conocimiento de las estructuras administrativas.

En la Administración Central, dicha figura se asigna al Director Administrativo Financiero (Oficial Mayor), mismo que debe jugar un rol de enlace y coordinación entre los niveles jerárquicos y los operativos en todo Ministerio. No obstante dicho cargo, al ser declarado de confianza por el Estatuto del Servicio Civil, es asumido por personajes de “confianza”, careciendo de total formación y experticia para asumirlo, por lo que se cae en una especie de letargo, donde son los jerarcas los que deciden sobre los recursos sin ninguna suerte de planificación.

Lo ideal sería que se nombre a funcionarios de carrera, los cuales conozcan con detalle el accionar de la institución y tengan claro el compromiso que asumen, ya que el beneficio en la gestión incide en su desempeño como funcionario público, aspecto que no ocurre cuando la persona que se nombra llega a la institución por cuatro años, muy posiblemente con el único objetivo de mejorar su situación salarial, y preocupándole poco o tal vez nada por el estado de la misma al final de su periodo.

Es importante señalar que el conocimiento de la Administración Pública decididamente inicia en los programas de formación universitaria, donde actualmente solo la Universidad de Costa Rica imparte los grados de Bachillerato y Licenciatura en Administración Pública y difícilmente los cursos que sobre Administración Pública puedan impartir instituciones públicas y privadas serán suficientes para lograr llenar el vacío de la no formación universitaria, ya que sería igual que afirmar que con solo realizar un par de cursos de anatomía estaríamos listos para ser cirujanos. No obstante, sí debe hacerse consciencia de que la Administración Pública hoy por hoy, está conformada por un crisol de profesionales, donde muy pocos ostentan formación como la indicada anteriormente, razón suficiente para buscar estrategias que más que caer en la ingenuidad y la injusticia de iniciar un proceso masivo de despido en las instituciones públicas, sí logren enmendar paulatinamente el vacío señalado, en búsqueda de cuadros directivos públicos con mayor consciencia del campo que lideran.

Los Administradores como profesionales polifuncionales, deben contar con las siguientes habilidades:

- Técnicas, que se refieren a la capacidad para aplicar experiencias o conocimientos especializados.
- Humanas, que resultan en la capacidad para comprender, motivar y trabajar con otras personas, de manera individual o en grupo.
- Conceptuales, los Administradores deben tener la visión conceptuosa y la capacidad mental para analizar y diagnosticar situaciones complejas.

Los procesos humanos y técnicos deben basarse en la integralidad, al tiempo que exigen pensamiento sistémico y el abordaje multisectorial e interdisciplinario. Como bien señala Javier Medina en algunas de las partes de su obra:

“Requieren capacidad de anticipación y la elaboración de una visión global que organice con coherencia los asuntos de corto, mediano y largo plazo, y que sea capaz de analizar alternativas y contingencias con precisión y oportunidad.”

“Se requieren directivos que bajen de la cúspide de una pirámide aislada del entorno para situarse en el centro de una red de decisiones, con mucha capacidad para explorar, investigar, experimentar, trabajar en lo que es decisivo, identificar problemas estratégicos, y abrirles paso a nuevas categorías de análisis, modelos y formas de encarar la planeación.”

“Debe tomarse consciencia de que el desarrollo de capacidades es el obstáculo principal, y que vencerlo requiere una fuerte voluntad política y una fuerte inversión, lo cual puede darse merced al incremento de la demanda de servicios de previsión, la convocatoria a llevar a cabo procesos de reflexión colectiva, o la formación de “escuelas” de pensamiento. Se necesitan líderes que asuman el sacrificio de ir contra la corriente y de romper con las costumbres socio-organizativas a causa de las cuales los Gobiernos van detrás y no adelante de los cambios sociales.” (Medina, 2005:39-47)

Considerando la experiencia, el sentido común e igualmente la concepción burocrática, democrática y jurídica que rodea al aparato Estatal costarricense, y con motivo del presente trabajo, es necesario definir los niveles en los que se distribuyen los funcionarios públicos con motivo de su relación de empleo público, misma que arroja luz a la hora de identificar a los responsables en la toma de decisiones dentro del marco de la NGP; así tenemos:

1. Funcionarios de Nivel Político: todos aquellos que son nombrados bajo potestad de una autoridad política superior, sea el Presidente de la República y(o) los Jerarcas Institucionales. Este nivel se subdivide en tres:

- a) Máximos jerarcas
- b) Asesores directos
- c) Directores y demás jefaturas

2. Nivel Gerencial de Carrera: todos aquellos que cuentan con una formación técnica y(o) profesional, y han concebido

una carrera administrativa dentro de la organización, lo que los hace idóneos para ejercer un cargo bajo un régimen de méritos, o sea, su nombramiento es por tiempo indefinido y sin ser sujetos de cambio por parte del Nivel Político. Ejercen cargos de Directores o Jefes Departamentales y son los encargados de operacionalizar los planes, programas, políticas y estrategias definidos o aprobados por el Nivel Político, e incluso coadyuvan directamente en su formulación.

3. Nivel Técnico y Operativo: conformado por todos aquellos funcionarios técnicos, profesionales y de apoyo, que son los principales operadores y ejecutores de la labor institucional. Se vuelven el primer contacto de ésta para con los clientes/ usuarios internos y externos.

Sobre este mismo aspecto quisiera citar lo que Eglé Iturbe de Blanco señala:

“A nuestro juicio y es el enfoque de esta investigación, el Ministro o funcionario público de alto nivel, incluso el Presidente de la República es un gerente público en el amplio sentido de la palabra. Un gerente que sintetiza los diferentes roles que le corresponde utilizando la mayor parte de su tiempo en coordinar y diseñar estrategias para orientar la acción de los niveles subordinados. Los distintos roles que desempeña el funcionario público son muy diferentes a los de un gerente del sector privado, aunque en las responsabilidades de los mismos se encuentran áreas perfectamente diferenciadas. Para poder cumplir con los diferentes papeles que tiene asignado el gerente público de alto nivel, debe estar dotado de las herramientas y conocer las técnicas necesarias, que deben estar presentes en un gerente, para que puedan ser más efectivo y al ampliarlas pueda asegurar aquello que permita el máximo beneficio a la comunidad con el menor gasto posible.”(Iturbe, 2007:10)

Un gerente eficiente y eficaz es el que es capaz de aprovechar lo máximo que pueden rendir los recursos derivados de la técnica y lo mejor de las habilidades de las personas. De allí que el epitafio que mandó grabar en su tumba el magnate del acero Andrew Carnegie indique: *“Aquí yace un hombre cuya capacidad fue saber aprovechar las capacidades de otros hombres mejores que él”*. Este epitafio sirve para precisar la idea de lo que se debe esperar del buen Administrador de los asuntos de interés público y su capacidad de coordinar a sus colaboradores.

Citando nuevamente al Dr Meoño (1986:75) y al reconocer la necesidad de experiencia y habilidades de los mandos públicos, este autor señala:

“Saber cuáles decisiones tomar, y cómo tomarlas es realmente un esfuerzo que debe emprenderse de manera imprescindible, y mantenerse, a nivel de capacitación y desarrollo permanentes de los cuadros directivos públicos y administrativos, pero ello requiere de una identificación clara de ámbitos y niveles de generalidad de las decisiones que deben caracterizar a cada tipo de Liderazgo Público.” (Meoño 1986:75)

Más adelante, el mismo autor retoma lo referente la responsabilidad de dichos cuadros directivos públicos y señala:

“Dirección Pública significa la capacidad institucional y personal en la Administración Pública, y de todo organismo y funcionario, para identificar necesidades sociales y tomar decisiones sobre los recursos humanos, materiales y organizativos que constituyen dicho aparato burocrático, con el fin de orientarlos hacia el logro de resultados que satisfagan dichas necesidades sociales”. (Meoño, 1986: 64)

El buen Administrador no lo es solamente porque sea el más instruido, sino porque es capaz de coordinar y darle, por ende, una direccionalidad específica, una razón de ser, a la combinación óptima de los recursos de que dispone y a

las habilidades de quienes responden ante él. Es evidente que los desafíos del mundo en que vivimos exigen una cada vez mayor especialización de los recursos humanos públicos, aspecto que señala muy bien Julio Cesar Fernández Toro:

“Hay que retomar en serio la planificación de los recursos humanos al servicio del Estado, sustentada en el estudio de las necesidades y capacidades de personal a corto, mediano y largo plazo y con la identificación de las acciones necesarias para cubrir la diferencia entre necesidades y capacidades, sobre la base de un sistema de información moderno que permita identificar adecuadamente la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de personal.” (Fernández, 2007:46)

Hago mías las palabras de Fernando Sánchez (2003:18) al indicar que la gerencia, en sí misma, es eminentemente práctica. Si una persona dotada de grandes conocimientos no es capaz de obtener resultados, ésta no podría ser considerada como un buen gerente y a lo más sería un teórico de la Administración.

Este mismo autor indica:

“El buen administrador es aquel que cumple las siguientes condiciones:

- No tiene una personalidad rígida, exactamente definible, es adaptativo, creativo y tolerante.
- No es autosuficiente, por tanto no es capaz de hacer por sí sólo todo el trabajo.
- Es capaz de identificar las mejores habilidades de sus dirigidos y de utilizarlas individualmente y de combinarlas para lograr la mayor eficiencia.
- Es juzgado por lo que hacen sus dirigidos.
- No es el que sólo observa lo que está sucediendo; es el que “se la juega”, toma decisiones para que sucedan cosas.
- Es el que aporta ideas, empuje, liderazgo.

- Es el que nunca está conforme con los resultados pero valora y reconoce lo que se ha alcanzado.
- Es el que siempre quiere más pero sabe hasta cuánto pueden dar sus dirigidos.
- Es el que sabe interpretar lo que pasó en el pasado; extrae lecciones; las sistematiza y las transmite a sus funcionarios.
- Es el que entiende que ejecutar es construir futuro” (Sánchez, 2003:21)

Nuevamente según Sánchez (2003: 28) la Gerencia Pública, más que cualquier otra actividad, es una gerencia del conocimiento para superar problemas y facilitar acciones de los ciudadanos y de sus organizaciones, sean éstas empresariales o no. No obstante, lo más relevante es el uso responsable de los recursos y sobre todo la capacidad de un “management público” y la calidad del trabajo, que corresponde al nivel de desarrollo humano alcanzado por los miembros de una organización, en este caso eminentemente pública.

Un gerente público debe ser aquel que tiene la capacidad de usar lo más productivamente sus recursos; motivar a su personal en función de la misión, los objetivos preestablecidos; desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación de su institución, y crear un ambiente que permite la excelencia, la probidad y el constante desarrollo de las capacidades de sus funcionarios, en concordancia con el principio del buen servicio público.

La gestión pública tiene que ver con la conducción de capacidades humanas, de hombres concretos que tienen una vocación que debería superar el interés individual respecto de la remuneración que reciben. Son hombres que deberían tener muy claro lo que se denomina vocación de servicio público.

Son funcionarios que deberían valorar la reputación y el reconocimiento sociales, por eso el gerente público debe hacer que su personal se sienta orgulloso de la función que desempeña y de su impacto en la sociedad.

La gestión de los asuntos de interés público tiene por objeto cumplir una misión encomendada por la sociedad, mediante el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Si ésta desaparece o se cambia por otra, las instituciones públicas deberían desaparecer o transformarse. Por eso, el Estado debe concebirse como una entidad en constante transformación pues el anquilosamiento lo vuelve ineficaz y depredador de los recursos que le son asignados. Su primera responsabilidad es lograr que las misiones que se le encomiendan se cumplan y, la segunda, hacer que su trabajo sea productivo y que redunde en beneficio de la sociedad.

El Gerente Público debería, entre otras muchas cualidades y acciones:

1. Conocer y manejar los aspectos legales y técnicos que rigen su Sector, institución, y(o) Unidad, y su proyección Regional.
 2. Mantener un comportamiento ético y de compromiso para con los procesos de transparencia en la gestión administrativa.
 3. Velar por el cumplimiento en la elaboración de Planes Estratégicos y Planes Anuales Operativos (PAO) según lo establece la normativa vigente.
 4. Ostentar capacidad de motivación y empatía.
 5. Ostentar conocimiento del principio de legalidad que rige a la Administración Pública, conforme con el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública.
 6. Poseer capacidad para diseñar Políticas Públicas.
- No obstante lo anterior, existen otras que resultan necesarias e incluso deberían estar implícitas en las funciones de cualquier Ministro, Presidente Ejecutivo, Director General, Director Nacional y Director Administrativo Financiero (Oficial Mayor)
7. Conocimientos sobre la Gestión de Recursos Humanos y el bloque de legalidad propio del Régimen del Servicio Civil.
 8. Conocimientos sobre la Gestión Financiera y el bloque de legalidad que se desprende de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como aquella que emite el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.
 9. Conocimientos sobre la Gestión de Contratación Administrativa y el bloque de legalidad que se desprende de la Ley de Contratación Administrativa, así como aquella que emite el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.
 10. Conocimientos sobre la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, la Ley N° 5691, y aquella que emite la Contraloría General de la República al respecto para los activos automotores.
 11. Conocimientos sobre la Gestión Tecnológica y aquella que emite la Contraloría General de la República al respecto.
 12. Conocimientos sobre la Gestión de Control Interno y el bloque de legalidad que se desprende de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno, Ley sobre enriquecimiento ilícito en la Función Pública, y aquella que emita dicho Órgano Contralor.
 13. Otros de igual necesidad y de “uso diario” en la gestión pública tales como: normativa sobre Planificación, Salud Ocupacional, Gestión de Bienes Inmuebles, sin dejar de lado los pronunciamientos que sobre tales temas emiten las diferentes Salas de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la República.

Centrando nuestra atención, y con motivo del presente trabajo, nuevamente en los Directores Administrativos Financieros u Oficiales Mayores y la necesidad de que éstos cuenten con todas las habilidades antes indicadas, así como muchas otras, se refuerza lo indicado por Víctor Hernández Cerdas en los siguientes comentarios, primeramente citando a Rondinelli:

“la habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planificación preconcebida del proyecto a su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen desanimarse o suprimirse por la rigidez del diseño y los procedimientos centralizados de gerencia...”(Hernández, 2003:11)

Y continúa indicando a título personal:

“En el Sector Público Centralizado, que en un afán de mantener la vinculación del nivel político con la función administrativa de los ministerios, se había creado la figura de Oficial Mayor y más adelante la de Director Administrativo, se introducen modificaciones en la concepción de esos cargos y se les incorpora en el régimen de confianza (Ley 6440 del 16 de mayo de 1980); los cuales se constituyen en cargos que forman parte del “botín político” de cada cuatro años, con el agravante que las personas que se nombra en dichos cargos no tienen formación en el campo de la administración, pero sí, una carrera en los partidos políticos y en consecuencia posibles candidatos a ocupar cargos públicos de mayor rango en el futuro, lo que eventualmente podría comprometer su gestión actual.” (Hernández, 2003:21)

IX CONCLUSIONES

El cambio en el engranaje estatal debe enraizarse según la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, la posición internacional del país y demás factores endógenos y exógenos que afectan la articulación de las organizaciones públicas, desde su organigrama, pasando por sus procesos de planificación, gestión del personal, bloque de legalidad, mejora tecnológica; hasta los valores, costumbres y relaciones informales que dan cabida al “alma” institucional, o sea, la cultura organizacional. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo. Diferentes partes de la Administración Pública podrían requerir diferentes elementos de la Nueva Gerencia Pública, dependiendo, por ejemplo, de si se trata del suministro de un servicio de salud, seguridad ciudadana, protección a los consumidores, promoción de las comunidades, etc., por lo que resulta falso que para la concreción de dicha tendencia administrativa como lo es la

Nueva Gerencia Pública, es necesaria la reducción del aparato Estatal.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre las disposiciones políticas por un lado y la formulación técnica por otro. Este argumento cobra fuerza al retomar lo indicado líneas atrás en cuanto a la planificación estratégica y los distintos niveles de funcionarios públicos encargados de ejecutar las acciones operativas de ésta.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de normas técnico-legales, hasta cierto punto una tradición costarricense, con lo que se crea un Derecho Público extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, siendo esta última un importante requisito de la Nueva Gerencia Pública, al igual que defender únicamente la regulación puede crear Gobiernos incapaces, sobre todo por cuanto en la actualidad se han tratado de solventar tales inconvenientes al crear entes públicos no estatales, pudiendo no ser esa la solución más efectiva.

Citando nuevamente al Consejo del CLAD y parafraseando éste a Carlos Morales:

“Otra ventaja de las organizaciones públicas no estatales es la de involucrar tanto la responsabilidad de los dirigentes como la de los participantes de las organizaciones, tornándolos más comprometidos con el destino de sus entidades, a diferencia de lo que ocurre normalmente con la burocracia estatal. Más aún, se adopta una visión más “empresarial” de la gerencia, dada la autonomía y la responsabilidad que ostentan los miembros de estas organizaciones. Si a esto se suma la mayor dedicación a determinadas causas, podemos concluir como lo hace Carlos Morales (1998:84), que el éxito de las organizaciones públicas no estatales proviene: “(...) de una percepción “empresarial” que no tienen las organizaciones estatales, y de un compromiso social que las organizaciones privadas no pretenden tener”(CLAD, 2000:32)

Debe volverse la mirada hacia los cuerpos técnicos-legales que ya existen en la actualidad, mismos que ya de por sí enmarcan el trabajo ordenado, coherente y sistémico de las instituciones públicas siempre y cuando éstas busquen su aplicación, tal y como lo son la Ley de Planificación Nacional N° 5525, Ley General de la Administración Pública N° 6227, Código Municipal, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, Ley General de Control Interno N° 8292, etc.

Muchos profesionales y estudiosos de la Administración Pública han coincidido en que la profesionalización de la función pública sólo es posible dentro del esfuerzo mayor por modernizar y tecnificar el Estado, al entender la profesionalización también como democratización constante de las relaciones de trabajo y el desarrollo continuo de competencias en beneficio del servicio público, ya que la mejora de la gestión pública, a través de otras tendencias más coherentes e integrales o desde la aún desarticulada Nueva Gerencia Pública, requiere de políticas que sobrepasen los cuatro años de cada Gobierno, argumento nada absurdo no solo para la NGP, si no, para todo aquel esfuerzo para mejorar la gestión de las instituciones públicas, tanto con base en el modelo burocrático expuesto por Weber, como para aquellas tendencias que busquen desligarse de él.

Aunque inspirado en la iniciativa privada, el modelo de la NGP debe obligatoriamente adecuarse al contexto político, democrático y técnico-legal en el que se encuentra inserto el sector público costarricense. La especificidad de la organización gubernamental deriva, en primer término, de la motivación que la guía. Así como las empresas privadas buscan el lucro, los gestores públicos deben actuar de acuerdo con su sentido social de existencia y al interés público.

Bien señala el Dr. Leonardo Garnier Rimolo en su aporte para el ILPES/CEPAL lo siguiente:

“Cabe aquí una advertencia contra la tentación de querer convertir la nueva gestión pública y su énfasis en los resultados —así como el uso de instrumentos de evaluación como las metas, los indicadores y los compromisos de resultados— en

una nueva panacea que resuelva los múltiples y muy diversos problemas de la definición y ejecución de las políticas públicas y las estrategias de gobierno.

No hay tal panacea. Como bien se dijo más arriba, no hay una única forma de enfrentar todos los problemas, no hay un modelo ideal de gestión o gerencia pública que se pueda generalizar a todos los casos y todas las situaciones. Comprender esto es particularmente importante en lo concerniente a la gestión por resultados, y al énfasis en la evaluación y medición de estos resultados, ya que fácilmente puede caerse en un abuso de estos instrumentos. Como bien dice Mintzberg, “las cosas deben medirse, desde luego, especialmente los costes; pero ¿cuántos de los beneficios reales de las actividades del gobierno se prestan a sí mismas a esta medición?” (Mintzberg, 1998, p. 66).” (Garnier, 2000: 38)

Lo anterior se reafirma, ya que según los documentos y criterios analizados para el presente trabajo, transcritos muchos de ellos, aún no se logra visualizar claramente en qué consiste la NGP, muy a pesar de lo indicado al inicio por Carles Ramió, ya que como él mismo señala una primera consideración para con dicho fenómeno es agrupar otras corrientes y modelos de gestión diferentes, tanto analíticos como normativos, generales y concretos.

Por su parte, Francisco Longo abstrae ciertos elementos al parecer indispensables para la institucionalización de la NGP, pero que aún no reflejan de manera directa o más englobante en qué consiste finalmente la NGP. Ambos aportes no dan margen, por lo menos por ahora, para establecer de manera coherente e integral un único documento de aprobación y reconocimiento general, mismo que muy seguramente tampoco pudiera ser adaptable totalmente por los diferentes Aparatos Estatales de Iberoamérica, por el contexto político, social y geográfico que cada uno ostenta.

Aún el fenómeno de la NGP nos permite observar que ésta se encuentra desarticulada y más bien se cuenta con una serie de definiciones,

conceptos y proposiciones que no parecieran aterrizar en las características totales de ésta y los mecanismos para su implantación, y sobre todo no se cuenta, por lo menos hasta la fecha, con hechos fehacientes de que la misma haya permitido la mejora contundente de alguna instancia pública en particular, muy a pesar de algunos elementos como la contratación externa y lo indicado por Ramío y Longo, que sí son dignos de retomarse más incisivamente y valorarse para una utilización actual.

Es importante enfatizar que no existe en la realidad una fórmula única y universal para realizar el proceso eficaz de reforma que conduzca a una implantación de la Nueva Gerencia Pública, por cuanto según criterio del autor, deberá basarse en la profesionalización del modelo Weberiano que da cimiento y forma a toda organización sin importar si es pública o privada, así como en diferentes técnicas gerenciales basadas en las ideas de: flexibilidad administrativa, legal, control por resultados u objetivos, gestión de proyectos, y en la transformación y ampliación del concepto de lo público, a través de mecanismos de responsabilización de la Administración Pública.

Debe desecharse el paradigma de que todo cuanto ha sido utilizado en los países desarrollados es ideal, según Joan Prats i Catalá, citado por el Dr. Wilburg Jiménez:

“Por ello, los países en desarrollo no pueden convertirse en desarrollados mediante la copia del sistema institucional de estos últimos.” (Jiménez, 2006:104)

La necesidad de acompañar un adecuado sistema de Nueva Gerencia Pública o de reforma administrativa pública con la emisión de Políticas Públicas capaces de operacionalizar los aspectos de Administración Pública en sentido de orden, lógica, funcionalidad y beneficio para los ciudadanos es evidente. Si la NGP es el modelo adecuado, solo el tiempo, la investigación, la discusión tanto académica como profesional, la reflexión y la evaluación subsiguiente serán capaces de decirlo. El camino por recorrer para con la NGP ha comenzado y parece lejos de cerrarse, ya que continúan emitiéndose, en diferentes foros y revistas, trabajos al respecto, por lo que

éste, aparte de ser uno más, busca aumentar la discusión para concretar, de una vez por todas, una acepción generalizada, buscando su validación y aplicabilidad en la Administración Pública como subsistema del Sistema Político Nacional o, por el contrario, su desecho en los tiempos venideros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, David y Cabrero, Enrique. La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia equipo en el debate organizacional público. Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIV, Número 3, II Semestre. México, 2005: 601.
- Barzelay, Michael. La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 19. Febrero de 2001. Caracas, Venezuela: 1-16.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo Marianela. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Gestión Pública 5. Santiago, Chile 2000: 62.
- Cervantes Benavides, Orlando y Corrales Jiménez, Gerardo. Administración de Instituciones Públicas, antología (primera parte). – 4ta. reimp de la 1era. edición –EUNED. San José Costa Rica 1999:109.
- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2000. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Consultada el día 14 de Septiembre del 2007, [http:// unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf) -

- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Nueva Gestión Pública para América Latina. Aprobado por el Consejo Directivo del CLAD el 14 de Octubre de 1998: 8-18.
- Fernández Toro, Julio Cesar. Democratización del liderazgo y la función pública en tiempos de cambio. Revista de Servicio Civil N° 20-21. Dirección General del Servicio Civil. San José, Costa Rica 2007: 46.
- Garnier Rimolo, Leonardo. Función de coordinación de planes y políticas. CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Serie Gestión Pública I. Santiago, Chile 2000: 38.
- Guerrero, Omar 2000. El "Management" de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización. Consultada el día 01 de Junio del 2007, <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/intro.html> - 26k.
- Hernández Cerdas, Víctor. El factor humano en el sector público: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. – 1.ed. – Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 2003: 11-21.
- Iturbe de Blanco, Eglé. Gestión pública de alto nivel en los países latinoamericanos. Conferencia presentada en el IV Congreso Internacional de Recursos Humanos: ¿Hacia dónde van las organizaciones? Prácticas, límites y potencialidades. Revista del Servicio Civil N° 20-21. Dirección General del Servicio Civil. San José, Costa Rica 2007: 10.
- Jiménez Castro, Wilburg. La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos. –1era. reimp de la 1era. edición –EUNED. San José, Costa Rica 2006:104-279.
- Lizano Fait, Eduardo. El cambio social en Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 1975:283.
- López, Andrea. La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento 48. Buenos Aires, Argentina, 2001: 7-13.
- Medina Vásquez, Javier. Función del pensamiento del largo plazo: acción y redimensionamiento institucional. CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Serie Manuales. Santiago, Chile 2005: 39-47.
- Meoño Segura, Johnny. Administración Pública: Teoría y Práctica. – 2 ed. – Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 1986: 64-93.
- Meoño Segura, Johnny. ¿Por qué administración pública? Revista de Servicio Civil N° 19. Dirección General del Servicio Civil. San José, Costa Rica 2006: 30.
- Meoño Segura, Johnny. Antología descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica. – 1.ed. – Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. San José, Costa Rica 2005: 40-47.
- Ormond, Derry y Löffler, Elke. Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 13. Febrero de 1999. Caracas, Venezuela: 1-3.
- Pérez Castaño, Marta 1999. Las premisas de funcionamiento de la nueva economía pública. Consultada el día 05 de Junio del 2006, <http://www.esap.edu.co>
- Prats, Joan 2006. Nueva Gestión Pública en América Latina. Gobernanza Revista

Internacional para el desarrollo humano. Consultada el día 11 de Agosto del 2006, <http://www.iigov.org/gbz/artible.drt?edi=572778&art=573981>

Ramió Matas, Carles. Los problemas de la implantación de la Nueva Gerencia Pública en las Administraciones Latinoamericanas: Modelo de Estado y Cultura Institucional: 3-4. Consultada el día 13 de Febrero del 2008, <http://www.top.org.ar/public.aspx>

Sánchez Alvareda, Fernando. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. CEPAL/Instituto Latinoamericano y del

Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie Gestión Pública. Santiago, Chile 2003: 18-44.

Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. Informe sobre el análisis de la propuesta del Gobierno para la reforma del Estado: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. – 1.ed. – Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 2003: 13.

Serrano Rodríguez, Carlos Eduardo. Curso Administración Pública 2004. San José Costa Rica 2004.

