

BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COSTARRICENSE; ALGUNOS DE SUS PROBLEMAS (1950-1975)

Julia De la O. de Ramirez
Gerardo Hidalgo Cordero

Agosto de 1975

BREVE RESERVA HISTORICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA COSTARRICENSE
ALGUNOS DE SUS PROBLEMAS (1950-1975)

Julia De la O. de Ramírez
García Hájala Costado

PRESENTACION

El presente ensayo pretende señalar, en forma sucinta, la evolución de la Administración Pública y sus problemas, con especial énfasis en los últimos 25 años.

Estos problemas se señalan desde dos puntos de vista: estructural y de funcionamiento interno.

Se espera que contribuya a la comprensión de los problemas generales que afronta la Administración Pública Costarricense desde la perspectiva que da su evolución histórica.

En la investigación se utilizaron fuentes secundarias en su mayor parte, y primarias en algunos casos; por lo tanto, no pretendemos que sea un estudio riguroso ni profundo sino que sirva de base para estudios posteriores.

La realización de este estudio estuvo a cargo de la División de Planes y Política Administrativa, como una colaboración de la OFIPLAN a la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

Agosto de 1976.

INTRODUCCION

Por la cultura que impera en nuestras instituciones hemos aprendido a subestimar la importancia de los aspectos administrativos de la gestión pública, es por lo que queremos entonces tratar sobre la Administración Pública Costarricense en su evolución histórica y algunos de sus problemas en el período 1950-1975. Pretendemos mostrar una descripción en la cual se perciben las consecuencias de una gestión pública preocupada por los fenómenos económicos, sociales y políticos. La historia costarricense en el período 50-75 perfila un gobierno en galopante expansión. En este sentido, esta Reseña Histórica, da una visión general de lo que ha sido la Administración Pública Costarricense.

De ello se deriva como una gran exigencia, el que se le debe dar prioridad a los aspectos administrativos en toda acción de gobierno; lo cual pretendemos dejar claro en el contenido de este trabajo.

Nuestra reseña se sustenta esencialmente en dos grandes capítulos. Uno describe la Evolución Histórica de la Administración Pública, partiendo de los fundamentos constitucionales de las funciones del Estado. Lógicamente se parte de la Constitución de 1949 y luego se pasa al crecimiento de las funciones y su impacto en el número de entes, recursos y personal. Este capítulo resalta las consecuencias de momentos políticos que engendraron ese crecimiento acelerado.

Por otra parte, se describen los problemas que caracterizan a la Administración Pública en sus tres "niveles de Gobierno": (*) Gobierno Central, Gobierno Descentralizado y Gobierno Local. En ellos se analizan lo que hemos calificado como problemas estructurales y problemas de funcionamiento interno.

(*) Entendemos por niveles de gobierno, a tres grandes grupos de instituciones públicas que posee el Estado para dotar de bienes y servicios a la sociedad costarricense; es así como para efectos de organización del presente trabajo, utilizamos la siguiente clasificación institucional por niveles de gobierno: Gobierno Central (Ministerios, Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Judicial, Poder Legislativo y Contraloría General de la República); Gobierno Descentralizado (Instituciones autónomas y Empresas Públicas) y Gobiernos Locales, con las Municipalidades y los Consejos de Distrito.

Cabe señalar que esta clasificación la utilizamos únicamente para efectos de organización de los datos estadísticos y de análisis presentados en este trabajo y no representa necesariamente nuestra posición en cuanto a clasificación institucional se refiere.

I. EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A.—FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Partiendo de 1821 en que se da el primer documento constitucional de Costa Rica, el Pacto Social Fundamental Interino, se tiene como órgano superior de la nación a una junta de 7 miembros de elección popular con la función básica de dirección política de la entonces Provincia de Costa Rica. Dos años después, el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica, establece un órgano superior de gobierno compuesto por un Jefe Político, un Intendente y un Comandante General de Armas.

Al establecer la Federación de Centroamérica en 1824 y formar Costa Rica parte de ella, se definió en su Carta Magna que todos los estados serían libres, independientes en su gobierno y con el poder que la constitución no estableciera para las autoridades federales. Con fundamento en ello, en 1825 se decreta la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica en la que se establecen 4 poderes para el Gobierno a saber: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Conservador (de elección Popular). Este último poder era un órgano de consulta para el Ejecutivo y desarrollaría funciones de senado. El poder Ejecutivo tenía el mando de nombrar a funcionarios enviados en terna por el Poder Conservador, mantener el orden y la seguridad del Estado, publicar las leyes y resoluciones legislativas, expedir reglamentos y disponer de la fuerza armada. El Poder Judicial estaba compuesto por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales comunes, con 3 a 5 magistrados de elección popular. Se crean los gobiernos locales cuyos antecedentes se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812. En 1841 se promulga la Ley de Bases y Garantías que afirman la soberanía del país lo mismo que los principios de protección de la persona humana. Reúne en la persona del primer magistrado todos los poderes del Estado. Su vigencia fue efímera, pues al año siguiente se restablece la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica.

Para 1844 se da una nueva constitución en la que se crea un Ministerio que reunía las funciones de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra. Además, separa a las Municipalidades de la jurisdicción del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1847 crea los ministerios de Justicia y Negocios y el de Educación. Al año siguiente, nos encontramos con una reforma a la Constitución en el sentido de delimitar la jurisdicción de los gobiernos locales, ubicando a las municipalidades en cada cantón del país.

Pasando por las constituciones de 1859 y la de 1869, que da al Estado la responsabilidad educativa de los ciudadanos al establecer la obligatoriedad de la enseñanza primaria, y el carácter gratuito a cargo del estado; la Constitución de 1871 fue la base de discusión de la que hoy nos rige. Esta Constitución pone énfasis en la centralización del poder ya que asignó al Poder Ejecutivo funciones que, dada su naturaleza, no le corresponderían.

Además confiere al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios de la Administración Pública. En 1943 se incorporan a la Constitución de 1871 los derechos y garantías sociales. Aunque en 1917 se dio otra constitución, prácticamente se considera el período de vigencia de 1877 hasta 1949.

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

B.—EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A PARTIR DE 1950.

a) *Las funciones estatales y los entes que define la constitución del 49 para su cumplimiento.*

Además de las tradicionales, la Constitución del 49 asignó al Estado el cumplimiento de una serie de funciones que explícita e implícitamente se encuentran esparcidas en el texto de esa Carta. Es tan amplio el margen y tan numerosas las posibilidades de participación estatal en las actividades socioeconómicas de la nación que a lo largo del período 1950-1975 el aparato del Estado ha ido creciendo acelerada y desarticuladamente, asumiendo funciones en los más diversos campos de la economía. Ejemplo de esa orientación del Estado nos la da el artículo 50 de la Carta Magna, tal y como fue promulgado en 1949, el cual señala: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza".

Entre las principales innovaciones que se introducen en la Constitución de 1949 están:

1. Con respecto a la educación y a la cultura, la Constitución impone al Estado costear, además de la primaria, la enseñanza pre-escolar y la secundaria. Le obliga asimismo contribuir al mantenimiento económico de la Universidad de Costa Rica con una suma no inferior al 10% de los gastos anuales del Ministerio de Educación.
2. El Poder Ejecutivo dejó de ser unipersonal, puesto que el Consejo de Gobierno tiene ahora funciones propias y los Ministros actúan como obligados colaboradores del Presidente.
3. Consagra la autonomía de las Municipalidades y les asigna la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón.
4. La descentralización del Poder Ejecutivo se hace patente por medio de la creación de instituciones autónomas; las que la propia Constitución crea y las que ella define, cuales son:

- a. Los Bancos del Estado.
 - b. Las instituciones aseguradoras del Estado.
 - c. La Universidad de Costa Rica y demás instituciones de cultura superior.
 - d. El Patronato Nacional de la Infancia.
 - e. Las Municipalidades.
 - f. Los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros.
5. La creación del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido, cual es el encargarse de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio.
 6. El establecimiento del Régimen de Servicio Civil, para toda la Administración Pública, consecución constitucional que fue tergiversada posteriormente al promulgarse el Estatuto de Servicio Civil que sólo abarcó a los servidores del Poder Ejecutivo.

b) *Crecimiento de las funciones y su impacto en el número de entes, en gastos totales y en recursos humanos; conformación de los 3 niveles de gobierno(*)*

A partir de la década del 50, debido a las presiones populares que demandaban al aparato estatal mejoras para poder sobrevivir, la Administración Pública costarricense inició una fuerte expansión hasta 1975. Antes de ese período el Gobierno Central constituía casi la totalidad del Sector Público pues el número de instituciones autónomas formaba un Gobierno Descentralizado casi nulo, abarcaba éste un Banco Nacional, un Instituto de Seguros, una Fábrica de Licores, un Ferrocarril y una Institución de Seguridad Social. El nivel de Gobierno Local lo formaban los entes municipales con una serie de problemas de autonomía, que los hacían muy ineficientes en el cumplimiento de sus funciones e ineficaces para cumplir las demandas comunales.

Con la Constitución de 1949 se dan las bases legales para la expansión de la Administración Pública en sus tres distintos niveles de Gobierno; el Central con la creación de más ministerios en el Poder Ejecutivo y más tribunales de justicia en el Poder Judicial: el Descentralizado con la creación de entes autónomos para el cumplimiento de funciones específicas; el Local con la creación de más municipalidades conforme al crecimiento demográfico y a la capacidad económica de los pobladores para mantener su gobierno.

(*) Para la realización de este trabajo se utilizó como fuente la muestra existente sobre el crecimiento del Sector Público citada en las Referencias.

Para analizar el crecimiento de la Administración Pública hemos tomado como indicadores el número de entes, los gastos totales y los recursos humanos en el período 1950-1975, utilizando los datos disponibles en cada caso.

En cuanto al número de entes del Sector Público, el Gobierno Central no experimenta aumento sustancial en el número de órganos del Poder Ejecutivo, único del que se pudo obtener cifras; en tanto que el Sector Descentralizado manifiesta un aumento bastante amplio entre los años 62-74* al pasar de 25 entes a 40 en 1974, lo que representó un aumento tendencial del 60%, según la muestra citada, que analiza los principales entes descentralizados. El Gobierno Municipal muestra también un aumento bastante fuerte al pasar de 65 en 1950 a 80 en 1974; o sea un incremento del 23%. Esta variable, número de entes de la Administración Pública muestra la orientación que le imprimió al Sector Público la Constitución del 49, cual es la descentralización administrativa. El cuadro N° 1 contiene las cifras disponibles de los años 50, 62, 68 y 74. Incluye en el nivel de Gobierno Central, únicamente al Poder Ejecutivo, ya que no existen datos de los otros poderes.

CUADRO N° 1

Costa Rica: Número de entes del sector Público por niveles de gobierno 1950 - 1974

Nivel del Gobierno	1950	1962	1968	%	1974
Gobierno Central Poder Ejecutivo (ministerios)	11	10	11		12
Gobierno Descentralizado	n.d.	25	29	60	40
Gobierno Municipal	65	68	70	23	80
TOTALES:	76	103	110		132

Fuentes: Oficina del Presupuesto. OFIPLAN y Tribunal Supremo de Elecciones.

(*) Para el año 1950, no se obtuvieron las cifras correspondientes, del Sector Descentralizado.

La otra variable importante que consideramos es la de los recursos humanos, que en número creciente han sido utilizados por los tres niveles de gobierno. El cuadro N° 2 ilustra el aumento de funcionarios en los años 1955, 1965 y 1975, años para los cuales hay datos disponibles y nos ofrecen un panorama global del crecimiento producido en los últimos 21 años.

Con respecto al Sector Descentralizado, incluimos únicamente los datos del número de funcionarios de las principales instituciones autónomas que consideró la fuente consultada.

CUADRO N° 2

Costa Rica: Recursos Humanos del Sector Público, distribuidos por niveles de Gobierno 1955-1965-1975

Niveles de Gobierno	1955	1965	% Crecimiento	1975	% Crecimiento
Gobierno Central	20.090	28.490	42	45.288	59
Gobierno Descentralizado	2.780	11.458	312	35.625	211
Gobierno Municipal	n.d.	3.558	—	5.964	68
TOTALES	22.870	43.506	90	86.877	100

Fuente: OFIPLAN

En el nivel de Gobierno Central, el aumento de los recursos humanos entre 1955 y 1965 fue del orden de un 42%. En tanto que entre 1965 y 1975 fue del orden de un 59%.

En el Gobierno Descentralizado el aumento de personal entre 1955 y 1965 fue del 31% y entre 1965 y 1975 se constituyó en un 211%.

El Gobierno Municipal presenta asimismo un incremento del 68% entre 1965 y 1975. Por su parte, el total de recursos humanos de la Administración Pública creció a una razón de un 90% entre los años 1955 y 1965; y de un 100% entre 1965 y 1975.

Por último la variable Gastos Totales de la Administración Pública pone de manifiesto el aumento del ámbito del Sector Público costarricense, entre los años 1950 y 1974. Es interesante destacar que de 126.8 millones de colones de gastos totales en 1950, sólo la cifra para el Gobierno Central, pasa a 5127, 1 millones de colones en 1974.

CUADRO N° 3

Costa Rica: Gastos Totales* del Sector Público, distribuidos por niveles de gobierno 1950 - 1974

(Millones de colones)

Nivel de Gobierno	1950	1962	1968	1974
Gobierno Central	126,8	497,8	857,9	1831,1
Gobierno Descentralizado	n.d.	n.d.	751,2	3158,3
Gobierno Municipal	n.d.	n.d.	62,8	137,7
TOTALES:	126,8	497,8	1671,9	5127,1

* Las cifras de gastos totales no han sido consolidadas.

Fuentes: Oficina de Presupuesto
Contraloría General de la República.

II. PROBLEMAS QUE CARACTERIZAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN SUS TRES NIVELES DE GOBIERNO

A. PROBLEMAS ESTRUCTURALES

El Estado costarricense, hasta fines de la década de los 40 estaba compuesto básicamente por 2 niveles de Gobierno: central y municipal. Sus problemas estructurales eran, en términos generales, los mismos que aún hoy lo aquejan.

Los cambios que se han producido desde entonces obedecen a dos razones fundamentalmente.

- 1.—Aparición y ampliación del nivel de Gobierno Descentralizado.
- 2.—Creación de nuevas dependencias para los diferentes entes del Gobierno Central.

No obstante el desorden con que la estructura de la Administración Pública se ha ido expandiendo, ésta ha procurado mantener cierta estabilidad: "Sus formas institucionales, su personal y otras prácticas y las prefe-

rencias profesionales de quienes a ella se dedican, están frecuentemente ligadas al mantenimiento de un sistema".⁽¹⁾

a) Gobierno Central

En nuestro país se tiene plena conciencia de las deficiencias administrativas de que adolece el Gobierno Central. A lo largo de los últimos 25 años, gobernantes y administradores han apoyado y promovido una serie de ampliaciones orgánicas en las estructuras ministeriales conforme al crecimiento económico lo va exigiendo. Así vemos como año con año los organigramas de los ministerios del Poder Ejecutivo se amplían con la aparición de nuevas unidades administrativas en determinados niveles jerárquicos, o la transformación de otras. En algunos casos su cambio es sólo de nombre, en otros cambian las funciones y su ubicación en la estructura administrativa. Aparecen nuevos departamentos y unidades para proporcionar flexibilidad al pesado aparato administrativo en este nivel de gobierno; y sin embargo, la intención de realizar esas modificaciones en las estructuras gubernamentales, ha sido en principio crear nuevas unidades administrativas que respondan en forma más eficaz a las demandas crecientes que enfrenta el gobierno y no lo que refleja realmente: una mera ampliación orgánica.

En la primera parte de nuestro trabajo, pusimos énfasis en el crecimiento acelerado y desarticulado que ha sufrido el aparato estatal a lo largo del período 1950-1975.

Empero, ese crecimiento ha venido a complicar los problemas estructurales que afronta el Gobierno Central. Por el contrario, en una investigación realizada recientemente por el ICAP, se afirma que "no obstante los significativos esfuerzos de reformas administrativas a nivel del Gobierno Central, de los cuales hay muchos ejemplos, estos mecanismos conservan sus características que fueron calificadas por CEPAL, doce años atrás, como obstáculos formidables al desarrollo".⁽²⁾

Los problemas estructurales de la Administración Pública costarricense son por lo tanto obstáculos que han sido atacados con diversos mecanismos aislados, para los cuales se han invertido sumas considerables de recursos públicos.

En el caso del Gobierno Central, la situación ha sido desalentadora pues se han dado numerosos esfuerzos de cambio por medio de la creación de entes y unidades administrativas no previstas ni planificadas, la implantación de servicios técnicos, consultorías, como intentos de solución parciales.

Las Naciones Unidas señalan el problema en estos términos: "... la expansión de los servicios técnicos y de otras actividades en desarrollo se ven con frecuencia obstaculizada por deficiencias en la administración, pero

(1) Naciones Unidas. Problemas que se plantearán a las administraciones públicas en los países en desarrollo en el decenio de 1970. New York, Naciones Unidas, 1971. p. 7.

(2) ICAP. Características y problemática de las Empresas Públicas y otros entes descentralizados en el Istmo Centroamericano, resultado de una investigación. San José, ICAP, 1975. p. 225.

pocas veces se aprecia el valor de las inversiones en investigación, capacitación y otras medidas destinadas a corregir deficiencias".⁽³⁾

b) Gobierno Descentralizado

Para este nivel de gobierno podemos apuntar una crítica fundamental planteada en una investigación que afirma que la proliferación de algunos organismos públicos se dan sin que ello obedezca a un orden previo y cuidadosamente estudiado. El número de entes autónomos y de empresas públicas hace patente la orientación gubernamental de recurrir a la creación y adopción de funciones específicas por medio de esos entes para hacer más eficiente la estructura estatal y responder mejor a las necesidades que afrontan el país.

En nuestro país, la creación de organismos públicos se ha dado en medio de la improvisación y el desorden, porque como bien lo señala Wilburg Jiménez "... la determinación de objetivos debe anteceder a todos los otros procesos, pues no se puede llegar a la meta satisfactoriamente si se la desconoce" ...;⁽⁴⁾ y esto no se ha producido previamente a la creación de numerosas instituciones del gobierno descentralizado.

Los problemas estructurales del gobierno descentralizado arrancan pues desde su base constitucional y jurídica: las disposiciones constitucionales relacionadas con la existencia de entidades descentralizadas y empresas públicas acusan una cierta debilidad en algunos casos, y en el caso de las leyes de creación de esos entes se da la ausencia de definición precisa de un ámbito de funciones.

La proliferación de órganos del Gobierno Descentralizado ha planteado problemas de coordinación en lo que se refiere a la ejecución de una única política gubernamental, además de que al no existir una clara definición de sus objetivos y funciones la marcha de ellas es el resultado de la improvisación. La labor que se debe realizar en cada uno de los sectores productivos del país, es a veces responsabilidad de órganos del Gobierno Descentralizado, y se da el caso de que "algunas instituciones autónomas o empresas públicas constituyen por sí mismas la expresión institucional de todo un sector o, en otros casos son la cúspide de un sector a falta de un ministerio que asuma el comando del mismo".⁽⁵⁾

Esa situación plantea problemas estructurales tanto a nivel interno en cada una de las instituciones involucradas como a nivel interinstitucional.

Como solución a los complejos problemas de los órganos de este nivel de gobierno, la ley de Presidentes Ejecutivos viene a ser un paliativo legal que coloca al frente de la institución a una persona de confianza del Presidente de la República, que desempeña la doble función de integrar y presidir el órgano directivo, y de manejar personalmente las institución. Con esto se pretende aumentar las seguridades de que los organismos autónomos y empresas públicas sigan las directrices emanadas del Poder Ejecutivo.

(3) Naciones Unidas, op. cit. P. 45.

(4) Jiménez Castro, Wilburg. Planificación operativa o caos nacional. San José, Dirección General de Estadística y Censos, 1960.

(5) ICAP. op. cit. P. 30.

Vemos pues que el objetivo fundamental es el de ejercer cierto control más expedito de las políticas de los entes descentralizados; sin embargo, no se resuelven en nada los problemas estructurales que los afectan. Un ejemplo que podríamos contemplar que presenta claramente los graves problemas de tipo estructural, es el caso de instituciones autónomas que realizan similares funciones para un único fin (vgr. en el aspecto de vivienda y agrícola), que están estructuralmente divorciadas, además de que no logran organizarse internamente para responder a las demandas de servicio que la sociedad les plantea.

c) Gobierno Local

Desde su fundamento legal, el cual ha venido modificándose en forma fragmentaria a lo largo de los años, este nivel de gobierno ha mantenido una gran inconsistencia en cuanto a su estructura; y la autonomía que constitucionalmente se le confiere, adolece de los requerimientos indispensables que el concepto implica. "El ejemplo más evidente de fluctuación en la definición de las estructuras municipales se relaciona con su amplitud territorial, es decir, con la situación geográfica y extensión de esas estructuras".⁽⁶⁾

A pesar de que actualmente existe una definición territorial más o menos estable de los concejos municipales, y que el nuevo código municipal delinea un nuevo modelo de gobierno local evitando la ingerencia directa en ellas de los representantes políticos del Poder Ejecutivo, "se hace dudoso aceptar que las estructuras de gobierno municipal en Costa Rica evolucionarán más allá de su actual estado de ambigüedad y anacronismo".⁽⁷⁾

Con estructuras de organización interna sumamente débiles e impredecibles y la ingerencia directa del Gobierno Central por medio de representantes tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, las municipalidades no han sido capaces en los últimos 25 años en que más ha evolucionado la Administración Pública, de encontrar un lugar acorde con sus fines y funciones en la estructura institucional costarricense.

B. PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO INTERNO

a. GOBIERNO CENTRAL

1.—Recursos Humanos y su administración:

Uno de los más graves y serios problemas del Gobierno Central es la carencia de personal capacitado en donde no siempre se selecciona al personal adecuado (aparte de que es escaso) por cuanto existe mucha intro-

(6) Baker, Christopher E. El Gobierno Municipal en Costa Rica; sus características y funciones. San José, Imprenta Nacional, 1972. P. 13.

(7) Baker, op. cit. P. 84.

misión de tipo político-partidista para su reclutamiento y selección.⁽⁸⁾ Por otra parte, dentro del Gobierno Central existen diferentes regímenes de empleo, no existe un sistema uniforme de capacitación y administración de personal, por lo que el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, se rigen por las disposiciones generales del Código de Trabajo, con reglamentaciones propias. Recientemente el Personal permanente del Poder Legislativo ha sido incorporado al Régimen de Servicio Civil mediante una Ley especial, con disposiciones también especiales respecto de la administración de ese personal. Existiendo diferencias sustanciales, se da también el hecho de diferentes regímenes de clasificación, valoración, jubilación y pensiones para las diferentes dependencias de los citados poderes.

En el análisis de este aspecto, el Poder Ejecutivo cubierto por el Régimen de Servicio Civil, ocupa lugar especial, por cuanto es en el que se manifiestan estos problemas con más frecuencia ya que las normas de clasificación, valoración de puestos, lo mismo que el Estatuto de Servicio Civil, y su respectivo reglamento no son aplicados tal y como lo especifican sus contenidos. De tal manera que se hacen efectivos numerosos nombramientos de personal gracias a las influencias político-partidistas que los candidatos posean.

2.—Niveles de decisión:

En este nivel de gobierno como en los otros hay serios problemas en la toma de decisiones. Sus causas son la carencia de información en algunos casos, nivel educativo deficiente en otros, cuya consecuencia es que las jefaturas no tienen capacidad de mando y consecuentemente respaldo académico y técnico para tomar decisiones. De ello se origina una excesiva centralización, obviamente dañina para el buen funcionamiento de las instituciones. Dicha situación trae un resultado deplorable; ausencia de programas, funciones y metas para realizar sus respectivos objetivos. Esta situación ha originado un criterio, feudalista de la administración, manifiesto por el casi desconocimiento de un todo administrativo dentro del cual se funciona. Por otra parte, encontramos la carencia de lineamientos políticos definidos, planificación, programación y controles, ejerciendo la gestión administrativa muchas veces a base de "ensayo - error" sobre la marcha y no a base de programación.

3.—Administración Financiera

En este aspecto, debemos mencionar los sistemas de información control y evaluación que tienen gran importancia dentro de la administración financiera. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se sabe qué información se necesita, cómo y para qué se necesita. Como ya lo habíamos mencionado,

(8) Meoño Segura, Johnny. Revisión del Plan Nacional de Desarrollo sobre aspectos administrativos. San José, OFIPLAN, 1975. P. 11.

esto repercute en la toma de decisiones, adquiriendo una orientación coercitiva, de control de montos de los gastos para evitar malversaciones. El Gobierno Central no tiene capacidad de evaluación y control eficaces en este campo, por cuanto no se han establecido los procedimientos necesarios, ni el personal calificado para este tipo de funciones. En el fondo, las causas subyacentes son la carencia de la planificación, programación y el mal uso de los recursos. Ello hace que la administración financiera sea dilatoria, complicada y excesivamente documental, que no posibilita la suficiente y oportuna satisfacción de las necesidades ni el control y adecuación de los fondos, valores y bienes del Estado.

4.—Programación y Planificación

De acuerdo con las estipulaciones de la ley, una de las bases de la planificación en Costa Rica es la coordinación; sin embargo, tal coordinación "ha resultado ineficaz cuando ha sido sancionada legalmente sin el establecimiento expreso de las potestades concretas que comprende".⁽⁹⁾ De ahí que la programación y sobre todo la planificación se ha convertido en una labor meramente indicativa, de asesoramiento, que se puede obviar fácilmente. Por consiguiente, no es rectora de políticas y lineamientos. Téngase en cuenta que dicha coordinación se sustenta sobre cuatro aspectos, que son: 1º Presupuesto del Gobierno Central, 2º Sectoriales de Planificación en los 3 niveles de Gobierno, 3º Control sobre los programas de inversión pública y 4º control sobre los programas de asistencia técnica.

En cuanto a los efectos sobre los presupuestos, sabemos por experiencia que el presupuesto en el nivel de Gobierno Central no se ajusta a las normas de la planificación económico-financiera, pese a que podría ser un buen instrumento en ese sentido.

La planificación sectorial, es quizá uno de los aspectos que más se han soslayado, tanto desde el punto de vista legal como operativo. En cuanto al control sobre la inversión pública y la asistencia técnica, los posibles logros del momento no han tenido relevancia, aunque en el campo de las inversiones públicas hay proyectos, sobre todo, en el campo de la infraestructura básica de mucha importancia.

Tomando en cuenta que en este nivel se encuentra la Oficina encargada de la Planificación del país, obviamente debería asumir el papel antes mencionado. En defensa de esta situación algunos argumentan la ausencia de apoyo político, descartando que existen determinadas coyunturas que no facilitan la planificación en Costa Rica dada su actual situación socio-económica.

Sin embargo, dichas coyunturas se podrían utilizar si la decisión política se orientara hacia una Reforma Administrativa permanente.

(9) Murillo, Mauro. El Proyecto de "Ley General de Administración Pública y las nuevas tendencias en la organización Pública". P. 2. OFIPLAN, 1975.

b. EN EL GOBIERNO DESCENTRALIZADO

1.—Recursos Humanos y su Administración

En este nivel, se presenta el mismo problema de la capacitación, referido en el nivel central, pero quizá en menor grado por cuanto los entes descentralizados cuentan con cierta autonomía y mejores recursos financieros que favorecen el seleccionar entre un mayor número de oferentes; ofreciendo mejores salarios para las mismas clases de puestos a sus futuros servidores, los cuales en Régimen de Servicio Civil son menos remunerados y con el agravante de que ofrecen restringidas posibilidades de hacer carrera administrativa. El problema político-partidista no se descarta pero si se manifiesta en menor intensidad.

Dada la carencia de personal capacitado, como se ha dicho, se ha originado un nuevo problema: el éxodo de personal técnico que una vez terminada su capacitación, gracias a los fondos de las instituciones del Gobierno Descentralizado van a laborar en la empresa privada en busca de salarios más altos. De ahí que muchos servidores públicos están a la expectativa de las posibilidades del mercado de trabajo del campo privado una vez terminada su formación, en lugar de hacer carrera dentro del Sector Público.⁽¹⁰⁾

2.—Niveles de decisión

En este nivel, el problema de la toma de decisiones se manifiesta en menores proporciones que en el Gobierno Central por cuanto sus funciones son más específicas y el servicio se presta casi en forma directa o inmediata. Las posibles causas son atenuadas en parte porque este nivel de gobierno cuenta con mejor información, recursos humanos y programas más definidos. Quizá debemos agregar una razón más, es un nivel de gobierno dedicado fundamentalmente a producir servicios tales como agua, energía eléctrica, vivienda, salud, asistencia técnica en agricultura, etc., además de servir como agentes financieros. Sin embargo, también en el Gobierno Descentralizado priva el criterio feudalista en los niveles de decisión, por lo que encontramos en algunos casos Juntas Directivas que atienden básicamente asuntos de tipo administrativo.

3.—Administración Financiera.

El Gobierno Central tiene una participación significativa en cuanto a las finanzas de las instituciones autónomas y empresas públicas.

Ciertamente muchos entes de este nivel de gobierno tienen aportes del Gobierno Central y utilizan el crédito interno y externo, cuyo aval es, por regla general, el mismo con que cuenta el Gobierno Central. En este ámbito se nota carencia de uniformidad en materia de procedimientos, nomenclaturas y orientaciones generales para administrar los fondos públicos.

(10) ICAP. Características, op. cit. P. 47.

En cuanto a procedimientos propiamente dichos, sabemos que en varias instituciones aún se usan procedimientos manuales para la contabilidad; hay deficiencias en el sistema de información financiera para los niveles de decisión, carencia de técnicas modernas de administración financiera (tales como análisis prospectivo, cuadros sobre fuentes y usos de fondos, sistemas avanzados de costos, etc. . . .) ⁽¹¹⁾

c. GOBIERNO LOCAL

Los Gobiernos locales tienen problemas de funcionamiento interno cuyas causas provienen de su legislación, la cual ha definido sus funciones dejando de lado la situación real en que deben desenvolverse, situación que abarca entre otras cosas, una alta dependencia con respecto al Gobierno Central para el financiamiento.

A pesar de que el Código Municipal promulgado en 1970 pretende dar una nueva fachada a los gobiernos locales, aún hoy, las municipalidades continúan careciendo de disposiciones legislativas que replanteen sus funciones y sus relaciones con el Gobierno Central.

Consecuencia del deficiente marco jurídico en que se desenvuelven los gobiernos locales lo es el hecho de que "la mayoría de las funciones de que se ha dotado a las municipalidades han sido desde un principio, poco realistas y, por otro lado, las experiencias han llevado a muy pocas modificaciones". ⁽¹²⁾

El fin último de los órganos de este nivel de gobierno es "promover el desarrollo integral" de los cantones; y para desagregar este concepto, podríamos señalar que algunas de las funciones que les han sido designadas, son asumidas por el Gobierno Central, en tanto que la orientación original no ha cambiado. Esta situación apoya la afirmación de que existe aún ahora, una "sobreposición y ambigüedad presentes en las distintas leyes que han regulado y dirigido sus actividades". ⁽¹³⁾

Por otra parte, funciones importantes que deberían realizar los municipios, son desarrolladas por instituciones autónomas.

Como lo señalamos antes, las grandes limitaciones de financiación de estos órganos, restringen automáticamente el número y el ámbito de sus funciones.

Su principal fuente de financiación es el Gobierno Central, por medio de los recursos que le transfiere y la cesión del impuesto territorial en favor de las Municipalidades a partir de 1970.

Podríamos reunir las consecuencias de estos problemas, de mantenerse las cosas como están, en la siguiente interpretación: "Quiere decir que los Consejos Municipales se verán todavía limitados por el hecho de que buena parte de lo que puedan realizar dependerá no tanto de ellos mismos sino de la buena voluntad del Gobierno Central en utilizar sus facultades discrecionales para concederles subvenciones adicionales". ⁽¹⁴⁾

(11) ICAP. P. 46.

(12) Baker, op. cit. P. 84.

(13) Baker, Idem.

(14) Baker, Idem.

III. CONCLUSIONES

De lo expuesto en los dos apartes anteriores, podemos deducir que la evolución de la administración pública costarricense constituye un fenómeno que es producto de todo un proceso histórico que se remonta a la época de la colonización española. Si se examina con cierto detalle la estructura y comportamiento de este sector se podrá constatar que coexisten dentro de él resabios del siglo pasado y elementos modernos tanto en los aspectos de estructura como en los técnicos y normativos. "Es que el aparato público ha ido sufriendo modificaciones por efecto de los hechos económicos sociales y políticos ocurridos en el curso de casi dos siglos". ⁽¹⁵⁾

Fue después de la Segunda Guerra Mundial que el crecimiento de la Administración Pública adquirió grandes dimensiones y su período de expansión fecundo en la creación de organismos autónomos y empresas públicas, llega hasta nuestros días. Este suceso no ocurre solo en Costa Rica, sino que ha sido observado en el resto de Centro América. En una investigación a nivel centroamericano patrocinada por ICAP se lee: "En efecto, basta observar las metas contenidas en los planes de desarrollo vigentes de todos los países del Istmo para constatar el propósito de los gobiernos de valerse de nuevos organismos autónomos y empresas públicas, en un esfuerzo de reacomodar su estructura institucional para responder las tareas que las exigencias del desarrollo le imponen al Estado". ⁽¹⁶⁾

A ese respecto conviene apuntar lo que señala el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 en el documento Diagnóstico: "El desarrollo económico y social que ha alcanzado el país durante las últimas décadas, ha requerido una expansión de los servicios que presta el Estado. Como consecuencia, el sector público amplió su esfera de acción y logró responder con éxito a la mayor parte de estas exigencias. En gran medida, esta evolución determinó que el sector público se convirtiera en un gran factor catalítico del desarrollo durante el período que se analiza en el presente diagnóstico. Lo anterior implica que la eficiencia con que se lleva a cabo la acción pública es de mucha importancia para el desarrollo del país, por sus efectos sobre la inversión, la distribución del ingreso, y la asignación de los recursos nacionales". ⁽¹⁷⁾

En los últimos 25 años, la expansión de la Administración Pública se ha manifestado por un número creciente de instituciones para cumplir la mayor absorción de funciones por parte del Estado, en un gasto total creciente derivado de los bienes y servicios que el Estado provee, y en una magnitud también creciente de recursos humanos a su servicio. Porque el papel del Estado cambia con el tiempo conforme a los intentos que hacen por encontrar las mejores formas y mecanismos más aptos para la solución de sus problemas y para obtener un mayor bienestar. Las tareas asignadas al Estado varían, desde luego, de una sociedad a otra. "En los últimos 25

(15) ICAP. Características, op. cit. P. 17.

(16) ICAP. op. cit. P. 22.

(17) Plan Nacional de Desarrollo, diagnóstico. San José, OFIPLAN, 1973. P. 81.

años, los costarricenses hemos tenido la madurez política suficiente para encontrar el grado de participación estatal más acorde con el desarrollo de Costa Rica. Así, hemos rechazado las posiciones estatistas o individualistas extremas. Ello no significa, sin embargo, que todos estemos de acuerdo en la forma de concebir esa participación. No obstante, parece haber consenso en las orientaciones básicas que ha tenido el Estado costarricense; por una parte, satisfacer los servicios que demanda la comunidad, tales como justicia, salud, protección y educación; por otra, promover el desarrollo de la agricultura, la industria y otras actividades productivas".⁽¹⁸⁾ De manera que hemos presenciado un intervencionismo creciente del Estado en el manejo y funcionamiento general del país. Durante 25 años, tanto los controles financieros como la misma desidia por la coordinación científica, se han mantenido. No ha habido variaciones importantes en los sistemas de administración de personal, ni en la capacidad del funcionario público, ni en la dinamización de los procedimientos y trámites burocráticos; ha existido igualmente un cierto desprecio hacia el análisis administrativo permanente de la Administración Pública; las prácticas corruptas en la función pública parecen haber aumentado también. Y todo ello, frente a un cuadro que muestra un sector público creciente a pasos acelerados.

Sin embargo, los mismos problemas de funcionamiento interno de las instituciones y en general de la Administración Pública que existían hace 25 años, subsisten aún. Por ello, habrá que llegar a la inevitable conclusión de que casi nada se ha hecho para analizar y solucionar tal situación. Si se piensa que los problemas son mucho más complejos y difíciles ahora porque las estructuras públicas y las demandas sociales son mucho más complejas y determinantes que hace 25 años habrá que concluir que el problema administrativo es un problema real, y que no se reduce al análisis de cómo mejorar la relación entre las jerarquías y niveles operativos en éste o aquel Ministerio, o de cómo eliminar una plaza para "contribuir" a la austeridad fiscal.

Por todo lo anterior, queremos poner énfasis en el hecho de que el mejoramiento de la capacidad y del funcionamiento administrativo en la Administración Pública será posible únicamente a partir del momento en que los dirigentes políticos reconozcan su urgente necesidad y proporcionen todo el respaldo requerido para ese fin. Ello por cuanto para nadie es desconocido que el poder político determina en gran medida el funcionamiento interno de la Administración Pública, al margen de la capacitación que tenga el servidor público.⁽¹⁹⁾

O sea, la posibilidad de pasar del feudalismo administrativo (al margen del carácter político de la Administración Pública) a un Sector Público con recursos humanos debidamente capacitados, es una difícil tarea pendiente.

(18) Arias Sánchez, Oscar. La importancia del gasto público; discurso de 2 de abril de 1976. San José, 1976. Párrafo 6º.

(19) Meoño Segura, Johnny. Revisión del Plan Nacional de Desarrollo sobre aspectos administrativos. San José, OFIPLAN, 1975. P. 2.

El Estado puede mejorar sistemática y científicamente su capacidad administrativa, por medio de una Reforma Administrativa sostenida, paso indispensable para asegurar que la participación de la Administración Pública en la conducción del desarrollo económico y social del país, sea eficaz.

De ahí que el Estado deba reconocer "que las demandas de un desarrollo económico y social planificado, no pueden ser enfrentados ni con los mismos criterios que han privado sobre cómo conducir la maquinaria administrativa pública, ni con la actual organización administrativa anacrónica y deficiente. Debe pues, emprenderse una labor sistemática de estudio primero, de formulación política luego, y de ejecución después, de todas aquellas áreas que se reconozcan para el desarrollo del país".⁽²⁰⁾

REFERENCIAS

- ARAYA, Pochet, Carlos. Historia Económica de Costa Rica, 1950-1970. San José, Ed. Fernández, 1975.
- ARIAS, Sánchez, Oscar. La importancia del gasto público; discurso del 2 de abril de 1976. San José, OFIPLAN, 1976.
- BAKER, Christopher E., Fernández P., Ronald y otros. El Gobierno Municipal en Costa Rica; sus características y funciones. San José, Imprenta Nacional, 1972.
- CARVAJAL Herrera, Mario. La Planificación en Costa Rica. San José, Universidad de Costa Rica, 1972.
- Constitución Política de la República de Costa Rica (7 noviembre de 1949). San José, Imprenta Nacional; 1971.
- DE GUSMAO Oswaldo Herbester. Estudio sobre las Instituciones autónomas de Costa Rica, San José, ICAP, 1973.
- ICAP. Análisis de los problemas de la Administración Pública, San José, ICAP, 1975.
- ICAP. Relación final y conclusiones de carácter general; Seminario Regional de diagnóstico sobre problemas gerenciales en entidades autónomas del Istmo Centroamericano. San José, ICAP, 1975.
- ICAP. Características y problemática de las empresas públicas y otros entes descentralizados en el Istmo Centroamericano, resultado de una investigación. San José, ICAP, 1975.
- ICAP. Capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina, diagnóstico general y medidas para fortalecer. San José, ICAP, 1970.
- JIMENEZ Nieto, Juan J. Unidades de medida para el análisis administrativo en América Latina. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. (Revista de Administración Pública, N° 75. Set., Dic. 1974).
- JIMENEZ, Castro Wilburg. Planificación operativa o caos nacional. San José, Dirección General de Estadística y Censos, 1960.
- LAMAS, Ernesto Raul. Problemas de la Administración Pública Latinoamericana. San José, ICAP, 1969.

(20) Documento interno. OFIPLAN.

- MEOÑO, Segura, Johny. Revisión del Plan Nacional de Desarrollo sobre aspectos administrativos. San José, OFIPLAN, 1975.
- MURILLO, Mauro. Régimen legal del empleo público; la empresa pública. San José, Universidad de Costa Rica, 1973.
- MURILLO, Mauro. Revista de Ciencias Jurídicas; la empresa pública. San José, Universidad de Costa Rica, 1973.
- MURILLO, Mauro. Proyecto de Ley General de Administración Pública y las nuevas tendencias en la organización pública.
- NACIONES UNIDAS. Problemas que se plantearán a las administraciones en los países en desarrollo en el decenio de 1970. New York, Naciones Unidas, 1971.
- NACIONES UNIDAS. Nota Metodológica sobre la evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo, New York, Naciones Unidas, 1970 (tomado del libro, la Evaluación de la Capacidad Administrativa para el desarrollo, pp. 102-120.
- OFIPLAN. Manual de organización de la Administración Pública de Costa Rica, San José, OFIPLAN, 1968.
- OFICINA DE PRESUPUESTO. Manual de Organización de la Administración Pública, San José, 1962.
- OFIPLAN. El crecimiento del Sector Público, informe estadístico preliminar. San José, OFIPLAN, 1976.
- OSLAK, Oscar. Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. New York, Naciones Unidas. 1972.
- OFIPLAN. Plan Nacional de Desarrollo, Diagnóstico. San José, 1973.
- OFIPLAN. Plan Nacional de Desarrollo; Sector Público. San José, 1974.
- TORRES Rivas, Edelberto. Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. San José, EDUCA, 1971.
- VASCONI, Tomás. Diagnóstico global de la situación científica y tecnológica en América Latina, Caracas, CLAD.

LA SANCION EN EL DERECHO PENAL COSTARRICENSE: LOS CODIGOS DE 1918 Y 1924

Edgar Emilio León Díaz