

Administrar Lo Público IV



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

351

A238a Administrar lo público. – San José, C.R. :
Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, Centro de Investigación y
Capacitación en Administración Pública,
impresión de 2017
v. : il.

Administrar lo público es una continuidad de
Publicaciones de UCR/CICAP
La Biblioteca contiene: v. 4
ISBN 978-9968-932-25-7

1. ADMINISTRACION PUBLICA.
2. SECTOR PUBLICO. 3. TELECOMUNICACIONES.
4. SERVICIOS PUBLICOS.

CIP/3108
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Documento aprobado en diciembre de 2016 e impreso en 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica

Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo
Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz
Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Oلمان Villarreal Guzmán
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>
e-mail: cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica
Organización Certificada ISO 9001:2008

Contenido

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política.....	12
<i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	
Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE	24
<i>Rolando Bolaños Garita</i>	
La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica.....	44
<i>Josué Calderón Chaves</i>	
La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP	60
<i>Carlos Manuel Córdoba González</i>	
Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica	88
<i>Joselyn Corrales Solís</i>	
¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina	96
<i>Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas</i>	
Servicio público: construcción del objeto.....	106
<i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015.....	118
<i>Carlos Rojas Salas y Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública	135
<i>Karla Vásquez Quesada y Marilyn Astorga Molina</i>	
Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito.....	163
<i>Carolina Zúñiga Zamora</i>	

Servicio público: construcción del objeto

*Esteban O. Mora Martínez*³⁷

Resumen. El servicio público es uno de los objetos de estudio de la Administración Pública, y esta ciencia se expresa en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, donde el servicio público cumple una función social y el Estado, o quien este designe, puede ofrecerlo en determinadas condiciones y circunstancias. Este estudio realiza aportes a la construcción del objeto de “servicio público”.

Palabras clave: Administración Pública, Estado, Poder, Servicio público, Sociedad.

Abstract: Public service is one of the objects of study Public Administration, and this science is expressed in the power relations between the state and society, where public service fulfills a social function and state, or his designee, may offer under certain conditions and circumstances. This study makes contributions to the construction of the object of "public service".

Key words: Public Administration, State, Power, Public Service, Society.

Introducción

El servicio público empieza a estudiarse en Francia con la conformación del Estado-Nación, y es entendido como

³⁷ Coordina el Programa de Investigación e Innovación del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR); es estudiante del Doctorado en Ciencias de la Administración de la Universidad Estatal a Distancia (UNED); graduado con honores de la Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional y Licenciado en Administración Pública por la UCR.

toda actividad de una colectividad pública que tenga por objeto satisfacer una necesidad de interés general.

Así, el servicio público es un objeto de estudio de la Administración Pública enmarcado en el ejercicio del Poder del Estado sobre la sociedad y sus interrelaciones y mediaciones (Cubillo, 2016).

Por ello, el pensamiento del servicio público ha sido abordado desde algunas de sus características esenciales, que incluye los siguientes aspectos: obligatoriedad, generalidad, igualdad, adaptabilidad, regularidad, gratuidad, permanencia y continuidad. (Fernández, 1997)

En el contexto del Siglo XXI cabe la pregunta si dichos elementos son suficientes o si deben incorporarse nuevos o reemplazarse antiguas concepciones sobre el servicio público.

Para Mungaray-Largada (2012) la construcción de un objeto implica precisarlo por medio de los conocimientos previos sobre el mismo, identificar una situación problemática para relacionar la realidad con la construcción intelectual y de esta forma poder identificar contenidos que puedan ser aplicados al conocimiento para su discusión en función de posibles generalizaciones, carencias o de los resultados de una investigación.

Estos pasos y los enunciados de Ander-Egg (2006) sobre las formas de elaborar las decisiones y estrategias de análisis para establecer los problemas de investigación son el marco referencial que se utilizan en el presente estudio para construir el objeto “servicio público”.

El estudio incluye los antecedentes, la identificación de carencias o vacíos de conocimiento según la realidad contextual, una propuesta de definición y

finalmente, un conjunto de reflexiones para otras posibles discusiones sobre el tema.

Antecedentes

En el Siglo XVIII empieza a utilizarse la locución “servicio público” pero es hasta el Siglo XIX que en Francia, España e Italia se especifica sobre el servicio público como tal, que llega a ser fundamental desde la perspectiva del derecho administrativo (Fernández, 1997):

“La doctrina del servicio público nace y se desarrolla en Francia, vigorosamente impulsada por los juristas de la escuela de Burdeos (Duguit, 1928; Jèze, 1948; Bonnard, 1943; Rollands, 1947), también conocida como la École de services publics.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Esta primera concepción le otorga un papel central en el derecho, a lo que Monge Segura (2013) explica que la noción de servicio público ha sido fruto de una serie de cambios a nivel normativo y administrativo que se ha presentado desde el periodo liberal hasta el presente, con enfoque en los principios de igualdad, universalidad, continuidad y eficiencia.

Hantke-Domas y Rozas (2013) explican que para Rousseau el concepto de servicio público no es jurídico sino político, porque debía extenderse a cualquier actividad estatal, incluido el ejército y las finanzas públicas.

Aparece entonces el servicio público como todo aquello que tiene relación con los intereses colectivos del Estado:

“la noción de servicio público se materializó en el trabajo diario de empresarios, ingenieros y administradores, quienes desde los finales del Antiguo Régimen y durante la Revolución francesa, tuvieron la

labor de gestionar actividades locales y nacionales (como era el caso de los buzones postales, los caminos, los canales, la distribución del agua, etc.). Estos servicios debieron respetar principios rectores de sus actividades, tanto en el tiempo como en el espacio, así como también la circunstancia que fuesen accesibles a todos a precios igualitarios (expresión máxima del ideario revolucionario).” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

En el caso de España, las primeras menciones de servicio público se remontan al Siglo XIX, cuando la legislación lo utiliza para reconducir a la justicia contenciosa-administrativa asuntos contractuales cuyo objeto eran los servicios y obras públicas.

En la discusión que ocurre en Europa, se da una modificación a la doctrina francesa por influencia de España e Italia, donde se diferencia entre servicio público y función pública:

“existe otra dimensión del concepto de servicio público, que se trata de actividades destinadas al servicio del público, esto es, acciones a través de las cuales se asegura a los ciudadanos la satisfacción de una necesidad sin que cada ciudadano deba cuidar personalmente de ella.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Para Fernández (1999) posterior a esto, se da una crisis en la teoría del servicio público donde:

“el concepto de servicio público alcanzó su cénit con la obra del Decano Duguit, que hizo de él, más que el centro de gravedad, el objeto único del Estado y del Derecho Público al definirlo como «toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que

por la intervención de la fuerza gobernante». (Fernández, 1999)

Hantke-Domas y Rozas (2013) también consideran que el concepto tradicional de Duguit decae con el nacimiento de categorías alternativas de servicio público:

“en Francia, además de los servicios públicos administrativos (por ejemplo, el Registro Civil), se encuentran los servicios públicos de carácter industrial y comercial (agua, gas electricidad, transportes, entre otros) que prestan servicios de naturaleza privada, pero que son prestados por el Estado para asegurar el interés general, puesto que ningún particular se ha hecho cargo de ellos.”

Al respecto, Ortiz Zamora et al (2008) tratan el tema de servicio público como un concepto en transición debido a los cambios en el contexto.

En este sentido, una acepción general, indica que:

“el servicio público es prestado por una entidad, usualmente perteneciente al Estado o que es parte de este, con el propósito de alcanzar el bienestar general de la sociedad y de sus miembros. Esto implica que tanto las acciones emprendidas como las no emprendidas (omisiones) pueden ser revisadas y sancionadas por un régimen jurídico particular, el Derecho Administrativo, o en su defecto, por el régimen común de todos los ciudadanos (por ejemplo, el Derecho Civil), opción que dependerá del régimen jurídico que lo reglamenta en cada caso.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Al respecto, Plata (2005) cuestiona la construcción conceptual del servicio público desde el punto de vista del derecho administrativo, dadas las transformaciones económicas (globalización, apertura de mercados, etc.) que, según el autor, obligan a una

revisión de un concepto cuyo origen está en la disciplina jurídico-administrativa.

La revisión expuesta acerca del concepto de servicio público señala aspectos de las doctrinas jurídica y legal del derecho administrativo, por lo que su significado, enfoque y orientación podría ser diferente en los ámbitos de la Ciencia Política, la Administración Pública y las Ciencias Económicas.

Carencias de conocimiento

Lo anterior, permite identificar una serie de carencias o vacíos de conocimiento según la realidad contextual, donde no había una expresión clara de las circunstancias que originan los servicios públicos.

En Europa, algunos autores a finales el Siglo XX muestran que los servicios nacen de diferentes fuentes tales como las necesidades de los habitantes, de la identificación de oportunidades de desarrollo por parte de los Gobernantes, de cambios en el contexto y de modificaciones en el marco legal.

Por ejemplo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo indica que los ciudadanos son usuarios de los servicios públicos, y que estos, tienen la finalidad de servir a la colectividad para mejorar la calidad de vida de las personas.

También, argumenta que son esenciales para el éxito económico y la cohesión social y, si prestan un servicio de buena calidad, constituyen el vínculo que mantiene a la sociedad unida. Expone además el criterio de que los servicios públicos son una de las piedras angulares del modelo social europeo:

“Los servicios públicos cumplen una función fundamental para hacer frente a los cambios económicos y sociales, como el aumento del desempleo y de la pobreza, el envejecimiento de la

población y los cambios en las estructuras familiares.” (FEMCVT, 1995:9)

Por estas razones, los habitantes de un determinado país, si bien están interesados en que los recursos públicos se utilicen de forma apropiada, transparente, eficaz y eficiente; también están interesados en que se resuelvan sus problemas y se solventen sus necesidades actuales y futuras, es decir, que las soluciones sean pertinentes según el contexto, por lo cual, presionan para obtener determinado servicio público. De esta forma:

“los servicios públicos desempeñan una función estructural. Son elementos distintivos de la organización socioeconómica y tienen una importancia similar a la de los sistemas monetario, crediticio y educativo. Los sistemas existentes de organización de la producción y de erradicación de la pobreza serían inconcebibles si no existiesen servicios públicos eficaces a escala masiva.” (Solanes, 1999:11)

Así, se presentan a continuación algunas circunstancias que originan los servicios públicos, indicadas por Solanes (1999:11-12) con el fin de aclarar aspectos que no están incluidos en las definiciones tradicionales:

i) “Son actividades en las cuales no siempre hay competencia y normalmente están sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público (Phillips Jr., 1993, p. 3).

ii) Algunos servicios públicos parecen funcionar más eficientemente como monopolios (como el agua y el alcantarillado) (Hyman, 1995, p. 34); sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general sea en muchos casos compelida (mediante regulaciones) más que voluntaria (Kaysen y Turner, 1959, pp. 48-49, citado en Phillips Jr., 1993, p. 4).

iii) La regulación de estos servicios proviene del interés público por sus actividades, y se traduce principalmente en control de tarifas y servicios (Phillips Jr., 1993, p. 4).

iv) A menudo hay conflicto entre el interés público y el privado en lo que respecta a los servicios públicos. Ese conflicto surge de la diferencia entre el objetivo principal de las empresas privadas (maximizar sus utilidades) y el del interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible). Algunos países han creado instituciones específicamente abocadas al estudio y a la investigación de los servicios públicos, ya que el proceso regulatorio no sólo es polémico sino, además, analíticamente exigente.

v) Existe, en la actualidad, una clara diferencia en la susceptibilidad al cambio tecnológico entre los distintos tipos de servicios públicos, la que se manifiesta en diversas necesidades regulatorias y, en ciertos casos, incluso en la revisión del concepto de monopolio natural en ciertas actividades.

vi) Si bien la regulación es una característica de las entidades prestadoras de servicios públicos, el contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, sino que tienden a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips Jr., 1993, p. 7).

vii) A su vez, se argumenta que la regulación no ha cumplido con sus objetivos y que, en la práctica, se ha transformado en el “paraíso de los aspirantes a condiciones monopólicas para quienes asegurar y conservar un monopolio en un sistema desregulado era demasiado difícil, costoso o precario” (Gray, 1940, citado en Phillips Jr., 1993, pp. 8 y 31). No obstante, el resultado de la competencia dará lugar a una consolidación y agregación aceleradas (Weiner y otros, 1995, p. 202). Por consiguiente, los gobiernos quizás deseen asegurarse de que las compañías compitan efectivamente y, si los mercados desregulados no producen los resultados esperados, los gobiernos tal vez tengan que volver a introducir la regulación (Hyman, 1995,

p. 39), ya sea de conducta o estructural a través de leyes antimonopólicas.”

De lo anterior, se detallan a continuación elementos sobre los cuales debe prestarse atención para identificar, analizar y comprender las interacciones que tienen los servicios públicos en la vida de las personas:

- 1) Los servicios públicos brindan soporte a la estructura de la sociedad.
- 2) La intervención pública regulatoria busca resguardar el interés público.
- 3) La falla del mercado es el concepto por el cual la regulación se hace necesaria.
- 4) El contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, deben de ajustarse con el paso del tiempo a la variación de circunstancias y necesidades sociales.

En este escenario de transformaciones que sufren los servicios públicos con el paso del tiempo, las instituciones públicas, sus gerentes y ejecutivos tienen la responsabilidad de asegurar no sólo una regulación efectiva, sino, la adaptabilidad del servicio público a las nuevas condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales.

En la actualidad, “el concepto de interés general es central en la definición de servicio público, pues es definitorio de la naturaleza pública de un servicio” (Hantke-Domas y Rozas, 2013). Por ello, en ese interés general pueden contemplarse actividades que van desde las representaciones teatrales hasta normas particulares para evitar el abstencionismo electoral (Hantke-Domas y Rozas, 2013).

Entonces, el servicio público es una actividad que busca satisfacer una necesidad general de tipo económica, cultural, material o de servicio, mediante prestaciones específicas por parte del

Estado, bajo un régimen jurídico que impone adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales (Ibarra, 2009).

Por un lado, algunos teóricos reconocen únicamente a la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos de seguridad pública (interna y externa) y la administración de justicia. Otros, sugieren que los particulares no deben intervenir en la prestación de los servicios públicos pues se desvían del fin social y se utilizan con fin de lucro (Ibarra, 2009).

La dinámica de dichas prestaciones, puede originarse desde la misma concepción de la Constitución Política al armar un andamiaje de instituciones públicas proveedoras de garantías sociales en los países. También, otra posible fuente son las leyes creadas con fines específicos y la aparición de instituciones públicas en determinado contexto.

Dado que el servicio público responde a satisfacer necesidades de la colectividad, se logran identificar tres características básicas de su diseño: la necesidad por la que surge, la organización que brinda el servicio y la distribución del bienestar social (Ibarra, 2009).

Así, parece existir un vacío relacionado con el papel del ciudadano para que los servicios públicos sean re-valorizados, sin embargo, para Wastell (2011) esto no ocurre porque los diseñadores son los mismos administradores del servicio público.

Por ello, la participación ciudadana en el diseño de servicios públicos no puede quedar limitada al pago de impuestos o contribuciones al fisco, sino, debe involucrarse en la definición de qué es lo que se necesita. Las alianzas entre Gobierno, gerentes y ciudadanos son imprescindibles para innovar y entregar

servicios públicos con efectos mejorados. (OECD, 2011)

Aunque la co-producción y la participación ciudadana todavía están en la etapa de desarrollo en muchos países, los primeros esfuerzos parecen conducir a reducciones de costos, mejor calidad del servicio y la satisfacción del usuario. (OECD, 2011)

Propuesta de definición

Dado que las condicionantes legales, culturales, sociales, económicas y tecnológicas evolucionan a diferentes ritmos e influyen en la prestación de los servicios, tanto públicos como privados, resulta necesario realizar aportes en la construcción del objeto denominado: servicio público.

Como se ha mencionado, parte de la teoría del servicio público está influenciada por características como generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad (Fernández, 1997).

No obstante, dichas características están enmarcadas en el derecho administrativo y no precisamente en algunos aspectos que contribuyan a que el diseñador de servicios públicos identifique variables como pensamiento creativo, necesidades sociales, población beneficiaria estimada, satisfacción de la necesidad, efectos e impactos que el servicio público provoca en el tiempo para la mejora de la calidad de vida de las personas y el desarrollo de un país.

La idea del servicio público, en los términos antes expuestos, según Fernández (1999) trasciende las reglas básicas de la competencia que parecían llenarlo todo y ahora tiene un papel en la promoción de la cohesión social y territorial, por lo que existe una obligación de velar por los servicios

públicos para que cumplan sus cometidos.

Otra situación identificada es que hoy la sociedad ha cambiado y se transforma en un continuo que ha dado origen a los “*wicked problems* o problemas que resisten a ser solucionados” (Cabezas-Valencia, 2014), dentro de los cuales está el de la exclusión social, pobreza, empleo, acceso a salud, educación, etc.

Por ello, el servicio público debe contribuir a resolver -en alguna medida- esos *wicked problems* por medio de su adaptación.

De esta forma una propuesta de definición del servicio público, plantea el reto de incorporar los elementos técnicos por una parte y por la otra, herramientas que permitan desarrollar elementos para resolver problemas que en muchas ocasiones son históricos y cuya forma de resolverlos continua siendo la misma aun cuando las necesidades, las leyes y la tecnología pueden haber variado y, la incorporación de éstos elementos por parte de los diseñadores de servicios públicos, ayudaría a obtener mejores resultados en los usuarios, beneficiarios y destinatarios de dichos servicios.

Una base indispensable para ello es que el servicio público está asociado al “...desarrollo sostenible del país...” (Art. 3, Ley 7593 Ley de la Aresep)

Además, el artículo 4 de la Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública (LGAP) indica que:

*“la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los **principios fundamentales del servicio público**, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o*

beneficiarios” (el resaltado no es del original)

Otro elemento a considerar es la relación de la institución con respecto al cambio que provoca el servicio público, es decir, los efectos que puede generar (Art. 5, LGAP).

También, debe tenerse en cuenta que:

*“la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o **prestar aquellos servicios públicos** que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes, y se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”* (Art. 11, Ley No. 6227, el resaltado no es del original)

Adicionalmente, según la resolución 2004-07532 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (del 13 de julio del 2004):

*“Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al **buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos**, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la **obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente**. Esta última obligación se desprende de la **relación sistemática de varios preceptos constitucionales**, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración””* (el resaltado no es del original).

La Sala Constitucional también se ha expresado sobre la obligación de adaptación:

*“el principio de adaptación tiende a asegurar la prestación del servicio público en la medida que le **exige a la Administración reaccionar prontamente ante las variaciones que surgen en su entorno, como el aumento de la población o los avances tecnológicos**”* (Resolución No. 2011016213; el resaltado no es del original).

En este punto, se identifica una situación problemática para relacionar la realidad con la construcción del objeto, la cual consiste en que el principio de adaptación se vulnera ante la inadecuada reacción de la Administración para ajustarse a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen:

“La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos” (Resolución No. 2005-06141 de la Sala Constitucional).

En este sentido, al tener que intervenir la Sala Constitucional en el deber de adaptación del servicio público, se evidencia una problemática que Easterby-Smith (1999) explica en términos de que los servicios públicos están expuestos al doble reto de la alta presión por la competitividad, por un lado, y por el otro, al deterioro del Estado-Nación, lo cual, asocia a la necesidad de adaptar esos servicios como parte del aprendizaje organizacional.

Si esto no ocurre, las relaciones entre instituciones y ciudadanos podrían verse afectadas por la no disponibilidad de

servicios públicos atinentes a las nuevas circunstancias del mercado y a las expectativas de los ciudadanos:

“los buenos servicios públicos son una de las piedras angulares de una sociedad civilizada. Confiamos en la policía que patrulla las calles para disuadir a la delincuencia. Si nos herimos esperamos una ambulancia cuando marcamos el 9-1-1. Cuando llevamos a nuestros hijos a la escuela, esperamos que los maestros les transmitan lo mejor del conocimiento humano. Exigimos que nuestra basura sea recogida regularmente y que los parques estén bien mantenidos. Los buenos servicios públicos son una parte esencial de la vida cotidiana, y ser capaz de acceder a los servicios es uno de los requisitos más básicos que como ciudadanos exigimos del Gobierno a cambio de nuestros impuestos” (adaptado de HM Government, 2011:6).

A partir de lo anterior, en una primera aproximación a un concepto resulta adecuado establecer lo siguiente:

- 1) El servicio público es importante para el desarrollo sostenible del país;
- 2) Las instituciones públicas deben asegurar la continuidad, la eficiencia, la adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen los servicios públicos, así como la igualdad en el trato de los habitantes; y
- 3) Las instituciones no pueden ir en contra del principio de legalidad y deben velar a la vez porque exista la autorización del servicio público y se haya indicado el sujeto y el fin del mismo.

Para la construcción de este objeto pueden existir diversas perspectivas, una de ellas la de Cunill (2012) que indica:

“La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones, pero también múltiples restricciones.

*Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas no solo requieren de financiamientos públicos, sino de una institucionalidad pública **robustecida en el campo de los servicios públicos** y de una esfera pública vigilante; vale decir, exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente en la mayor parte de América Latina. El cuadro actual no solo compromete en el corto plazo la viabilidad de iniciar el camino del aseguramiento efectivo de derechos, sino que al más largo plazo puede trancar este camino al permanecer latente el riesgo de que las acciones públicas y el ethos público sean definitivamente reemplazados por un sector privado engrosado y una lógica de mercado colada en el corazón tanto del Estado como de la sociedad.”* (el resaltado no es del original)

Además, la construcción del objeto servicio público incorpora una serie de principios rectores y complementarios como la transparencia, fiscalización, probidad, objetividad, rendición de cuentas y eficacia, aspectos señalados por la Sala Constitucional costarricense (voto número 7532-2004).

Otro elemento lo identifica Jiménez (2015) cuando define el servicio público como:

“la actividad y organización regulada y dirigida para la satisfacción de los intereses públicos, ya sea a gestión directa de la administración activa, o de manera indirecta, sin que los intereses personales, gremiales, grupales y de la propia administración se sobrepongan a los intereses públicos, ante la duda o conflicto actual o potencial”.

Adicionalmente, Brown y Osborne (2012) indican que la naturaleza de los servicios

públicos y de las organizaciones que los brindan, han cambiado sustancialmente en el mundo en los últimos veinte años. Esto ha sido resultado en parte de su entorno social y político cada vez más volátil y también por la creciente escasez de los recursos públicos.

El servicio público es entonces un constructo que se adapta y varía con el devenir de los años, por ello, resulta apropiado el cambio y la innovación, en términos de i) su diseño, ii) de la estructura de las organizaciones que los proveen, iii) su adscripción funcional, y iv) las competencias requeridas para brindar y administrar esos servicios.

De esta manera, se entiende por **servicio público** toda aquella actividad realizada por el Estado y sus instituciones o regulada por estas, que tiene como fin resolver una serie de problemáticas sociales, económicas o culturales, ya sea con actividades y servicios materiales específicos (telecomunicaciones, transportes, electricidad, agua potable, entre otros) o servicios de interés económico general (educación, salud, pobreza, etc.), por medio de su adaptación a las condiciones contextuales.

Además, según lo analizado, para el estudio a profundidad del servicio público, es necesario que el investigador aborde, al menos, las siguientes dimensiones: elementos del contexto, componentes del diseño de los servicios públicos y las consecuencias de la implementación de los servicios públicos.

Los elementos del contexto están relacionados con variables como reformas legales, necesidades sociales, participación ciudadana, necesidades empresariales y nuevas tecnologías, que tanto individual como colectivamente pueden afectar su comprensión y abordaje desde la institucionalidad pública.

En cuanto a los componentes del diseño de los servicios públicos, las fuentes que los originan son del tipo legal, social, de mercado y tecnológicas, ya que, cada una de ellas puede ser una demanda ciudadana o producto del aprendizaje organizacional que realimenta el proceso de implementación y modifica el servicio público.

Por su parte, las consecuencias de la implementación de los servicios públicos tienen que ver con el grado de satisfacción, la calidad percibida y la eficiencia y eficacia del servicio brindado desde la perspectiva del usuario.

Una conceptualización e implementación adecuada del servicio público con un seguimiento riguroso para su ajuste en el tiempo, puede contribuir al aumento de la satisfacción de los usuarios en particular y de los ciudadanos en general, al incremento de la eficiencia en el servicio público y en la disminución de quejas por un mal servicio.

Reflexiones

Resulta necesaria una discusión en función de posibles generalizaciones, carencias o resultados para una investigación sobre el servicio público.

Un posible problema de investigación radica en que los servicios públicos, no son necesariamente diseñados con miras a su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, sino, que pueden estar siendo replicados por medio de las políticas públicas de cada periodo de gobierno y, las instituciones del Estado, continúan brindando servicios que ya no son adecuados en el contexto del Siglo XXI.

La formulación de servicios públicos por medio de equipos multidisciplinarios que consideren los elementos del contexto, los componentes adecuados en su

diseño y las consecuencias de la implementación de los servicios públicos puede coadyuvar en la generación de nuevas opciones de servicios que satisfagan de manera más adecuada las necesidades sociales.

La interrelación de procesos público-públicos y público-privados para la resolución de necesidades sociales con enfoques innovadores es otra forma en la cual puede ser abordada la problemática indicada.

Sin embargo, no se han identificado aspectos de innovación en la construcción del objeto servicio público, existiendo una carencia para atender de los *wicked problems* por medio de servicios públicos pertinentes.

Tampoco se ha determinado la participación ciudadana en la definición de los servicios públicos, lo cual puede dar pie a la co-creación con el fin de que se comprenda la necesidad inicial que origina ese servicio.

Por ello, existe una necesidad de que los Gobiernos actuales, cuyo enfoque basado en resultados (efectos e impactos) de las políticas públicas considere soluciones factibles para los habitantes y sus necesidades, ya que, como se explicó anteriormente, en Europa el servicio público ha cumplido una función fundamental para hacer frente a los cambios económicos y sociales, como el aumento del desempleo y de la pobreza, el envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares, situación que se presenta en la actualidad en Costa Rica.

Una investigación que aborde dicha problemática contribuirá a comprender el servicio público como una actividad que busca satisfacer una necesidad general mediante prestaciones específicas por parte del Estado o bajo supervisión de

este, en un régimen legal, económico y cultural que varía en el tiempo y que requiere ser brindado en condiciones de igualdad y equidad con fines sociales.

Finalmente, el servicio público como objeto de estudio de la Administración Pública tiene implicaciones legales, económicas, culturales, materiales y sociales, que afectan por una parte las relaciones entre el Estado y la sociedad en la producción de sus servicios, y por la otra, el diseño, la estructura de las organizaciones que los proveen, su adscripción funcional, y las competencias requeridas para brindar y administrar esos servicios.

Bibliografía

- Ander-Egg, E. (2003). Repensando la investigación-acción-participativa. Lumen-Humanitas.
- Asamblea Legislativa (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Legislativa, 7 de noviembre de 1949 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1978). Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública. Asamblea Legislativa, 2 de mayo de 1978 y sus reformas. San José.
- Asamblea Legislativa (1994). Ley No. 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa, 07 de setiembre de 1994 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1996). Ley No. 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asamblea Legislativa, 28 de marzo de 1996 y sus reformas. San José.
- Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). Managing change and innovation in public service organizations. Routledge.

- Cabezas-Valencia, X. (2014). La administración pública deliberativa como respuesta al problema de la exclusión social. Trabajo de Fin de Master para obtener el título de Magíster en Gestión Pública. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Sociales, Master en Gestión Pública, Barcelona; España
- Cubillo, M. (2016) Entrevista: ¿Es la Administración Pública una ciencia? ¿Cuáles son sus objetos de estudio? Realizada el 13 de abril de 2016. Dra. Mayela Cubillo Mora, ExDirectora de la Escuela de Administración Pública y Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. En: XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Easterby-Smith, Mark; et al (1999). Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice. SAGE, 247 páginas. ISBN 0761959165, 9780761959168
- FEMCVT (1995). En favor de los ciudadanos y contra la exclusión: la función de los servicios de bienestar públicos, resumen ejecutivo del informe "Los servicios de bienestar públicos y la exclusión social: desarrollo de iniciativas orientadas al consumidor en la Union Europea. Dublin, Irlanda: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- Fernández, J. (1997). Derecho Administrativo. McGraw-Hill. México
- Fernández, T. R. (1999). Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. Revista de Administración Pública, (150), 57-74.
- Hantke-Domas, M. & Rozas, P. (2013). Gestión pública y servicios públicos. CEPAL. Chile
- HM Government (2011). Open Public Services White Paper. Controller of Her Majesty's Stationery Office. Printed in the UK for The Stationery Office Limited. Reino Unido, 58 páginas. ISBN: 9780101814522
- Ibarra, A. (2009). Introducción a las finanzas. EUMED. Colombia
- Jiménez, M. (2015). Huelgas y servicios públicos. Opinión. La Nación. 20 de agosto de 2015. Recuperado de: http://www.nacion.com/opinion/foros/Huelgas-servicios-publicos_0_1507049288.html
- Monge Segura, M.G. (2013). Análisis jurídico de las fortalezas y debilidades de la regulación del servicio público en Costa Rica con énfasis en la apertura del mercado de telecomunicaciones con motivo de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.
- Mungaray-Largada, M. (2012). Estrategias para construir un objeto de estudio.
- OECD (2011). Public Governance Reviews Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. OCDE. France
- Ortiz Zamora, L.A.; Barquero Córdoba, R.; Garro Zúñiga, N.; Ubico Durán, C.A.; Ventura Rodríguez, M.E.; Rivero Ortega, R. (2008). Derecho público económico:

- servicio público, entidades reguladoras, empresa pública, banca, seguros, telecomunicaciones. [San José, Costa Rica]: Editorial Jurídica Continental.
- Plata, A. M. (2005). El concepto de servicio público en el derecho administrativo. Books, 1.
- Poder Judicial (2004). Resolución 2004-07532, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 13 de julio del 2004. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2004/04-07532.htm> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2005). Resolución 2005-06141, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 24 de mayo del 2005. San José. Recuperado de: <http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/Sentencias%20E.%20Jinesta/05-6141.HTM> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2007). Resolución 2007-11172, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 3 de agosto del 2007. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2007/07-11172.html> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2011). Resolución 2011016213, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 25 de noviembre del 2011. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2011/11-016213.htm> (05/06/2015)
- Solanes, Miguel (1999). Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL / ECLAC. Chile, 72 páginas. ISBN: 92-1-321520-7
- Wastell, D. (2011). Managers as Designers in the Public Services: Beyond Technomagic. Triarchy Press Limited. United Kingdom