

# ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

# ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



351.07  
A238a2

Administrar lo público 2 : resultados de investigación  
y casos de estudio. – 2. ed. – (San José), C.R. :  
Universidad de Costa Rica, CICAP, (2014?).  
viii, 273 p. : il.

ISBN 978-9968-932-20-2

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO Y  
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO  
DE CASOS.

CIP/2705  
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica  
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)  
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.

Segunda edición: 2014

Diagramación, fotografía y montaje de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	vii
La Utilidad de la Metodología de Casos como Práctica Docente.....	viii
 <i>Caso de estudio.</i> La participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense: reflexiones desde el sector de ordenamiento territorial y vivienda; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones.....	1
<i>M.Sc. Johanna K. Alarcón Rivera</i>	
 <i>Artículo.</i> Una perspectiva política del Modelo Organizacional de las Presidencias Ejecutivas en las Juntas Directivas de las instituciones autónomas en Costa Rica.....	19
<i>M.Sc. Claudio Alpízar Otoyá</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> La Administración Pública costarricense: ¿una construcción desde la teoría de sistemas?.....	45
<i>Dr. Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
 <i>Artículo.</i> El trabajo en equipo como estrategia didáctica basada en competencias: una propuesta de intervención en administración de empresas.....	69
<i>Dr. Luis Manuel Cerdá Suárez</i>	
 <i>Artículo.</i> Un análisis de la Política Pública en Educación en Costa Rica, período 2006-2012.....	81
<i>Dra. Mayela Cubillo Mora</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> Exigencias de la nueva gobernanza para las municipalidades.....	99
<i>Dr. Orlando J. Hernández Cruz</i>	

<b>Artículo.</b> Estudio recapitulativo. Evolución de las normativas de teletrabajo en Costa Rica ..... Dr. Ángel Ernesto Jiménez Bernardino	111
<b>Artículo.</b> Prospectiva de la investigación comparativa internacional entre Costa Rica y México, caso: certificación de competencias laborales, profesionales y docentes. .... Dr. Rodolfo Martínez Gutiérrez	135
<b>Caso de estudio.</b> Evaluación Modelo: una metodología para aprender haciendo evaluaciones ..... Lic. Carlos A. Montero Corrales Licda. Carol Peña Rojas	151
<b>Caso de estudio.</b> Estrategia de desarrollo para la reducción de la pobreza y la gestión del cambio climático en Costa Rica..... <i>M.Sc. Esteban O. Mora Martínez</i>	167
<b>Caso de estudio.</b> ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos para la implementación de un modelo relacional..... <i>Lic. Melvin Obando Villalobos</i>	195
<b>Caso de estudio.</b> Los Fideicomisos para el desarrollo de Obra Pública..... <i>M.Sc. Eduardo Rojas Gómez</i>	213
<b>Caso de estudio.</b> Alternancia política en Costa Rica: la "caja de pandora" ..... <i>Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes</i>	223

# Artículo. Una perspectiva política del Modelo Organizacional de las Presidencias Ejecutivas en las Juntas Directivas de las instituciones autónomas en Costa Rica

M.Sc. Claudio Alpízar Otoya<sup>1</sup>

## Justificación:

Con el presente ensayo pretendo realizar un análisis político-histórico de la evolución y la toma de decisiones en el modelo de las instituciones autónomas en Costa Rica a partir de 1949, que vino a establecer la creación de un régimen descentralizado en el Poder Ejecutivo. Así como de la posterior aparición de sus Juntas Directivas y la figura de los Presidentes Ejecutivos, que durante buena parte de su existencia han sido figuras centrales sobre las cuales se lanzan los “dardos” de las críticas; no solo por el papel que juegan en la funcionalidad de la organización, sino también sobre su responsabilidad en las fallas al momento de la toma de decisiones.

Una de las mayores justificaciones históricas que se han planteado alrededor de la figura del Presidente Ejecutivo -en las Juntas Directivas de los entes descentralizados del sector público- ha sido la necesidad de establecer una coordinación de estos entes con el resto de la dirección superior del Poder Ejecutivo -Presidente de la República y Ministros- y la consecuente búsqueda de una acción colectiva en la definición e implementación de las políticas públicas que les competen.

Michel Crozier y Erhard Friedberg, en el *El Actor y el Sistema*, contradiciendo lo que muchos otros quieren vender en sus discursos, nos dicen:

*“La acción colectiva no es un fenómeno natural que pudiera surgir espontáneamente, ni el resultado automático del desarrollo de las interacciones humanas de una manera dinámica espontánea, ni la consecuencia lógica de los problemas que debería resolver”.*

---

1 Claudio Alpízar Otoya es investigador del CICAP y es Candidato a Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica, Master en Estudios para el Desarrollo en América Latina por la Universidad Nacional y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica.

Durante el devenir de más de sesenta años las discusiones, alrededor de la necesaria coordinación de la acción colectiva de las instituciones autónomas costarricenses, han planteado los mecanismos legales y normativos para establecer la necesaria interacción institucional que se desarrolla a través de quienes son sus presidentes o sus gerentes, en entes que fueron claves en el desarrollo nacional y que parecieran han caído hoy en día en un proceso involutivo.

Siguiendo a Crozier y Friedberg cuando plantean su idea de los "constructos" -autores autónomos que logran por su propia iniciativa y capacidad coordinarse- y se compara con lo acaecido antes de que la normativa de coordinación política fuera más específica en Costa Rica, podríamos concluir que en algún momento histórico-político fue más importante y clave la "voluntad" de cooperación existente (1949-1968) que el establecimiento de la legislación y la norma que vino posteriormente (1968-2011) a establecer la obligación de la coordinación interinstitucional que ya se daba.

Es posible que los estudiosos y los gobernantes durante el primer periodo de vida del régimen de instituciones autónomas creyera que la relación de estos entes, tanto con el Poder Ejecutivo Central como entre ellas, no solamente debería estar regida por la "voluntad" de quienes temporalmente dirigían sus destinos. Entonces pensaron en la necesidad de una estructuración formalizada de esas relaciones, que como plantean Crozier y Friedberg estaba ya "naturalizada" por la historia, las creencias y las costumbres.

Sin embargo, como veremos con lo acontecido en la evolución que se da en la legislación costarricense, esta no dejó de ser un "artefacto humano" que logró en alguna medida condicionar la libertad de los directores de las instituciones autónomas y de su comportamiento. Empero, aún hoy no ha podido establecer una verdadera coordinación interinstitucional en el Poder Ejecutivo tal y como en su momento lo pensaban quienes gestaron la norma vigente, acentuada por la incomprendida dualidad de funciones entre el Presidente Ejecutivo y el Gerente General de las instituciones autónomas; en las que los segundos terminarían cediendo en sus funciones ante el poder político con que se envistieron los primeros. Así terminaría primando los intereses políticos particulares -no de buen gobierno- sobre la gestión administrativa.

El dilema que plantearemos en las líneas siguientes estará enfocado en presentar lo acontecido entre los fines perseguidos con la legislación vigente para las instituciones autónomas y su evolución, para tratar de dilucidar que sucede con los mecanismos de coordinación empleados para operar. Los que contrastaremos con la función de los "medios" humanos en la comprensión e implementación de estas normas, que no han sido empleadas en la forma que se esperó y que se requiere para el éxito en la mediación entre los fines de la institucionalidad y los "medios" humanos obligados a utilizar para hacerlos funcionar como "constructos" de acciones colectivas.

El problema que se presenta hoy en día en la dirección superior de la Administración Pública costarricense -que pretendo dilucidar- está en que aun existiendo la normativa legal para que se dé la coordinación requerida para la toma de decisiones, el problema de la descoordinación y duplicidad de funciones sigue presente. Tanto en la relación entre el Presidente Ejecutivo de

las Juntas Directivas de las instituciones autónomas con el Gerente de ellas; profundizada con la autonomía política -eliminada en 1968- que siguen aplicando estos entes en relación con los Ministros de Gobierno, a pesar de que estos últimos están definidos por ley como los rectores de sectores. A estos temas nos abocaremos.

## **La aparición constitucional de la descentralización y las instituciones autónomas.**

---

Para comprender lo acontecido alrededor de las Presidencias Ejecutivas es necesario hacer un diagnóstico de historia -madre y maestra- puesto que nos permitirá contextualizar la actualidad de los problemas que se presenta alrededor de esta figura en la organización superior de la Administración Pública costarricense.

Debemos ubicarnos en el tiempo a finales de la década de los cuarenta del siglo pasado, más precisamente 1948-1949, cuando en gobierno de facto, liderado por don José Figueres Ferrer, se da un hecho importantísimo y definidor del sistema actual del Estado costarricense: el nacimiento formal de las instituciones autónomas del país. Hecho que no emanará exclusivamente por iniciativa del Poder Ejecutivo del momento, sino también de la fracción Social Demócrata en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, cuando se discutió el Título XIV de la actual Constitución Política, en especial en lo que respecta al Artículo 188 que quedó redactado y aprobado de la siguiente forma:

*"Las instituciones Autónomas del Estado gozarán de independencia en materia de gobierno y administración y sus Directores tendrán la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible".*

Del mencionado artículo se desprende que a todas aquellas instituciones creadas al amparo de esta disposición se le dará una independencia no solamente de gestión administrativa y de disposición de sus recursos, sino que además, y más importante, se dotarían de una total independencia política para decidir y definir el rumbo, la dirección y las ideas de su acción; sin la interferencia de otras instancias estatales, incluyendo directrices del Poder Ejecutivo Central. Fue una descentralización absoluta.

Este artículo sería años después modificado (1968) lo que analizaremos más adelante. Pero por el momento me gustaría dar a conocer el porqué de la inclusión de este artículo en la Constitución Política de 1949.

Como consta en el Acta Legislativa No. 166 de la Asamblea Constituyente de 1949, la entonces fracción Social Demócrata, que años posteriores daría origen a lo que hoy conocemos como el Partido Liberación Nacional, presentó una moción para que se crease un Capítulo de las Instituciones Autónomas, el cual en un principio proponía en su primer artículo:



*"Las Instituciones Autónomas del Estado, gozarán de autonomía funcional y tendrán responsabilidad propia. La autonomía funcional les confiere a dichas instituciones, independencia en materia de gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia, sólo podrán emanar de sus Juntas Directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y al de sus reglamentos internos.*

*La responsabilidad propia les impone a sus Directores la obligación de actuar conforme a su criterio en la dirección de las funciones puestas bajo su competencia, dentro de lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos, así como la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible".*

Como se comprueba de lo antes transcrito, el espíritu de la propuesta era dotar de una total independencia política y administrativa a esas instituciones, al punto que los directores tenían la obligación de actuar únicamente conforme a su criterio, sin la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Central, Presidente de la República y Ministro del ramo respectivo, rechazaran cualquier decisión tomada por ellos, y menos que impusieran sus interés y políticas.

Sobre esta autonomía comentó el Ph.D. Willburg Jiménez Castro:

*"Otro importante aspecto institucional propuesto fue lo atinente a la autonomía de los organismos descentralizados, cuya propuesta tendría a que tuviesen autonomía absoluta en materia de gobierno (política) y de administración (gestión), para cuyo desempeño tendrían una junta directiva para lo primero y una gerencia para lo segundo".<sup>2</sup>*

Este primer artículo que se propuso en la Asamblea Constituyente pretendía -según exposición del diputado constituyente Lic. Rodrigo Facio Brenes y otros- regular y legalizar una situación que desde muchos años atrás se venía dando en forma implícita, además que en diversos artículos de la Constitución se mencionaban solapadamente este tipo de institución. Esto hacía indispensable la definición de la autonomía institucional y la reglamentación sustantiva sobre sus acciones. Sobre ello Facio Brenes dijo:

*"La Segunda razón es de fondo: importa aprovechar la oportunidad de estarse elaborando una nueva Carta Política para constitucionalizar el principio de las autonomías, largamente vivido por el país al margen, si no de espaldas a la Constitución de mil ochocientos setenta y uno, para consagrar así la estabilidad de un sistema que ha producido muy buenos frutos en el país y dejarle indicado al legislador de mañana las vías para extenderlo.*

---

2 Jiménez Castro, Willburg. Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981, San José: Editorial Alma Mater, 1986. Vol. No. 1, pág. 101.

*Nótese bien lo dicho: no se trata de una invención; se trataba de algo que el país ha vivido con éxito y beneficios por un período de treinta y cinco años. Pues, en efecto, en mil novecientos catorce, uno de nuestros grandes Presidentes, uno de los más visionarios, fundó un Banco del Estado al cual le concedió el status de la autonomía”.<sup>3</sup>*

En el último párrafo se refería el Lic. Facio Brenes al presidente Alfredo González Flores, quien fundó el Banco Internacional de Costa Rica, que luego pasó a llamarse Banco Nacional de Costa Rica, gozando desde su fundación de independencia del Poder Ejecutivo, y teniendo a su Junta Directiva como única instancia política responsable de sus acciones.

Como podemos notar, en la defensa que hace el Lic. Facio del por qué debe crearse un capítulo específico de instituciones autónomas, se sustenta la necesidad de artículo constitucional en regular algo que en la práctica venía funcionando, algo que “naturalizaba” la historia, y que podía crecer y ser útil a la función del Estado, pero que debía ser normado para un futuro más promisorio al estar debidamente establecido y estructurado.

En aquella época también el diputado Facio Brenes hizo referencia a la situación del Banco de Seguros -que en 1936 pasaría a ser el Instituto Nacional de Seguros- y de la Caja Costarricense de Seguro Social en 1943, organismos que poseían aptitudes para auto determinar su política. Eran estas instituciones las que justificaban la moción de la fracción Social Demócrata, que buscaba evitar que se siguieran desarrollando a espaldas de la Constitución, evitando la situación ambigua y dudosa que hasta entonces habían vivido.

Ahora bien, no se debe partir de la idea de que la aprobación de este Capítulo, sobre todo en lo referente a la autonomía política fue fácil, puesto que el diputado constituyente Lic. Gonzalo Ortiz Martín presentó observaciones sobre la amplitud de independencia de que se iba a dotar a estos entes:

*“El problema para mí se presenta en una forma seria al dotar a ciertas instituciones de una independencia de tal magnitud y envergadura, que prácticamente las convierte en pequeños Estados dentro del Estado. Instituciones así concebidas, cuya autonomía funcional les confiere independencia en materia de gobierno y administración y cuyas decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia solo podrán emanar de sus Juntas Directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él, traerían, a no dudarlo, conflictos con la política general del Gobierno en materia económica, por ejemplo.*

*Si la política del Ejecutivo en materia económica o educacional se orienta del modo a ó b, las Instituciones Autónomas, que gozan de absoluta independencia podrían adoptar otra política distinta a la del país. Vendría el caos. Se les está*

---

3 Asamblea Legislativa. Actas de la Asamblea Constituyente de 1949. Acta No. 166, pág. 466

*dando a estas instituciones autónomas un vigor en sus Juntas Directivas, una independencia tan absoluta que obstaculizarán la marcha general del Gobierno, si no se pliegan a la política del Estado”.*<sup>4</sup>

Como veremos más adelante, la posición de diputado constituyente Ortiz era visionaria en cuanto a la necesidad de restringir la autonomía de las instituciones autónomas en el campo político, pues de no ser así se le restaba muchas facultades al Poder Ejecutivo, que es quien debe orientar la política del gobierno, en buena teoría. Su mayor argumento en las exposiciones fue la descoordinación política que se estaba legalizando, que le apostaba más a los “juegos” normados, estructurados y centralizados.

Estas posiciones contrarias a la autonomía política el Lic. Facio Brenes las definió como estatistas, que no permitían la libertad del régimen democrático, cuando lo que buscaba el régimen de las autonomías *“... es descentralizar las funciones económicas fundamentales del Estado en términos tales que el crecimiento administrativo propio del mundo moderno no implique una extensión correspondiente del poder político del Ejecutivo”*.<sup>5</sup>

Así se consideraba la tesis de mantener al Poder Ejecutivo como jerarquía única de la administración como una teoría estatista o totalizante, ya que se pensaba que con las autonomías se buscaba multiplicar jerarcas para evitar así la concentración del poder y de recursos, tesis definida como democrática.

En cuanto al ligamen necesario con el Poder Central el diputado constituyente Facio Brenes aseguró que sería posible, ya que el nombramiento de los directores de las instituciones autónomas lo haría el Consejo de Gobierno, lo que aseguraba la necesaria coordinación de la Administración Central con dichas instituciones. Era una apuesta al Presidente de la República y a los Ministros como esos “constructos” de la acción colectiva, pero sustentada en una estructura de autoridad organizativa.

Por su parte, el Lic. Ortiz dudaba de esa coordinación, puesto que temía al empoderamiento constitucional que tendrían esas juntas directivas con el espacio de incertidumbre que controlarían al dotárseles de una amplia discrecionalidad que sin duda las empoderaba luego de ser nombrados sus miembros.

Por su parte el diputado constituyente Lic. Fernando Fournier Acuña creía que la creación del capítulo de Instituciones Autónomas aseguraba el desarrollo y vigor del Estado, al reducir las ilimitadas atribuciones de los estados modernos, y decía:

---

4 Ibid, página 467

5 Ibid, página 470-471.

*"No es posible dejar esas Instituciones al arbitrio de los vaivenes de la política. Es fundamental consagrar su autonomía en el texto constitucional, para librarlas de intervenciones extrañas y malsanas".<sup>6</sup>*

Otro diputado constituyente, el Lic. Juan Rafael Arias Bonilla, aseguraba:

*"Para garantizar más aún la autonomía de las instituciones bancarias del Estado, es fundamental que sus Juntas Directivas actúen con absoluta independencia del Ejecutivo. Además sí a sus miembros se les responsabiliza, es claro que tienen que actuar independientemente, al margen de toda influencia de carácter político. Tampoco puede existir el temor de que esas instituciones autónomas orienten su política económica en un sentido contrario a la general del Gobierno, ya que sus Juntas directivas van a ser nombradas por el Ejecutivo. También van a actuar de acuerdo con sus reglamentos y leyes constitutivas, que dicta la Asamblea Legislativa".<sup>7</sup>*

Sí analizamos estos dos últimos criterios nos damos cuenta como varios diputados constituyentes tenían, aparentemente, confusión en lo que representaba la desconcentración o descentralización política de las instituciones públicas del Poder Ejecutivo Central. Inclusive hablaba el diputado Arias Bonilla que por tener sus directores responsabilidades era obligatorio que tuviesen también independencia de actuación en relación de ese Poder, con lo cual dejaba expreso su desconocimiento sobre lo que es la diferencia entre desconcentración y descentralización política. Ambos no contemplaban en sus análisis los objetivos e intereses divergentes que como humanos siempre tienen los actores y la dinámica propia que podrían implementar con su independencia.

Como se observa, las discusiones fueron muy profundas y vehementes. Los que defendían la creación del Capítulo Constitucional de las Instituciones Autónomas, justificaban su posición sobre la necesidad de descentralizar el poder del Estado, así como que las instituciones autónomas se ganaran la confianza del pueblo, evitando las políticas estatistas. Por su parte, los que se oponían a esta moción, en el fondo lo que les disgustaba era la independencia política de que serían dotadas estas instituciones públicas y de la necesidad de una coordinación de todos los organismos estatales, hoy tan ausentes en nuestro entramado estatal, una crítica constante de diferentes sectores del país. Estos últimos apostaban por una desconcentración política.

Una variable importante de la discusión se motivó por la nacionalización bancaria que había llevado a cabo la Junta de Gobierno, cuando algunos diputados constituyentes creían necesario para el éxito de esta determinación, dotar de independencia absoluta a las instituciones bancarias del Estado, de tal forma que se pusieran al margen de las influencias políticas.

---

6 Ibid, página 470-471

7 Ibid, página 470-471

Sin embargo, los que creyeron que se cercenaban las atribuciones del Poder Ejecutivo, perdieron la batalla, pero no la guerra, como lo veremos con los cambios constitucionales que se producirán al respecto en 1968. De ellos sólo se acogieron varias observaciones de forma y no de fondo para el Artículo Primero del Capítulo de las Instituciones Autónomas, quedando redactado y aprobado de la siguiente manera:

*"Artículo 1: Las instituciones Autónomas del Estado gozarán de independencia en materia de gobierno y administración y sus Directores tendrán la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible.*

*Artículo 2: son Instituciones Autónomas:*

- 1. Los Bancos del Estado;*
- 2. Las instituciones aseguradoras del Estado; y*
- 3. Los nuevos organismos que la Asamblea Legislativa determine por no menos de dos tercios de votos.*

*Artículo 3: Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una Institución Autónoma, la Asamblea Legislativa deberá oír la opinión de aquella".*

Este último artículo debió modificarse en su redacción original que decía:

*"No podrá discutirse en la Asamblea Legislativa ningún proyecto de ley relativo a la materias encomendadas a una Institución Autónoma, sin que la respectiva institución haya rendido dictamen al respecto".*

Este artículo se modificó porque atentaba a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, como lo expresaron diversos diputados, ya que era lógica la consulta a las instituciones autónomas si se presentaba algún proyecto de ley que involucrará al organismo. Pero el hecho de no poder discutir proyectos sin el dictamen respectivo de aquellas, sería un irrespeto a la majestad del Parlamento, máxima representación del pueblo, lo que al final fue consenso entre los diputados constituyentes.

Debido a la importancia que representa en nuestro acontecer político-institucional y a lo expresado en el artículo 188 de la Carta Magna, es importante lo que alguna vez le manifestó en vida el Lic. Gonzalo Ortiz Martín a quien suscribe este ensayo, en 1992, un Constituyente que se caracterizó por ser el máximo opositor a la autonomía política de las instituciones descentralizadas:

*"En aquella época –comentó don Gonzalo- no se tenía una concepción sobre lo que hoy es la sectorialización, se hablaba sobre centralización y descentralización y se discutía el tema únicamente con base al Derecho Administrativo vigente a ese momento".*

Consideraba el Lic. Ortiz que el gran golpe de la fracción Social Demócrata era dotar a esas instituciones descentralizadas de una potencialidad de autonomía política, para con ello cercenar la intervención del Gobierno Central en ellas. En esa Constituyente el conservadurismo y el capital estaban muy bien representados, trataban de defender esa posición de no intervención del Poder Ejecutivo, lo que permite dar una idea de lo se pretendía hacer con las autonomías en aquel momento histórico.

Sobre este tema es importante acotar lo que han escrito al respecto y sobre el poder Crozier y Friedberg, cuando indican que:

*"... se puede afirmar además que tampoco puede haber poder sin estructuras, dado que estas proporcionan las protecciones necesarias para enfrentar los fenómenos de poder, es decir, para hacer posible la cooperación".*

*A lo que agregan:*

*"... el cambio no es la concepción ni la puesta en práctica de un modelo más "racional" de organización social, sino un proceso de creación colectiva a través del cual los miembros de una colectividad aprenden juntos, es decir inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto, y adquieren las capacidades cognitivas, de relación y organizativas correspondientes. En síntesis, un nuevo modo de estructuración de los campos".<sup>8</sup>*

El Lic. Ortiz y los que apoyaban sus tesis, se oponía a la autonomía bancaria. Es importante recordar que se había aprobado la nacionalización bancaria y darle autonomía a los bancos era como tener "una peseta en cincos": cinco bancos actuando en forma descoordinada e independiente. Lo que más preocupaba a este diputado de la situación, era que al dotar a las instituciones de autonomía política se les abrían las puertas a que tuvieran "partido", o sea los interés particulares iban a dominar las funciones fundamentales de estas instituciones, de las cuales muchas pertenecían a familias adineradas de entonces, caso del Banco Anglo Costarricense y la familia Dent, ligada al conservadurismo de la época.

*"Con los intereses metidos en cada institución autónoma –comentó el Lic. Ortiz– estas podían hacer lo que les daba la gana; darse su propio reglamento, especie de constitucioncitas, que era muy difícil luego quitarles. Eran privilegios que inclusive la Junta de Gobierno había tenido que aflojar ante ellos".*

La coyuntura era especial, comentaba don Gonzalo. Figueres y Ulate no tenían interés de verse enfrentados en este asunto, ya que el conservadurismo seguía siendo una fuerza de apoyo político indispensable. Los conservadores eran los que tenía la riqueza. De ahí que se tomaran las

---

8 Crozier, M., Friedberg E., (1977), El actor y el sistema, París, Ed. Du Seuil.

leyes orgánicas de las instituciones descentralizadas existentes como justificación del único control que mantendría el Poder Ejecutivo sobre estos entes autónomos.

Por otra parte, don Rodrigo Facio estaba muy comprometido con el Partido Social Demócrata y con el conservadurismo, unido con su preparación y discreción para gobernar el país:

Agregó en aquella ocasión el Lic. Ortiz:

*"El error llegó a tal grado, que en el Gobierno de Oduber se concretó CODESA. Además en muchos casos luego de la aprobación del Capítulo de las Instituciones Autónomas se crearon varios entes de este tipo. Se creaban las instituciones autónomas y luego las leyes orgánicas que las iban a regir. Por otra parte, la elección de los directores ejecutivos era manejable por el partido en el poder, al grado que actualmente la ley 4-3 se la asegura, con lo cual las instituciones están a la orden del Presidente de la República.*

*En la aprobación del capítulo constitucional que nos ocupa, fueron determinantes los intereses particulares de los diputados por asegurarse un puesto en la administración pública luego de concluir su período de diputado, lo que las directivas de las instituciones autónomas les consentían".*

Luego de estos hechos que nos narró don Gonzalo Ortiz, se tiene un mejor panorama de la discusión y oposición que se dio en aquella Constituyente de 1949. Era la lucha de Partido Social Demócrata contra la concentración del poder en sólo el Presidente de la República, y los conservadores "ulatistas" que no concebían la descoordinación del Poder Ejecutivo Central y los entes estatales. Papeles que en aquellos tiempos se justificaban, y que con el tiempo variaron, al punto que en 1968, veinte años después, la propuesta de modificación al artículo 188 -en lo referente a la autonomía política- fue presentada por el Lic. Carlos José Gutiérrez Gutiérrez, diputado representante del Partido Liberación Nacional, que como sabemos es producto del Partido Social Demócrata, el cual como se recordará reclamó la autonomía política de las instituciones descentralizadas, en 1949.

Es importante recordar que la fracción Social Demócrata buscaba dar una nueva visión a la política y economía del país. En este proceso las instituciones autónomas jugarían un papel determinante por otra parte, aunque lo ideal era la no autonomía política de las instituciones descentralizadas; a la Junta de Gobierno y a los diputados reformadores no les convenía quitarles esta potestad, sobre todo en el caso más importante de aquella época: los bancos. Por lo que debía equilibrarse la participación estatal, para mantener buenas relaciones con el conservadurismo capitalista del momento. Recuerdo que cuando le consulte al Lic. Ortiz Martín, el por qué teniendo tan poca representación los socialdemócratas en la Asamblea Constituyente lograron que se aprobara lo referente a la autonomía política en el artículo 188, me contestó:

*"Aparte de ser una oportunidad para que los dirigentes de aquel momento siguieran en la función pública, mediante las juntas directivas de los entes descentralizados, al ser estos entes autónomos en sus decisiones políticas, se permitía al capital conservador mantener el dominio sobre la función de las instituciones".*

Sin embargo, años después, en el gobierno del Presidente José J. Trejos Fernández (1966-1970), va emanar de la Asamblea Legislativa un cambio significativo del Artículo 188 de la Constitución Política, con el que a partir de ese momento la mayoría de las instituciones autónomas perderían la independencia política de que se les había dotado desde 1949. Manteniéndose únicamente para los casos de la educación pública superior, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Patronato Nacional de la Infancia y en el caso de las municipalidades, todos estos amparados en otros artículos constitucionales. Los argumentos utilizados para cambiar el Artículo 188 son en su mayoría los mismos que plantearon quienes se opusieron a la descentralización política en 1949.

El diputado propulsor Carlos José Gutiérrez del Partido Liberación Nacional en aquella ocasión indicó:

*"La experiencia hace sentir la necesidad de variación de algunos criterios que esbozaron la aceptación entre los constituyentes de 1949. Por otro lado la preocupación que predominaba entre ellos, era de reducirle facultades al Poder Ejecutivo, dado el peligro en que este había puesto las instituciones democráticas en el periodo anterior. En cambio, hoy en día, después de 17 años de gobiernos respetuosos de la Constitución y de las leyes, la democracia parece fortalecida y dentro de esta, el único sistema de gobierno aceptable a los costarricenses, es posible señalarse nuevos objetivos".*

*Además el entonces diputado agregó:*

*"A partir de 1949 o de 1948 con la nacionalización bancaria, la institución autónoma deja de ser una figura de excepción, para convertirse en una figura que adquiere mayor generalidad y en el período de 1948 a 1955, se crearon 7 u 8 instituciones autónomas. Personalmente yo creo que desde el punto de vista administrativo, la institución autónoma representa un valioso aporte al régimen constitucional costarricense... pero hay algo que en 1967 está muy claro y que en 1949 ni siquiera pudo haberse pensado, porque era un problema que no se discutía en aquel entonces, que es el problema de la independencia de la institución autónoma en materia de gobierno. Cuando en la Administración Orlich se dictó la Ley General de Planificación, se topó por primera vez con un gran obstáculo para la tarea de planificar la actividad del sector público, que fue la*



*circunstancia de que este artículo 188 diga que las instituciones son autónomas en materia de gobierno y administración”.<sup>9</sup> (el resaltado no es del original)*

En este momento se planteaban las dificultades que representaba coordinar y planificar con un 50% de sector de instituciones descentralizadas que se había convertido en feudos, y que no estaban sujetas a ningún control y que tampoco podían ser tomadas en cuenta en la definición de un plan nacional de desarrollo, si no era contando con la aprobación de sus juntas directivas.

Sin embargo, no es correcto lo que planteaba el Lic. Gutiérrez, porque el asunto de la independencia política si fue planteado en 1949, y con vehemencia, por el diputado Ortiz Martín, como ya vimos en líneas anteriores, sin embargo, se sobre valoró la racionalidad de funcionamiento de las organizaciones, se dejó de lado el comportamiento humano y se apostó a una coordinación casi mecánica. Obviando así la premisa de Crozier y Friedberg quienes afirman que *“el hombre conserva siempre un mínimo de libertad, y nunca deja de valerse de ella para “combatir el sistema””*.

Los legisladores de entonces abogaban por distinguir la independencia entre materia de administración y la independencia en materia de gobierno, esto último era considerada como la única forma de sujetar a la ley y al interés público la actividad de las instituciones autónomas y de quienes las dirigían. Lo cual sustentaría el diputado Gutiérrez, y que aparece en la mencionada acta, al dar su apoyo a la eliminación de la autonomía política:

*“Porque reconoce y mantiene aquellos aspectos de la institución autónoma que son necesarios para el cumplimiento de sus fines; pero, por otro lado, permite una mayor flexibilidad y, sobre todo, hace posible llevar a cabo una planificación general de la actividad del sector público que es absolutamente necesaria, si el Estado costarricense debe convertirse, como creo yo que debe ser, en el motor principal de desarrollo del país”.<sup>10</sup>*

Las instituciones autónomas celosas de su soberanía política habían actuado en forma independiente y descoordinada, como “pequeños Estados”, como previno en 1949 el diputado constituyente Ortiz Martín. Así, se consideraba que el Estado costarricense disgregó su función de motor principal en el desarrollo nacional, con lo consecuentes fracasos en su acción.

Podríamos concluir que este cambio constitucional cayó por su propio peso luego de una “descoordinación” -entre comillas- de casi dos décadas y que años atrás, en 1949, la Asamblea Constituyente prolongó. A lo mejor esto se pudo evitar si en aquel momento se hubiese hecho conciencia de la problemática que conllevaba la descentralización política junto con el crecimiento inevitable del Poder Ejecutivo y sus instituciones.

---

<sup>9</sup> Acta de la sesión ordinaria número 31 del 21 de junio de 1967. Asamblea Legislativa de Costa Rica, página 667.

<sup>10</sup> Idem, página 667.

Las instituciones autónomas actuaban con autonomía política antes de 1968, bajo las disposiciones de sus propias leyes y reglamentos; sus directores eran los únicos responsables de las acciones emprendidas. Si en algún momento existía coordinación con el Gobierno Central era más por "buena voluntad" o por el liderazgo del Presidente de la República o los ministros de turno, que por un ordenamiento sectorial en la dirección superior del Poder Ejecutivo.

Pero va a ser durante el gobierno de don José Figueres Ferrer (1970-1974) cuando surgirán los cambios y movimientos más importantes en lo referente a la transformación de las juntas directivas de las instituciones autónomas, tal y como las conocemos hoy en día. Más cuando el sector descentralizado de las autónomas se llegó a convertir en un "monstruo" burocrático que había crecido incontrolablemente y que manejaba la mayor parte del presupuesto del sector público, sin los mecanismos de coordinación que permitieran al Poder Ejecutivo de turno hacerse responsable por el resultado de la gestión pública, al no participar aquellas en una acción integral tan necesaria.

Terminaría esta parte del ensayo con las palabras del Lic. Marco Tulio Zeledón, transcritas por el historiador Oscar Aguilar Bulgarelli, quien dijo:

*"... la tendencia descentralizadora que caracteriza nuestra Constitución, puede a la postre degenerar en una anarquía administrativa, debido a que la posibilidad de crear nuevas instituciones por parte del Legislativo, podría llevar no a una descentralización del Poder del Ejecutivo, sino a una atomización de este".<sup>11</sup>*

## **Del cambio constitucional a las leyes que le complementaron**

---

En relación a las disposiciones legales que se generarían para complementar esa falencia que sentían algunos en la coordinación política de la dirección superior, entre el gobierno y las instituciones autónomas, la primera disposición se daría el 7 de octubre de 1970 durante el gobierno de José Figueres Ferrer, cuando se dictó la Ley No. 4646, conocida luego como la Ley 4-3. Como idea fundamental buscó ligar políticamente al Poder Ejecutivo con las instituciones públicas descentralizadas funcionalmente, esas que ya habían perdido con la modificación de 1968 su autonomía política de gobierno.

De cinco directivos pasaron a siete los miembros de las juntas directivas. Se dispuso, en su artículo 4, que cada cuatro años, al iniciarse la nueva gestión de un gobierno el partido político que alcanzaba el Poder Ejecutivo tendría la potestad de nombrar en su primer mes de gestión a cuatro miembros en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas, a partir del 1 de junio del respectivo año. Siendo los restantes tres miembros del gobierno inmediatamente anterior, sin

---

11 Aguilar Bulgarelli, Oscar. La Constitución de 1949. Editorial Costa Rica, San José: 1981, pág. 166.

importar que fuesen o no del mismo partido que asumía el poder. Se dará así participación a la oposición en el Poder Ejecutivo, cuando hay cambio de partido político, pero también debemos recordar que eran tiempos del bipartidismo, en el que con frecuencia el “pastel” electoral con facilidad se divide entre dos.

Otra disposición importante de esta Ley era que incluía a los ministros de gobierno como miembros exoficio en el seno de las juntas directivas, siendo la idea fundamental que los ministros se convirtieran en el enlace político del Presidente de la República con esas instituciones. Empero, se dejó de lado el enorme problema que se generaría al tener los ministros que dedicar buena parte de su labor a otras actividades no relacionadas directamente con sus respectivos despachos; recargándoles funciones que perfectamente podrían delegar y controlar mediante un ordenamiento estructural y político que involucrara a todas aquellas instituciones descentralizadas competentes a su sector ministerial.

Sobre el trámite de la Ley 4-3 consulté hace algunos años al Lic. Jorge Solano Chacón, quien fuera diputado por el Partido Liberación Nacional durante los cuatro años de la administración Figueres, y al respecto me comentó lo siguiente:

*“Recuerdo que la discusión de esa ley, se hizo para obviar el problema que significaba para el nuevo gobierno el problema de no tener mando en las instituciones autónomas, porque continuaban en su ejercicio sus miembros hasta la extinción de su nombramiento. Porque no obstante que las instituciones son autónomas en muchos otros aspectos cuentan con una autonomía que no puede estar tan divorciada del poder central; de aquí que el partido presentara ese proyecto de ley para tener la oportunidad de reformar las juntas directivas y poder mantener el control del Gobierno en la toma de decisiones por medio de la representación de cuatro miembros del partido que serían mayoría en ellas. La posición del ministro como miembro ex oficio se hizo con el doble propósito de reforzar la mayoría y la coherencia con la política gubernamental”.*

Pero se les fue un gran detalle a los diputados de entonces, que el cargo de presidente de esas juntas directivas debía ser ocupado por uno de sus siete directivos y quedaría a discreción de ellos el nombramiento. Además, los directivos variaban en cada gobierno en forma total si así lo deseaba el presidente de la República y sus ministros, por cuanto todos eran elegidos por el Consejo de Gobierno; de allí que se consideraban allegados directos al Presidente de la República, que usualmente es quien los propone.

Tampoco se consideró el agravante que al ser electo el presidente de la junta directiva por sus miembros, muchas veces se desligaba de las políticas del Presidente de la República, se empoderaban y se sentía independiente. El Presidente no podía elegirlo directamente en tal posición, ni removerlo de ese cargo, a pesar de haberlo escogido para integrar la junta directiva.

Crozier y Friedberg han mencionado en sus teorías que la conducta de un individuo con sus superiores jerárquicos no se sustenta únicamente en un modelo simple de obediencia, sino que se mantiene un modelo de negociación permanente, puesto que el subordinado mantiene cierta autonomía en sus acciones. Para el caso de las juntas directivas mencionadas y de su desligamiento de las políticas del Presidente de la República, al empoderarse el Presidente Ejecutivo de las mismas, es oportuno lo que escriben los mencionados estudiosos:

*"Pero la conducta del subordinado también está en función de las posibilidades de agruparse con sus colegas y de su capacidad para construir relaciones, comunicarse, gestar alianzas, y soportar las tensiones psicológicas propias de cualquier conflicto. Pero la conducta depende, por último y sobre todo, de la elección que haga sobre lo que considere el "mejor partido".<sup>12</sup>*

Con esta relación de colegas de juntas directivas se provocaron pequeños "golpes de Estado", que fueron muy comunes y se fortalecieron más con la posterior exclusión de los ministros de gobierno en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas funcionalmente.

El Lic. Solano Chacón comentó sobre esas instituciones y su autonomía política algo que no puede pasarse por alto:

*"Las instituciones autónomas nuestras siempre han padecido de un pecado original, desde que en la Constitución de 1949 se les otorgó independencia en forma irrestricta; entonces esas instituciones, incluso en el ámbito de sus juntas directivas bancarias, siempre quisieron mantenerla. Pero el pecado original es que a pesar de ello las juntas directivas se siguieron sintiendo autónomas, a pesar del control que se quiso establecer, en parte por la potestad de elección de sus presidentes".*

Esta ley dictada generó tales problemas que en abril del 1974 se dictaría la Ley No. 5507 sobre Presidencias Ejecutivas para catorce de las instituciones descentralizadas funcionalmente, buscando así corregir la "anarquía" política que ellas favorecían bajo la Ley 4-3, que en alguna manera abrió un portillo para retomar la autonomía política que les había sido eliminada en 1968 al modificarse el Artículo 188 de la Constitución Política.

Esta última ley vino a modificar la Ley 4646 (4-3) al crear la figura de la Presidencia Ejecutiva como ligamen directo de las políticas del Poder Ejecutivo en ejercicio y de las instituciones descentralizadas funcionalmente más importantes, para las cuales se creó esta posición política, como funcionarios elegidos y removidos por el Presidente de la República por medio del Consejo de Gobierno.

---

12 Idem

Sobre esto escribió lo siguiente la Lic. Magda Inés Rojas:

*"El Poder Ejecutivo se relaciona con la administración descentralizada a través del ejercicio de la potestad de dirección política que le permite planificar y coordinar la actividad estatal, evitando dispersión de recursos y duplicidad de funciones. Sin embargo, esta potestad no ha sido ejercida en Costa Rica porque se entiende que la planificación del sector público debe ser indicativa y no vinculante. Esta interpretación existe a pesar de que la Ley de Planificación de 1974 en su artículo 4 establece el carácter imperativo de los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo, tanto para la Administración Central como para la descentralizada".*

A lo cual agrega:

*"La relación más directa entre los entes descentralizados y el Poder Ejecutivo se produce a través del nombramiento y remoción de los directores de las instituciones autónomas, nombramiento que realiza el Consejo de Gobierno de conformidad con el artículo 147, inciso 4). Otra forma de relación se produce porque las instituciones autónomas carecen de facultad para presentar proyectos de ley a la Asamblea Legislativa. Ahora bien, estos entes puede proponer proyectos a través del Poder Ejecutivo".<sup>13</sup>*

Este planteamiento de que la planificación del sector público es entendida como indicativa y no como vinculante por las instituciones autónomas, es el mismo problema a que se hizo referencia cuando se promovió tanto el cambio constitucional que en 1968 les quitó la descentralización política, como con la Ley 4-3 de Presidencias Ejecutivas.

Podríamos adelantar una conclusión al afirmar que las presidencias ejecutivas fueron la reacción ante la necesidad de buscar el enlace político obligatorio que debía existir entre todos los componentes del Estado, pero luego estos funcionarios se inmiscuirían en funciones administrativas no correspondientes a su cargo, que los harían perder la razón a que se debe su existencia.

El presidente ejecutivo escogido y nombrado por el Presidente de la República y su consejo de ministros -Consejo de Gobierno- sumado a la posibilidad de nombrar 3 miembros más y con ello quedar en mayoría en una junta directiva conformada por 7 miembros, vino a ser un mecanismo reductor que la organización del Poder Ejecutivo consideró prudente para restringir las posibilidades de negociación de los miembros de las juntas directivas que se alejaban de las directrices del poder central. Fue la fórmula que se creyó oportuna para resolver el problema de la

---

13 Rojas, Magda Inés. El Poder Ejecutivo en Costa Rica, San José: Editorial Juricentro, 1980. Pág. 88

falta de cooperación y coordinación, con esta libertad restringida también se les establecía una racionalidad limitada.

Sin embargo, los problemas con el tiempo han recrudecido, al punto que debido a estas circunstancias la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC 1) -creada durante la primera administración del expresidente Oscar Arias Sánchez (1986-1990)- en su informe final (Noviembre 1990) recomendó por unanimidad de sus ocho miembros eliminar esas posiciones, mediante la respectiva reforma a la Ley.

Esta comentada Ley establece que la Junta Directiva de cada institución descentralizada funcionalmente estaría integrada por siete miembros, y sería presidida por el presidente ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno:

*"Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Así mismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta" (Artículo 3, inciso 1-a), (la negrilla no es del original).*

Con esta disposición se designan los presidentes ejecutivos para las siguientes instituciones autónomas: Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social, así como cualquier otra que se cree con base al Artículo 188 de la Constitución de la República. Adicionalmente, también el Banco Central de Costa Rica, con la diferencia que el Consejo de Gobierno solo designa 3 miembros –uno como presidente de la junta- al principio de su la gestión gubernamental, puesto que el cuarto miembro –desde 1988- es el ministro de Hacienda, también del gobierno de turno.

La Ley de Presidencias Ejecutivas vino a ser el complemento de la Ley 4-3, más cuando esta última no cobijaba a todas las instituciones públicas autónomas, y permitió quitar la potestad de nombramiento de su presidente a las juntas directivas, que paso a ser una potestad del Consejo de Gobierno. Fue el momento en que se inició este control, pero también es el comienzo de la dualidad o confusión de funciones entre los presidentes ejecutivos y los gerentes en cada una de estas instituciones.

Esta fue la manera de complementar la coordinación del sector público que se tuvo al eliminar del Artículo 188 de la Constitución Política la autonomía política de que gozaron hasta 1968 la mayoría de las instituciones descentralizadas funcionalmente, pues esa modificación no

alteró los artículos relacionados con la educación superior pública, ni las municipalidades que se rigen por otros artículos de la Carta Magna. Como también debería acontecer formalmente con la Caja Costarricense de Seguro Social y el Patronato Nacional de la Infancia, que específicamente deberán regularse en forma diferentes a las otras, pues tienen sus propios artículos constitucionales que las definen, aunque se les sigue aplicando la mencionada ley, lo cual no es correcto, pero ha sido la constante.

A criterio del suscrito ha sido la falta de una estrategia, tal y como lo plantean Crozier y Friedberg, en los gobiernos de turno la falla principal para que toda la legislación vigente no haya sido eficaz en cuanto a coordinación y colaboración para el éxito de las decisiones sobre políticas públicas. Unido, sin duda, a la necesidad de una reforma administrativa que venga a generar no solamente una mejor estructura, sino mayor capacidad y calidad en los funcionarios públicos. Una estrategia que no solamente contemple la perspectiva del contexto organizativo, sino que además ubique al Presidente de la República, a los Ministros y a los Presidentes Ejecutivos como verdaderos constructos de la organización estatal, con una visión activa que le debería permitir la legitimidad en el uso del poder.

## **Los disfuncionamientos politico-administrativos con las Presidencias Ejecutivas en las instituciones autónomas, desde la perspectiva del poder como fundamento de la acción organizativa**

---

Es necesario destacar que la creación de la figura de las presidencias ejecutivas ha sido el origen de diversos problemas desde 1974, pues no es fácil realizar y mantener operativamente la dicotomía político-administrativa. Frecuentemente el presidente ejecutivo tiene injerencia en materia administrativa reservada por la ley a la gerencia general, más cuando esta es ocupada por un funcionario de carrera institucional se han presentado roces, especialmente cuando este ha sido designado en el pasado por la influencia de un partido diferente del que ejerce el poder.

En este aspecto es importante recordar que la relación presidente ejecutivo-gerente es una relación de poder "recíproca pero desequilibrada" tal y como lo plantean Crozier y Friedberg. Juego que originalmente se sustentó en una negociación en la que ambos actores poseían recursos importantes que les permitía negociar a lo interno de cada institución descentralizada, que en algún momento empoderaban más a los gerentes y que posteriormente con el poder que las leyes fueron dotando a los presidentes ejecutivos se mermó, en beneficio de éste último.

El gran problema que surgió con la ley de Presidencias Ejecutivas ocurrió con el híbrido funcional que se dio en algunas instituciones, que otorgaba parte de la función determinativa al presidente ejecutivo, escogido por el Presidente de la República, y al gerente de la institución funciones administrativas superiores. Estando ambas funciones dotadas de una complementariedad

legal, que las obliga a cooperar y con relaciones “no transitivas” entre ellas, en el ejercicio de sus funciones algunas se hicieron transitivas, sobre todo de la gerencia a la presidencia ejecutiva.

El presidente ejecutivo se supone es el enlace político de la institución autónoma con el Poder Ejecutivo, en tanto que el gerente formalmente es la máxima autoridad de gestión y el superior jerárquico del personal. Pero en realidad aquel ha actuado con todo el poder político y administrativo, y no solo coordinando las labores de la junta directiva que preside. Inclusive relegando su relación con el poder central y con otros presidentes ejecutivos, y descuidando su responsabilidad en la supervisión de la planificación institucional. En algunos casos se ha cometido el error de delegar esta última función en la gerencia al considerarla una labor técnica, cuando en realidad es muy política, pues es la forma mediante la cual se concretan los objetivos y las determinaciones en planes, programas, proyectos y en el presupuesto moderno. Este es el mejor ejemplo de la transitividad informal que se ha dado entre ambas figuras de poder.

Parte del problema se origina en la mala interpretación del Capítulo 3 inciso a) de la Ley en referencia, en la cual se define al presidente ejecutivo como el “funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la respectiva institución”, o sea, el deber de velar por el cumplimiento de las políticas globales establecidas por el Poder Ejecutivo y en el Plan Nacional de Desarrollo, que es vinculante para todas las instituciones públicas. Además, el deber de coordinar actividades con los otros presidentes ejecutivos de las demás instituciones descentralizadas.

Paralelamente, el artículo 6 de la Ley 5507, define a los gerentes de dichas instituciones como los principales funcionarios administrativos, lo cual no es contradictorio con las funciones de los presidentes ejecutivos que son funcionarios políticos del gobierno de turno, pero con fronteras no bien definidas en la práctica, pues son porosas bajo el enfoque sistémico imperante (político-administrativo). Aquí se mezclaron dos criterios diferentes: el latino, en el cual hay una gerencia o dirección superior como máxima autoridad y un órgano determinativo que formula políticas, pero que otorga gran discrecionalidad a aquella en su aplicación. Y el sistema sajón, que teniendo un cuerpo determinativo muy general, delega en un cuerpo colegiado de la función aplicativa en las presidencias y las vicepresidencias ejecutivas, pero sin la existencia de la gerencia o dirección superior, puesto que es el **board** (junta directiva técnica) quien actúa como tal.

Al ser nombrado el presidente ejecutivo en Costa Rica por el Consejo de Gobierno, se reserva el Poder Central la gran oportunidad de contar con personal de confianza política que le permite hacer vinculantes sus decisiones estratégicas para las instituciones descentralizadas funcionalmente, teniendo un vocero directo el Presidente de la República en el seno de las juntas directivas, el cual actúa como “cordón umbilical” permanente entre estos dos ámbitos públicos diferentes.

La idea de las presidencias ejecutivas fue pensada y promovida como una importante normativa que daría viabilidad a la política sectorial que pueden definir y ejecutar el Presidente de la República y el respectivo ministro del ramo, con lo cual no solo se eliminaba la autonomía



política de que habían sido dotadas desde 1949, sino que en 1974 se les asignó, por así decirlo, un contralor central de políticas ejecutivas del Gobierno de la República.

Mayor fortaleza de vinculación política de las instituciones se logró al ser la mayoría restante miembros también de nombramiento del Consejo de Gobierno, aunque en varias instituciones tres de los miembros tienen nombramientos de ocho años, con lo cual se mantienen durante dos gestiones de gobierno y fortalecen minoritariamente la institucionalización.

Acerca de la importancia de mantener esa independencia política y de criterio de acción fue por lo que abogaron los diputados Rodrigo Facio Brenes y Jaime Solera Bennett en los años cincuenta del siglo pasado, cuando fueron miembros fundadores del Banco Central de Costa Rica, manteniéndose en esos cargos hasta que la administración del Lic. Mario Echandí Jiménez (1958-1962) quiso tener el control político de las decisiones del instituto emisor, por la importancia de sus actividades. Entonces ambos renunciaron a sus cargos al final de esa década, al considerar que se cambiaban las reglas del juego constitucionales y legales. Como ya comentamos en 1974 con los cambios a la ley la única excepción que se hizo en cuanto a participación de ministros en juntas directivas de autónomas fue en este caso del Banco Central.

Sin embargo, en 1988 al cambiar las leyes bancarias durante la administración Arias Sánchez fueron excluidos de esa junta directiva los ministros de Economía y de Planificación Nacional y Política Económica, se mantuvo únicamente al Ministro de Hacienda, con lo cual la visión de Poder Ejecutivo es más de corto plazo y no de desarrollo de mediano y largo plazo.

Un dato que debemos tener a consideración es que a menos de un mes de haber sido dictada la Ley de Presidencias Ejecutivas se aprobaría la Ley de Planificación Nacional (No. 5525), 2 de mayo de 1974. En 1963 no se pudieron aprobar muchas de las nuevas disposiciones por la independencia política constitucional que otorgaba en aquel momento el Art. 188 a las instituciones descentralizadas. La ley 5525 obligaría a los ministerios, a las instituciones autónomas y semiautónomas a coordinar sus planes y programas, y también los presupuestos de inversión y prioridades operacionales con la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, que luego en 1982 sería transformada en ministerio. Esta ley también creó el Sistema Nacional de Planificación.

Esta relación de poder que se va a presentar entre el presidente ejecutivo y el gerente en los entes autónomos no es de excepción, y hasta cierto punto lógica, sobre todo cuando comprendemos el juego de poder a lo interno de una institución y los espacios de incertidumbre que al respecto siempre dejará la ley. El problema es que en esta relación de fuerza que se presentó no solamente se fortaleció a las presidencias ejecutivas, sino que las gerencias han quedado totalmente desvalidas frente a aquellas. Sobre todo cuando las presidentes ejecutivos entendieron que la única manera de fortalecerse sería sobre el detrimento de las gerencias y así dominar el espacio administrativo sobre las que estas se adscriben. Lo cual terminó de formalizarse con las modificaciones de estructuras y de las reglas ya comentadas, lo cual ha venido en detrimento de los objetivos que originalmente se transaron cuando se pensó en la dicotomía presidente

ejecutivo-gerente, lo que también ha venido a debilitar los objetivos colectivos del Poder Ejecutivo y el régimen de instituciones autónomas.

## **A manera de conclusiones:**

Como hemos podido apreciar a lo largo de las páginas anteriores, el objetivo central de la evolución normativa en la organización del régimen de instituciones descentralizadas en Costa Rica, que surge con la Constitución Política de 1949, tuvo el objetivo primordial de buscar la coordinación política de la dirección superior del Gobierno: Presidencia de la República, ministerios e instituciones autónomas -sin menoscabo de su autonomía administrativa- lo que generó diversos procesos que buscaron esa coherencia política en la organización del Poder Ejecutivo por medio de la norma y la ley, lo que podríamos definir como coordinación formal.

La dicotomía que se presenta entre la política y la administración al establecerse un Presidente Ejecutivo y un Gerente en el régimen de las instituciones autónomas, unido a las dificultades en la toma de decisiones e implementación oportuna de las políticas públicas se ha deformado con el tiempo en una duplicidad funcional que vino a degenerar en poca eficacia en los resultados de las políticas públicas definidas por el Gobierno de turno, dando al traste con una coordinación práctica, con la gobernanza. Lo que ha acentuado el respectivo desperdicio de recursos en algunos casos, o la no ejecución de los presupuestos aprobados, al promover muy poca coherencia interinstitucional en la definición y el cumplimiento de los objetivos políticos.

Inicialmente -1968- se consideró que los problemas de coordinación política se debían a la descentralización política que el Artículo 188 de la Constitución le había asignado a las instituciones autónomas, lo que se iba complicando en la medida que aumentaban progresivamente la cantidad de estos entes. Se daría el cambio en 1968, que solamente dejó a estos entes con autonomía administrativa, aunque en la práctica siguieron comportándose como si tuvieran autonomía política bajo las disposiciones de sus propias leyes, y el marco de incertidumbre o discrecionalidad que se deja para sus acciones, sobre todo en su relación con los Ministros. Esto no fue así solamente en los casos en que se hizo presente la "buena voluntad" de los miembros de las juntas directivas, o cuando apareció un liderazgo significativo del presidente de la República.

Con la creación de la nueva ley de Juntas Directivas (Ley 4-3) y la posterior creación de las presidencias ejecutivas -que se definieron como una potestad de selección de quien estuviese como Presidente de la República- se pensó que esta sería la solución para mejorar la coordinación y gobernanza del entramado institucional del Poder Ejecutivo, pero su carencia a la fecha sigue siendo un reclamo de la ciudadanía en general y una constante justificación de quienes ostentan dichos puestos de dirección superior cuando hablan de ingobernabilidad. Más bien la duplicación de funciones entre los presidentes ejecutivos y los gerentes de las instituciones autónomas ha sido la constante, sobre todo al no existir una claridad en las funciones de ambos, así como por las limitantes de sus acciones.

El plantear la necesidad de una reforma administrativa en nuestra Administración Pública es una referencia más que obvia y necesaria. Sin embargo, un verdadero reordenamiento solo será factible en la medida que la actual Ley General de la Administración Pública -aprobada en 1978- cuente con el respaldo de una ley orgánica para el Poder Ejecutivo, en la cual quede estipulada de antemano la acción y coordinación ejecutiva obligatoria por sectores previamente definidos. Con lo cual se evitarían las dubitaciones de cada cuatro años al momento de tomar decisiones e implementar políticas públicas.

Más cuando el tamaño de nuestro aparato estatal y la gran cantidad de instituciones autónomas así lo requieren. Puede ser una sola ley orgánica, o podría ser una para esa administración descentralizada y otra para las empresas públicas, pero en ambos casos se ha de recuperar de alguna manera el papel rector de los ministerios en relación con aquellas instituciones para así lograr la añorada gobernanza. Es imperativo el devolver a los Ministros y sus carteras el papel protagónico de dirección que deben tener como líderes obligados en la definición política que encause la gestión administrativa. Recordemos que la misma Constitución Política define al Presidente de la República y al Ministro Respectivo como el Poder Ejecutivo.

Lo anterior obliga a eliminar la dualidad de dirección que se da en las instituciones autónomas por el papel de sus presidentes ejecutivos y sus gerentes, fundiendo a ambos en una sola figura que no solamente presida la Junta Directiva, sino que además sea quien vele por la ejecución de lo aprobado por esta. Lo cual vendría a clarificar la función de las instituciones autónomas al reconocerles un carácter más operativo, con un ligamen político con el poder central, en el cual los ministerios -liderados por el ministro respectivo- deberían ser entes reguladores y auditores del cumplimiento de planes nacionales. Lo cual podría venir en apoyo a esa visión de conjunto que desde 1949 ha sido un tema recurrente de discusión.

Esto es una propuesta en aras de reencontrar el nexo político entre el Poder Ejecutivo Central y las instituciones descentralizadas funcionalmente, mal llamadas instituciones autónomas, sin descuidar lo fundamental de su cometido. Cuando se habla de autonomía en el sector público hay una mala interpretación que es propulsora o motivadora del comentado "pecado original" expuesto en páginas anteriores, que las ha hecho sentirse como "repúblicas independientes" en algunos casos.

Los resultados de gestión que en las últimas décadas se deducen de los organismos descentralizados funcionalmente -que aparecen en los diversos estudios del Estado de la Nación- hacen necesario devolverles algo de su descentralización política, de gobierno, sin llegar a los extremos con que se dotaron en 1949. Esto podría darse con la transformación comentada de las presidencias ejecutivas en los organismos en los cuales existe ese cargo, su escogencia seguiría siendo potestad del Presidente de la República, como forma de mantener el lazo político indispensable en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, será fundamental que el resto de los miembros de las juntas directivas sean afines al sector en que se desenvuelve la institución y que sea su escogencia independiente a la

decisión del Presidente de la República y su Consejo de Gobierno, siendo personas que posean conocimiento de la materia a la que está adscrita la misma.

Sin necesidad de mayores modificaciones de las leyes actuales se estaría estableciendo la relación imperativa de los presidentes ejecutivos seleccionados con el Poder Ejecutivo Central mediante un proceso de coordinación sectorial, en donde los ministros respectivos generen sus directrices obligatorias para los entes competentes. Con ello no solo se fortalecería el "brazo" político del gobierno, sino que se recuperaría la descentralización administrativa establecida constitucionalmente. Aquí el peso de la decisión recae sobre la selección de quienes deban liderar en cada ministerio, lo cual es responsabilidad inmediata y única del Presidente de la República en cuanto idoneidad, lo que seguirá generando zonas de incertidumbre a las cuales la norma no puede llegar; puesto que esto ya no es un asunto de norma sino de calidades y capacidad de cada jerarca.

Por supuesto que, como afirmamos, debería modificarse la forma de selección de los miembros de las juntas directivas, en donde los méritos profesionales, la experiencia y los requisitos morales sean un verdadero parámetro de selección. Lo que podría quedar establecido en cada ley orgánica para regular de alguna forma las preferencias partidarias y el clientelismo político.

Si se considera que las juntas directivas en los entes descentralizados han atrofiado en los últimos tiempos los resultados esperados de gestión, pudiese estar haciéndose necesaria una cirugía aún mayor. En la cual no solamente se precisen las funciones de los presidentes ejecutivos como gerentes generales, sino que también se transformen las directivas en Consejos de Administración -en vez de la Junta Directiva- que estén constituidos por el presidente y que los otros miembros también asuman las diversas gerencias que tienen las instituciones. Sería un concepto de junta directiva más anglosajón, pero efectivo, puesto que neutraliza las dualidades de funciones entre estos funcionarios, al dejar al Presidente del Consejo en un carácter más ejecutivo y además conservando la representación de quien preside la República.

Lo que si no cabe a duda, independientemente de la solución que se tome a futuro, es la necesidad de disminuir las zonas de incertidumbre que la actual normativa deja entre las funciones que corresponden al presidente ejecutivo y a los gerentes de las instituciones autónomas, que terminan convirtiéndose en arenas de poder. Eliminar del todo esa áreas es tarea imposible, pues sería como pensar en la posibilidad de eliminar cualquier tipo de relación entre personas a lo interno de una institución, y de paso obviar el lógico juego del poder que siempre estará presente. Sin embargo, sí podría controlarse y limitarse en alguna medida la libertad de acción de los individuos y los grupos, empero, más como una regulación del poder que como una neutralización del mismo.

Siguiendo a Crozier y a Friedberg, podría asegurarse que la fortaleza original que tuvieron en ese juego los gerentes de las instituciones autónomas sobre los presidentes ejecutivos, estuvo en el acceso a la información y al control de la comunicación de los primeros; algo que los segundos con el tiempo han ido controlado y eliminando. Además, los gerentes se distinguían por

ser funcionarios de carrera, que no solamente tenían un amplio conocimiento técnico sobre la institución y su marco normativo, sino que además se fortalecían por largos periodos de relaciones humanas con las diferentes personas y unidades del ente.

Desventaja que también ha tratado de neutralizar el presidente ejecutivo de las juntas directivas de las instituciones autónomas, al arrogarse -en muchos casos- el derecho de seleccionar a los gerentes, haciéndoles dependientes y subalternos e irrespetando lo establecido al respecto en las leyes. Con el agravante que en muchas ocasiones los gerentes seleccionados no cuentan ni con conocimiento técnico ni con cualidades morales y de liderazgos requerida. Lo que ha venido a contravenir lo que originalmente fue una fortaleza en las instituciones autónomas que contaban con gerentes con experiencia y conocimiento.

Esto último llevó a un problema mayor, y de urgente resolución, referente a los cuestionamientos que hoy por hoy se plantean en cuanto a la noción de objetivos compartidos por ambas figuras, que se ha querido solucionar simplistamente con la forma ya comentada de escogencia del gerente. El tema debe ser sacado del análisis de una visión sistémica rígida, pues la misma deja por fuera las relaciones de poder que siempre están presente, más en el caso de las relaciones de dirección superior.

Sin embargo, coincido en su totalidad con Crozier y Friedberg en cuanto a que mientras no se comprenda que la clave está en el establecimiento de una estrategia gubernamental y de la comprensión del "juego" del poder, de poco o nada servirá más normas y más claridad en la estructuración de la relación, puesto que siempre, grandes o pequeñas, existirán zonas de incertidumbre que tan solo con la negociación política será factible subsanar.

## Referencias

- 1) Asamblea Legislativa de Costa Rica (1949). *Actas sobre instituciones autónomas de la Asamblea Constituyente de 1949.*
- 2) Asamblea Legislativa de Costa Rica (1970). *Ley 4646 sobre Juntas Directivas en Instituciones Autónomas (Ley 4-3).* San José
- 3) Asamblea Legislativa de Costa Rica (1974). *Ley 5507 sobre Presidencias Ejecutivas en Catorce Instituciones Descentralizadas.* San José
- 4) Asamblea Legislativa de Costa Rica (1974). *Ley 5525 sobre Planificación Nacional.* San José
- 5) Asamblea Legislativa de Costa Rica (1978). *Ley 6227, Ley general de la Administración Pública.* San José

- 6) Asamblea Legislativa de Costa Rica (2007). *Constitución Política de la República de Costa Rica, Anotada y concordada*. San José: Editorial Juricentro
- 7) COREC 1 (1990). *Reforma del Estado de Costa Rica*. San José, Edicosta S.A.
- 8) Crozier, M. y Friedberg, E. (1998). *El actor y el sistema*. México: Alianza editorial mexicana
- 9) Jiménez, W. (1986). *Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981, Volumen 1 y 2*. Costa Rica, Editorial Alma Mater
- 10) Recopilación de entrevistas realizadas por Claudio Alpízar Otoyá durante los años 1993 y 1994 a exdiputados y exministros del Gobierno de Costa Rica.
- 11) Rojas, M. (1980). *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro

