

EMPRESAS PUBLICAS EFICACES Y EFICIENTES

Wilburg Jiménez Castro

1. Necesidad de Precisión en la Terminología

Con gran frecuencia se acuñan y utilizan términos que a fuerza de la costumbre van adquiriendo uso común. Tal es el caso del término "empresas públicas" para distinguir a aquellos entes creados por el Estado para que realicen actividades no tradicionales de los ministerios, sus dependencias y municipalidades.

Hubiera sido preferible el término genérico de ente o entidad "... por ende impreciso -pero que contiene- la idea de ser",¹ puesto que sólo con cierta violencia en la terminología se puede aceptar que instituciones como los centros superiores de enseñanza, los seguros sociales y otros entes dedicados a la prestación de servicios sociales no lucrativos, se incluyan dentro de las empresas públicas.

"Empresa pública" se utiliza así como sinónimo de ente público dedicado a la prestación de servicios no tradicionales, industriales o mercantiles que podrían ser realizados, o lo son, en otros países o en el propio país, por empresas privadas con fines lucrativos, que ellos no tienen, puesto que su motivación fundamental es el servicio a la sociedad y no la obtención de lucro por sus esfuerzos, aunque reciban retribución por esos servicios prestados.

El mismo adjetivo de "público" trata de resaltar en diferencia en la motivación, ya que en general reúnen similares condiciones de organización y de funcionamiento que las empresas privadas y se diferencian más en esos aspectos de eficiencia empresarial de los ministerios, dependencias y municipalidades.

Por tanto deben buscarse y aceptarse conceptualmente ciertos requisitos que puedan diferenciar a las empresas públicas de las privadas, tal como lo hace analíticamente el Doctor Agustín A. Gordillo que propone en una de sus obras los siguientes criterios como los más usuales para esa determinación:

a) *Si han sido creados especialmente por una ley*, puesto que sólo excepcionalmente las empresas privadas son creadas en tal forma. Por ello recomienda o formula "... la regla de que todo ente creado por ley debe ser considerado de naturaleza pública".²

Al respecto se destaca que lo importante sobre la personalidad institucional que nace de ese acto jurídico de creación de una empresa pública es "... aceptar que la institución-persona no es una 'cosa' y, por tanto, que no es objeto, sino sujeto del derecho de propiedad, como lo es de todos los demás derechos y obligaciones. La institución no pertenece a nadie sino a sí misma; es ella quien se adueña de las cosas y no los miembros que la integran. La institución no pertenece a sus padres o tutores; está simplemente administrada o gestionada por unos u otros, pero en ningún caso les pertenece ...

Las instituciones administrativas que aquí nos ocupan son pues, reales y verdaderas personas, en idéntico sentido a como lo son o pueden serlo, las personas naturales: por investidura formal como tales por el ordenamiento jurídico positivo. *A sensu contrario*, todo ente carente de derechos subjetivos propios no es persona, sino cosa, y no puede ser sujeto de relaciones jurídicas ni, por ende, institución administrativa.

Las cosas no nacen, sino que se hacen. La institución sólo puede nacer cuando es personificada por el ordenamiento jurídico. Pasa discontinuamente de ser cosa a ser persona, igual que el ser humano, en el momento formal de la investidura: es persona durante toda su vida y vive como persona. Al morir como sistema personificado vuelve a su primitiva esencia de cosa y sólo entonces es objeto del derecho, como el cadáver es propiedad de los deudos".³

b) *El fin que persiga la entidad*, según se trate de una utilidad general o no, diferencia también a las empresas públicas de las privadas. En tanto que las primeras tienen un ámbito nacional o más amplio, las privadas son más orientadas y restringen sus actividades a determinadas clientelas, aunque no siempre esas diferenciaciones puedan hacerse con límites precisos, por lo que algunos tratadistas como Dwight Waldo, consideran que si se distinguiera con colores a lo público y a lo privado, por ejemplo, blanco uno y negro el otro, todo sería en la realidad actual de color gris. Algunas veces tan cerca de lo público que sería gris casi blanco, u otras veces tan cercano a lo privado, que sería gris casi negro.

c) *Potestades públicas no usuales a los entes privados*, tales como la imposición o el aprovechamiento de tributos y de tasas; el derecho de expropiación de bienes inmuebles o de utilización monopolística de reservas de recursos minerales, de hidrocarburos, forestales, etc.; la compulsión a la asociación de profesionales para su ejercicio; la existencia de recursos contenciosos; etc.

d) *El grado de control que tiene el Gobierno Central sobre la entidad, cuya precisión es de importancia y que se manifiesta a través del derecho a designar funcionarios para la formulación de la política institucional; a la determinación de directrices nacionales o centrales para que esas políticas sean compulsivas u obligatorias para un ámbito más amplio; la aprobación previa de sus presupuestos y el control de sus gastos por organismos legislativos o ejecutivos; la capacidad formal en diferentes grados para coordinar, desde el centro, lo que se ha descentralizado institucionalmente, etc.*

Ese grado de control o de condicionamiento no siempre califica o tipifica lo público y lo privado, ya que según diferentes criterios o circunstancias, una empresa pública puede tener menor condicionamiento que una privada, o a la inversa; a ésta se le podrían dar las normas de fijación y pago de salarios; de producción, en cuanto a cantidad, calidad y precio; establecerle estímulos y subsidios o limitaciones para la apertura de nuevos mercados; etc. Y a la empresa pública podría dársele mayor libertad de decisión y de acción en esos mismos aspectos.

Por tal razón los "...franceses no sienten en general la necesidad de especificar si la Administración es pública o privada, porque a sus ojos es necesariamente pública; hoy apenas comenzamos a salir de esta confusión", de acuerdo al criterio que sustentan varios tratadistas, entre los cuales están G. Langrod, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Peter Drucker, etc.

Este último ha venido sosteniendo desde hace muchos años, como lo hace también Lyndall Urwick, que el objetivo social de toda institución, pública o privada, es el servicio a la comunidad, medido y motivado por distintos instrumentos, como son las ganancias crecientes en el caso de la empresa privada como recompensa del riesgo, y por el apoyo político en las empresas públicas.

Jiménez Nieto le da tratamiento de producto al condicionamiento que ejerce el gobierno central, en algunos casos sobre empresas o instituciones públicas, o sobre las privadas y el resto de la sociedad, puesto que para él, y para otros estudiosos de la materia, esa es su razón de ser y lo que lo caracteriza y distingue.

En sus propias palabras: "El producto gubernamental es sólo el producto político del condicionamiento y ninguna otra cosa. En este sentido nuestra teoría encuentra en Easton al gran precursor, que rompe la larguísima tradición anterior y posterior de definir conjuntamente como productos políticos esas medidas de condicionamiento y la prestación directa, por el Gobierno, de bienes y servicios más o menos divisibles, en condiciones más o menos divergentes de las del mercado".⁴

Dicho condicionamiento se cumple por diversos medios progresivos, tales como: la *información* brindada por el gobierno a la ciudadanía; la *orientación*, a través de información elaborada, interpretada y correlacionada, como elemento motriz de sus decisiones; la *recomendación* a determinado tipo de acciones, las medidas para controlar el orden y la seguridad pública; los *incentivos* y *desalientos* creados por el gobierno como medios de inducción de sus acciones; la *regulación* a través del ejercicio de la autoridad, obligatoria y coactiva a determinadas conductas de acción; las *sanciones* por el incumplimiento de las disposiciones o normas y; la *traslación de la capacidad de decisión microadministrativa*, institucional o individual.

e) *La proporción mayoritaria que tenga el Estado en el capital social de la empresa.* El Dr. Gordillo concluye que los anteriores criterios de tipificación para las empresas públicas son "...totalmente inaplicables, y que la distinción sólo puede hacerse racionalmente en un único y exclusivo carácter: si el capital de la entidad pertenece sólo parcialmente al Estado y en otras partes a personas privadas, entonces no puede darse al ente carácter estatal; sería pues una sociedad de economía mixta, o una sociedad anónima de capitales mixtos, etc. . . . si una entidad pertenece casi en su totalidad al Estado, pero hay un pequeño aporte de capital privado de tan poca magnitud como para poder ser nuevamente formal (supongamos, menos de diez o un cinco por ciento), debe considerársele a pesar de todo, estatal; ello, por el aludido carácter formal más que intrínseco de la participación no estatal. Fuera de tales casos de excepción, si el capital no es íntegramente estatal tampoco puede ser tal la entidad; y viceversa, si el capital es totalmente estatal, también lo sería la entidad, cualquiera que sea la forma jurídica que se adopte".⁵

Concluye el mismo tratadista que todo ente estatal siempre debe ser considerado como público a pesar de que esté regido parcialmente por el derecho privado, especialmente ante la duda o el conflicto.

Propone, además, que dentro del concepto de empresa pública se incluyan únicamente aquellos entes que tengan las siguientes características:

1. "...ser íntegramente estatales", es decir, que su capital social pertenezca por completo al Estado;
2. "... ser expresamente estatales, sin adoptar la forma externa de una sociedad privada";
3. "...tener personalidad propia", es decir, personería jurídica independiente;
4. "...dedicarse a una actividad económica (a semejanza de las demás 'empresas públicas') en sentido amplio -por tener las empresas

públicas o privadas el mismo objetivo social de servicio a la comunidad- y a diferencia de las entidades autárquicas o autónomas, por lo general típicamente administrativas".⁶ Sobre este particular es interesante destacar que esa diferenciación ha hecho que en la Administración del Presidente Rodrigo Carazo se hayan elaborado en Costa Rica dos proyectos de ley: uno para las instituciones descentralizadas y otro para las empresas públicas, por considerar que bajo la apariencia de igualdad, tienen grandes diferencias conceptuales y de operación unas y otras.

5. "...no estar sometidos primordialmente al derecho privado, sino alternativamente al derecho público y privado, o incluso principalmente al derecho público a diferencia de las sociedades de Estado, que estarían principalmente sometidas al derecho privado",⁷ como es el caso en Costa Rica de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) cuyas Asambleas Generales de Socios las constituyen el Consejo de Gobierno, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno.

Son esas empresas públicas, en criterio del mismo Dr. Gordillo, una fórmula "...intermedia e hídrida entre el tradicional ente autárquico o autónomo (claramente estatal, dotado de prerrogativas de poder público) y la moderna sociedad de Estado (aparentemente sometida al derecho privado): en efecto, estas 'empresas estatales' se caracterizan porque no pueden ser declaradas en quiebra, porque sus actos son administrativos, sus directivos superiores son funcionarios públicos -aunque frecuentemente no se sientan tales, ni lo aceptan- sus títulos tienen fuerza ejecutiva, sus bienes no son embargables cuando están afectados directamente al uso público, etc. (elementos propios de los entes autárquicos o autónomos), y porque al mismo tiempo escapan al estricto control contable, tienen un régimen propio de contrataciones, pueden realizar cierto número de contratos bajo el derecho privado, son demandados ante los tribunales ordinarios, sus obreros y empleados se rigen por el derecho laboral o el derecho comercial, etc."⁸

El Dr. Gordillo concluye que tal concepto es el imperante en la Argentina y creemos que el mayoritario en el resto de la América Latina, bajo la inspiración de las legislaciones francesa, italiana, argentina y uruguaya. En tanto que para algunos tratadistas como William A. Robson (inglés) el término empresa pública es sinónimo de ente público, bien se trate de una institución del gobierno central, o de su parte descentralizada. A. H. Hanson (inglés) utiliza ese mismo término en forma más restringida, similar en su concepción a la que plantean los tratadistas continentales europeos.

El criterio que sustenta el ICAP es acorde también con ese marco jurídico, político y administrativo al indicar que "...entenderemos por *Empresa Pública* un organismo decisor:

- Administrativamente autónomo y descentralizado del gobierno central;
- Con personalidad jurídica de derecho público o derecho privado;
- Productor de bienes o servicios de naturaleza industrial o comercial;
- Que en general obtiene una porción sustancial de sus ingresos a través de las ventas de dichos bienes o servicios;
- Que está vinculado por transacciones económicas a otros organismos sociales;
- Que está vinculado por relaciones de poder (normalmente asimétricas) con el gobierno central, en el contexto de un orden jurídico que asigna al gobierno central una capacidad limitada de condicionar las acciones de las empresas en la medida en que controla, vía propiedad u otros medios, los medios de producción utilizados por las empresas."⁹

Es interesante transcribir además el criterio sustentado por la Licenciada Mercedes Valverde Kooper, Viceministra de Justicia de Costa Rica, sobre la situación jurídica imperante en el país en el mismo ámbito de esos entes:

"Las instituciones autónomas, por la trascendencia de los fines que realizan, por el volumen de los recursos que administran y por el rango constitucional que ostentan, configuran una variedad muy bien definida de entes públicos, dentro del elenco de la Administración Descentralizada en Costa Rica.

Sus características fundamentales están definidas en la Constitución Política (artículos 188-189 y 190).

Aparte de las normas constitucionales, no ha desarrollado el legislador un régimen común o uniforme que las regule. La *Ley General de la Administración Pública* omitió referirse a ellas en conjunto, (salvo cuando regula los órganos colegiados) como también dejó de lado en general, la regulación de un régimen para los entes públicos y otros para las empresas del Estado. No obstante, como ya lo comentamos, explicitó dicha ley la subordinación de todos estos entes al Poder Ejecutivo, concretamente al Presidente y al Ministro del Ramo, (artículos 26, 27 y 98), lo cual, de alguna manera, es consecuencia

natural de la tutela administrativa que deviene de la supremacía del Estado y del carácter instrumental de los entes descentralizados y que ya encuentra un antecedente en la Ley de Planificación Nacional y Política Económica.

De momento el fenómeno entre nosotros reviste características similares a las que se advierten en otros países; cada entidad se encuentra regulada por su propia ley constitutiva, que viene a ser su estatuto particular y sólo algunos pocos aspectos son regulados de modo general, en otras leyes, para todas ellas interesa aquí recordar el artículo 2° de la Ley General de la Administración Pública, que prescribe la aplicación de las reglas de dicha ley, que regulan la actividad del Estado, a los otros entes públicos en ausencia de norma especial para éstos.

Se regulan algunos aspectos de su actividad, -en forma genérica, en la ley No. 4646, relativa a la integración de sus órganos directores y al número y remuneración de las dietas de los respectivos titulares. El nombramiento de un funcionario de enlace entre el Poder Ejecutivo y la respectiva entidad, que es el Presidente Ejecutivo lo encontramos en la ley No. 5507 y su reglamento.

En cuanto a su régimen patrimonial tampoco hay uniformidad. Financieramente están sujetas al control de la Contraloría General de la República (Art. 184-4 de la Constitución Política) y a la Auditoría General de Bancos, las entidades bancarias. También presupuestariamente están sometidas al control y fiscalización de dicha entidad (Art. 184-2).

En materia de contratación se encuentran sujetas a la Ley de la Administración Financiera de la República y a su Reglamento. (Contratación Administrativa). En este aspecto es importante recordar que la Ley de la Administración Financiera de la República sujeta a sus procedimientos de contratación a los entes estatales, lo que deja por fuera a aquellas instituciones que son consideradas 'no estatales', aunque públicas y como tales integrantes de la Administración tanto para efectos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como para los de la Ley General de la Administración Pública.

En cuanto a las instituciones semiautónomas, otras instituciones públicas, entes públicos no estatales y empresas públicas en Costa Rica, la Licenciada Valverde Kooper Agrega:

3. Instituciones semiautónomas

Esta figura, muy típica de nuestro régimen administrativo, no encuentra sustento constitucional, por lo que participa de la misma naturaleza que las demás entidades descentralizadas no 'autónomas', en cuanto a su

creación, modificación y extinción, pues no requiere votación calificada, según los términos del artículo 188 constitucional.

4. Otras instituciones públicas

Todas aquellas instituciones cuyas características no coinciden con las fijadas por la Constitución Política para las entidades autónomas forman un bloque policromo, de variadas características, cuyos elementos comunes son la personalidad jurídica y consecuente capacidad para administrar un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en régimen de derecho público como de derecho privado, pero constituidas y organizadas generalmente bajo las formas del derecho público, como instituciones públicas, sólo excepcionalmente revisten formas del derecho privado, como es el caso de CODESA, sociedad anónima de capital mixto.

5. Entes públicos no estatales

Esta figura de origen sudamericano, se encuentra representada en nuestra realidad jurídica por los colegios profesionales, los cuales, creados y organizados bajo el signo corporativo, asumen por disposición estatal varios cometidos de índole pública que explican su sumisión al régimen de derecho público, pese a su origen de iniciativa privada. Como ya advertimos, no obstante estar incluidos dentro del engranaje administrativo del país, por virtud tanto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como de la Ley General de la Administración Pública, no les alcanzan las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera, por no ser estatales.

6. Las empresas públicas en Costa Rica

Ameritan una cuidadosa distinción. La Doctrina distingue tres tipos fundamentales de empresas del Estado:

1. Empresa ente público, sea, organizada como una institución tradicional y convencional del Estado. En Costa Rica representan este tipo varias instituciones autónomas (Bancos, I.N.S.,* Ferrocarriles, C.N.P.,** I.C.E.,*** etc.). Por su condición de ente público, son parte de la Administración Pública.

2. Empresas mercantiles del Estado, creadas, personificadas y organizadas conforme figuras del derecho mercantil, generalmente como

N. del A. • Instituto Nacional de Seguros
 •• Consejo Nacional de Producción
 ••• Instituto Costarricense de Electricidad

sociedades anónimas, cuyo paquete accionario en su totalidad pertenece al Estado originariamente o por adquisición posterior y que si bien en su giro se rigen por el derecho privado, normalmente, la integración de sus órganos responde a criterios de Derecho Público, así como los objetivos o fines de su gestión. RECOPE sería el ejemplo por excelencia. Generalmente no se consideran parte de la Administración Pública, pese a los controles estatales que admite.

3. Empresas Mixtas, en que el Estado participa con particulares en la constitución del capital social. Aquí cabe distinguir, con la Doctrina, las empresas mixtas públicas y las empresas mixtas privadas. En Italia se les considera privadas, en Alemania e Inglaterra se les reconoce *status* público y en Francia se resuelve caso por caso, que parece ser el criterio más adecuado, dada la diversidad de modalidades. Un criterio importante es el régimen de privilegio que ostenta el Estado frente a los demás socios, independientemente de su participación en el capital social. Ahora bien, normalmente, si tal participación es mayoritaria, el Estado asume ciertos privilegios (en cuanto a la integración de los órganos en cuanto al poder de decisión) que inclina la balanza hacia la publicación de la entidad. El mejor ejemplo lo constituye CODESA a la que la jurisprudencia nacional considera parte de la Administración Pública.

En Costa Rica merecen consideración aparte las empresas subsidiarias de CODESA, las cuales, organizadas como sociedades anónimas y sujetas a régimen de derecho privado también en su actividad tienen por objeto consolidar, con el auxilio de CODESA (entidad de la Administración Pública) una empresa comercial o industrial que eventualmente pasará a manos particulares. La naturaleza de la actividad que realizan puede ameritar el estímulo del Estado pero no la publicación de la empresa, organizada para integrarse al sector privado.

Nada impedirá que el Estado, en atención a especiales circunstancias 'estatizara' una sociedad de este tipo para impedir su traslado al sector privado."¹⁰

De lo anteriormente dicho se colige que no existe consenso universal sobre la terminología que podría utilizarse y sobre los rasgos característicos que podrían conformar la tipología para esos entes, debido a las diferencias conceptuales, que se reflejan en las obras de varios autores y en el Derecho Positivo. Este último nace del desarrollo histórico de estos entes en varios países y de sus fundamentos o normas legales que los rigen. Por ejemplo, en los países anglo-sajones se introdujo el término de empresa pública como más genérico y abarca lo que en el ámbito latino se denominan empresas estatales

o entes autónomos, sin calificativo del dominio de su capital social o de la forma jurídica de su creación.

2. Concepciones Ideopolíticas, Jurídicas y Administrativas

Adicionalmente a la necesidad de precisión en la terminología y del contenido de esos entes bajo el concepto de empresa pública, están otros aspectos que hemos tratado en una obra publicada por el ICAP, bajo el título "Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Análisis de la Autonomía Institucional Pública" y que en resumen son los siguientes:

a) *Decisión democrática de cada país sobre el ámbito de las actividades públicas no tradicionales* que son las que se asignan generalmente en América Latina a las empresas públicas, puesto que las tareas tradicionales de condicionamiento político las realizan los despachos políticos del Poder Ejecutivo, a través de los ministerios, y su gestión burocrática por dependencias de ese mismo Poder y las municipalidades en el ámbito local.

El tamaño y características de ese ámbito público no tradicional depende en cada país de los criterios que se tengan sobre el rol del Estado quienes detentan el poder, y por tanto en un sistema democrático es revisable y hasta cambiante, cuando ese poder también cambia. Pero siguen ciertos patrones similares en varios países.

El día que en Costa Rica, por ejemplo, se tuviera la mayoría legislativa y ocupase además el Poder Ejecutivo un grupo de ideología liberal, es posible que ocurriesen cambios sustanciales en los objetivos y en el tamaño del Estado actual, hasta que los bancos comerciales del Sistema se convirtiesen en empresas de capital mixto o volvieran a ser privados en su capital social. Y lo mismo podría suceder con la producción y distribución de energía y las telecomunicaciones, actualmente en manos del Instituto Costarricense de Electricidad, los ferrocarriles organizados en FECOSA, etc. Esto constituye la definición *ideopolítica de las actividades públicas*. Contrario *sensus*, si llegara al poder un grupo con criterios de extrema izquierda, el grado de intervención estatal en actividades hasta ahora en manos de la iniciativa privada, podrían pasar totalmente al Gobierno y a sus instituciones, como ha sucedido infortunadamente en otros países.

La concepción sistémica de las actividades públicas plantea la necesidad de que todos los entes del sector público actúen como partes de un todo, especialmente en lo atinente a la satisfacción de objetivos, con lo cual el Estado cumple eficazmente sus propósitos. Ya volveremos posteriormente a ese tema.

b) *La concepción jurídica* de las empresas públicas se manifiesta en el Derecho Positivo de cada país y su marco de referencia ya ha sido explicado en el punto 1^o, y obviamente está en estrecha relación con el concepto ideopolítico vigente. En general, sus características particulares se orientan al órgano superior de las empresas públicas, pues es la relación con el poder político y establece regulaciones sobre la formulación de las políticas institucionales, la integración de su Consejo o Junta Directiva, sus relaciones con el ámbito de gestión, etc.

A propósito de esas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el órgano de decisión y determinación de políticas institucionales de la empresa pública, es importante destacar que dicho órgano no es verdaderamente descentralizado (salvo en los centros de enseñanza superior por ser entes autárquicos), sino desconcentrado políticamente. Por ello debe cumplir y seguir los lineamientos políticos centrales y en el tanto y en cuanto lo haga, sus objetivos son los mismos del gobierno central y es eficaz.

Por tanto, las disposiciones jurídicas positivas deberían prever tal situación, estableciendo claramente que el directorio no es un órgano jerárquico, sino político y tutelar por ello de la acción microadministrativa, es decir, de la gestión cuyo superior es el gerente. Como plantea Koontz "... el directorio tiene su función primigenia en la determinación de unos objetivos institucionales cónsonos con su circunstancia para asegurar que encajan con el ambiente renovado en que opera continuamente la empresa ... porque es más peligroso operar con objetivos obsoletos que con planta y equipos obsoletos".¹¹ Sus funciones tutelares de la administración deberían por ello comprender exclusivamente "... la supervisión, revisión, confirmación, o ratificación de las decisiones gerenciales en cuanto engranaje de la proyección extrainstitucional con la tecnología, sin que aparezca en ningún caso 'in-gerencia' de los directorios en el proceso tecnológico que es el corazón social de la acción institucional".¹²

Cuando no existe claridad en las diferencias entre los ámbitos del órgano determinativo institucional y el de gestión administrativa, se presentan grandes problemas, como lo demuestra la experiencia de muchos países, entre ellos la de Costa Rica, con las confusiones operativas que se han presentado en varios entes públicos con unos presidentes ejecutivos, directorios o juntas directivas, consejos universitarios y las gerencias. Han existido invasiones de los primeros en el ámbito de las segundas, como lo hemos detallado en otro trabajo sobre "La Problemática de la Gestión en las Instituciones Descentralizadas Administrativamente", publicado en 1978 por el ICAP.

En la presente Administración se ha elaborado un proyecto de Ley General de Sociedades de Empresas Públicas y sobre el mismo vale la pena destacar lo siguiente:

Se trata de superar una de las deficiencias más marcadas de nuestra legislación, cual es la falta de una ley general que se ocupe de las empresas públicas organizadas como sociedades mercantiles. Es cierto que en la actualidad existe un Reglamento sobre el Funcionamiento de Empresas Estatales Estructurales como Sociedades Mercantiles, como norma general aplicable a tales entes, pero, aparte de no ser ley, ese Reglamento no resuelve todos los problemas jurídicos que presentan dichas empresas.

El citado proyecto pretende que:

- i) el Estado o las instituciones estatales podrán formar sociedades o adquirir acciones de sociedades ya constituidas, siempre y cuando exista autorización legal expresa;
- ii) las sociedades deberán constituirse bajo el esquema de sociedad anónima, con acciones nominativas, lo que jurídicamente significa:
 - contar con un régimen jurídico de derecho privado;
 - las sociedades-empresa pública no formarán parte de la Administración Pública y no ejercerán por lo tanto función administrativa;
 - se emitirán actos jurídicos comunes y se celebrarán contratos civiles o comerciales, regidos invariablemente por el derecho privado;
 - no se sujetará a la Ley de la Administración Financiera de la República ni a la Ley General de la Administración Pública; y
 - los servidores no serán funcionarios públicos, sino que se considerarán como empleados u obreros sujetos al Código de Trabajo.
- iii) su patrimonio o capital será mixto, siendo la participación del Estado y de sus instituciones mayoritarias y el resto obligadamente del sector privado;
- iv) las sociedades-empresa pública no podrán transferir bienes o fondos al sector público o privado y no podrán constituir ni adquirir acciones de otras sociedades;
- v) en cuanto a control, se establece un control interno y uno externo. El primero se reserva a un Contralor y el externo al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa; y

- vi) se propone transformar a la Corporación Costarricense de Desarrollo en un ente público estatal.

c) *Función de gestión microempresarial pública.* La relación o engraje de la política empresarial con la microadministración institucional se articula en el ámbito de la gerencia, pues ella es la responsable de la gestión y como tal debe contar con toda la autoridad que requiere el cargo para servir de eslabón entre la determinación y la acción. Como bien plantea el Dr. Jiménez Nieto: "La existencia de una dirección y responsabilidad unipersonal suprema en la institución denota de inmediato un cierre de su frontera hacia los valores extrainstitucionales; por el contrario, la pluralidad de una dirección colegiada significa una apertura institucional hacia los valores de la envolvente social que la colegiación representa e intenta armonizar".¹³

Así como el directorio o junta directiva debe ser políticamente eficaz, la gerencia debe ser administrativamente eficiente, es decir, capaz de aprovechar al máximo y oportunamente los recursos humanos, financieros y materiales que ha autorizado aquel órgano determinativo institucional.

Para lograrlo requiere aplicar a plenitud el proceso gerencial compuesto por etapas y actividades de planificación, presupuesto, organización, personal, decisiones operativas o tácticas, coordinación e información, contabilidad, abastecimientos y control, es decir, un proceso más amplio que el propuesto por Luther Gulick, bajo la sigla POSDCORB.

Por tanto, como hemos planteado en otro documento,¹⁴ a la gerencia de esos entes le corresponde la gestión superior, con fines de eficiencia y además como relación directa con el ámbito de desconcentración política de la presidencia ejecutiva o de la junta general o directorio, si aquel cargo no existe. Y en sus actividades gerenciales tendrá que cumplir tareas ejecutivas hacia abajo (con relación a sus subalternos, colaterales de operación) y de asesoría con relación a su órgano determinativo. Es una posición de decisiones operativas, de naturaleza técnica y táctica en comparación con las de la junta directiva o directorio que por ser un órgano de "gobierno" -y de allí la desconcentración política- cumple funciones estratégicas.

Demanda, además de conocimientos administrativos, habilidades humanas para ejercer la autoridad coordinadora, para delegar autoridad y deberes y para exigir responsabilidades de sus subalternos inmediatos, y a través de ellos, de toda la pirámide organizadora. Le corresponde además el liderazgo administrativo sobre el personal, para que éste labore con motivación e iniciativa, pues en las empresas públicas son necesarias.

La gerencia debe comprender muy bien, y actuar en consonancia, las técnicas modernas de administración por objetivos, informática, presupuesto por programas, planificación de corto, mediano y largo plazos, investigación operativa, finanzas, etc., que están en el ámbito de la gestión que es más que la rutina administrativa.

3. Otros Conceptos Funcionales y Espaciales Vinculados con las Empresas Públicas

El aporte que pretendemos hacer para el análisis conceptual de las empresas públicas quedaría incompleto si no incluimos otros conceptos de uso práctico en la planificación y administración técnica, cuyo significado permite, por una parte, completar este somero perfil del tema que nos ocupa y, por otra, ilustrar su utilidad práctica con la experiencia costarricense en materia de planificación y administración renovada del sector público, que se ha impulsado durante el actual período de gobierno. Los conceptos a los que nos referiremos a continuación son los de eficacia y eficiencia; los términos de sectorialización y regionalización, y las nociones de desconcentración y de descentralización.

3.1 Eficacia y Eficiencia

Ambos términos se usan, por algunos, indistintamente como sinónimos, cuando en realidad tienen diferencias de fondo.

a) *Eficacia*. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la *eficacia* es, la "... virtud, actividad, fuerza y poder para obrar", por tanto se es *eficaz* cuando se "... logra hacer efectivo un intento o propósito".

Para el Dr. Oscar Oszlak, *eficacia* es la capacidad demostrada para responder a las demandas que definen los cometidos de un ente. Puede también concebírsela como "... la aptitud, competencia o potencialidades de un gobierno -y de sus instituciones- para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados como válidos para una sociedad en un momento dado".

Por tanto, el primer requisito que deben satisfacer las empresas públicas es el cumplimiento de los objetivos y de las directrices políticas emanadas del Poder Central. A vía de ejemplo de una decisión política del actual Gobierno de Costa Rica, orientada a tal propósito, se cita el Acuerdo que con fecha 10 de abril de 1980 tomó el Consejo de Gobierno en su artículo 4 del Acta No. 110, que textualmente dice:

“A solicitud del señor Presidente de la República, la señorita Elizabeth Odio Benito, Ministra de Justicia y el Lic. Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, hacen una amplia exposición sobre las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’, preparadas conjuntamente por la Procuraduría General de la República y por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, como complemento indispensable para la ejecución de la Ley General de la Administración Pública. Se destacó que durante la Administración del Prof. José Joaquín Trejos Fernández, se inició el estudio del Proyecto de Ley General de la Administración Pública, y la Asamblea Legislativa de entonces, lo sometió únicamente a estudio de la Comisión respectiva. En su seno estuvo también durante las administraciones de los expresidentes Figueres y Oduber, hasta que con posterioridad a las elecciones de 1978, se activó su trámite y aprobación, lo cual tuvo lugar el 2 de mayo de ese año a escasos días del inicio de la presente Administración del Presidente Carazo. El actual Poder Ejecutivo se abocó a su cuidadoso estudio inmediatamente de haber iniciado actividades y la Procuraduría General de la República, dedicó a sus mejores funcionarios en tales menesteres, habiendo recomendado que se gestionara ante la Asamblea Legislativa, la posposición de su aplicación durante al menos dos años, con el propósito de aclarar conceptos confusos que contiene y hacer algunas adiciones, especialmente en el ámbito de la autonomía en el cual es omiso. Esas gestiones no prosperaron y la Contraloría General de la República opinó también que la aplicación de las disposiciones legales de la misma, eran obligatorias para el Poder Ejecutivo y sus instituciones. Con el propósito de facilitar dicha aplicación obligatoria, en cuanto se refiere a las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y la Procuraduría General de la República, se abocaron al estudio y preparación del documento antes referido y que ha sido acogido en principio, en todas sus partes, por el señor Presidente de la República y por el Consejo de Gobierno en esta sesión. El señor Presidente de la República desea que se tenga con los señores Ministros, Viceministros, Presidentes Ejecutivos, Miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas y Gerentes Generales de las mismas, un intercambio de criterios que permita el estudio de lo que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 ‘Gregorio José Ramírez’, el Documento de las ‘Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas’ y la ley No. 5525, a fin de que con base en ellos el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica haga una breve explicación sobre los objetivos, las metas, el planteamiento que contiene el diagnóstico (contexto) y la estrategia programática del referido Plan, que de acuerdo a la ley No. 5525 (de la cual también se les acompañarán copias) y a la decisión del señor Presidente de la República, es el documento que da los lineamientos políticos del actual gobierno y del Consejo de Gobierno, sobre los cuales se dan las directrices de que habla la Ley General de la Administración Pública. Esa

ocasión se aprovechará para explicar también con mayor detalle, el documento que contiene las 'Directrices Políticas Socioeconómicas y Administrativas' y para aclarar las dudas que pudieran tenerse sobre ellas. Esas directrices complementan y aclaran algunas de las disposiciones que contiene la Ley General de la Administración Pública. También se analizarán en tal ocasión los aspectos vinculantes u obligatorios de la ley No. 5525 de Planificación Nacional relacionados con prioridades presupuestarias (Artículo 7), Inversiones, Avales y Endeudamiento Externo (Artículos 8, 9 y 10) y Cooperación Técnica y Financiera Internacional (Artículo 11). Se encargó al señor Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica para que repita el envío del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 'Gregorio José Ramírez' para conocimiento de las Juntas Directivas de esas instituciones y de las gerencias generales y también de los señores ministros y viceministros y que propicie y participe en reuniones en las cuales expliquen los alcances y características de esas directrices y de los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 'Gregorio José Ramírez'."

b) *Eficiencia*. El mismo Diccionario de la Real Academia Española dice que es, una "... virtud y facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto".

Para los economistas y profesionales en Administración, es el empleo y utilización óptima de los recursos a disposición de una institución, o dicho en términos más técnicos, es la relación insumo-producto, muy vinculada a la productividad, por ser la relación entre los recursos que se utilizan y los productos que se obtienen o de los costos a los beneficios, así como la implantación de economías de escala.

La eficiencia tiene que ver con el incremento logrado a través de la redefinición o reformulación de las atribuciones de los entes, de la racionalización de sus estructuras y procedimientos, etc.

3.2 Sectorialización

Por la vía de directrices superiores o políticas se dan las orientaciones que coadyuvan al logro de la eficacia y se precisan los objetivos que son desagregados en Costa Rica a través de los Consejos Nacionales Sectoriales de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables; de Salud; de Trabajo y Seguridad Social; de Vivienda y Asentamientos Humanos; de Economía, Industria y Comercio; de Transportes; de Energía y Minas; de Finanzas y en el futuro el de Educación. Se está logrando por ese procedimiento, una mayor eficacia del Poder Ejecutivo y de las empresas públicas. Estas participan, sin "administrativación",¹⁵ en los respectivos Consejos Nacionales Sectoriales más vinculados a sus actividades, a través de sus

máximas autoridades institucionales de gobierno, es decir, Presidencias Ejecutivas y Juntas o Consejos Directivos.

Como se indica en la Memoria Anual de OFIPLAN de 1980 "Cada sector es dirigido y coordinado por un Ministro de Gobierno y no por ministerios, con el apoyo de un Consejo Nacional Sectorial constituido por los Presidentes Ejecutivos y otros jefes superiores de los entes descentralizados de cada sector. Se busca así una coordinación política y organizativa realizada antes sólo en el ámbito agropecuario, con miras a garantizar ahora una mejor y más eficaz acción de gobierno, en todo el ámbito de la Administración Pública.

Existe también una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada sector, que es totalmente distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, y que apoya al Ministro Sectorial para efectos de la programación del respectivo sector, de la elaboración de los planes y programas sectoriales y del control y evaluación de la gestión en su ámbito.

En cuanto a las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, se han logrado constituir siete durante 1979 y 1980.

Si bien la Secretaría Ejecutiva del Sector Agropecuario y Recursos Naturales Renovables y la del Sector Economía, Industria y Comercio, existían de la Administración pasada, la del segundo sólo abarcaba el Sector Industrial y ambas tuvieron que ser reglamentadas en la presente Administración. Sin embargo, todas las Secretarías ya citadas, constituyen la base de la planificación sectorial en el país, con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

La Sectorialización provoca un reordenamiento institucional público permanente y sistémico que no requiere de reformas legales, que generalmente demandan más tiempo y provocan mayores problemas de implantación.

El reordenamiento es, básicamente, el agrupamiento de los organismos públicos tomando como base de referencia el conjunto de acciones que concurren en un mismo campo (salud, educación, finanzas, etc.), se responsabiliza, en cada uno de estos campos, a un sector y se coordinan aquellos programas o actividades que, aún no siendo realizados por los entes que conforman el sector, originan productos vinculados con las acciones sustantivas de cada campo específico de acción (sector).

Por lo tanto, un sector de actividad podría definirse como: "... el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, programas y actividades públicas y de cualesquiera otros organismos o entidades, que concurren

en un mismo campo de acción, para la consecución de objetivos básicos del gobierno''.

Para hacer operable la sectorialización en Costa Rica, se ha procedido a establecer los órganos y funciones siguientes:

Consejo Nacional Sectorial

a) Cada Consejo Nacional Sectorial está integrado por:

- el Ministro responsable de la dirección política y de la coordinación del sector, quien preside el Consejo;
- el Ministro-Director de Planificación o su representante de nivel de Viceministro.
- el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes o su representante de nivel de Viceministro, para que siempre estén presentes el concepto y los programas de promoción humana;
- el funcionario de más alta jerarquía de cada institución del sector o su representante, en el caso de que participe la institución en dos o más sectores.
- también pueden participar con voz y con voto otros ministros, cuando la naturaleza de los asuntos sectoriales amerite que lo hagan permanentemente, como es el caso de los Ministros de Economía, Industria y Comercio en el Sector de Finanzas, el de Energía y Minas en el Sector de Transportes y a la inversa con el de Obras Públicas y Transportes en el Consejo Nacional Sectorial de Energía y Minas.

Los representantes del sector privado, invitados especialmente en una o varias ocasiones por los temas que se tratarán, participan sólo con derecho a voz.

b) Las funciones básicas del Ministro Sectorial son las de:

- dirigir políticamente y coordinar el sector, a través de la formulación, conjuntamente con el Presidente de la República, de los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de gobierno en el correspondiente sector, así como la aprobación del respectivo Plan de Desarrollo del sector, que

OFIPLAN debe luego compatibilizar e integrar con los de los otros sectores.

- c) Las funciones del Consejo Nacional Sectorial son básicamente de coordinación y asesoría para el Ministro Sectorial:
- coadyuvar a la consecución de los objetivos básicos del sector a través del análisis de problemas, y la proposición de soluciones; debe también conocer el plan de desarrollo sectorial y proponer los ajustes que sean convenientes; y
 - proponer normas y procedimientos de trabajo para la coordinación, la programación y la evaluación de programas inter-institucionales.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial

- a) Cada Secretaría Ejecutiva de Planificación está constituida por:
- un director, nombrado y removido por el Presidente del Consejo Nacional Sectorial, en consulta con éste, y por el personal técnico y de apoyo, determinado por las características y ámbito de cada sector.
- b) Las funciones básicas de la Secretaría son las de:
- atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, armonizándolos con las políticas regionales y con las directrices que emanen del Ministro coordinador, del Consejo Nacional Sectorial y de OFIPLAN;
 - elaborar el plan de desarrollo sectorial;
 - establecer canales de comunicación con instituciones, entes públicos, entes privados, asociaciones comunales, cooperativas y, en general, con todas las organizaciones que se relacionen con el sector;
 - efectuar estudios pertinentes a escalas nacionales y regionales; y
 - analizar, evaluar y supervisar todo lo relacionado con la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo.

Comité Técnico Sectorial

- a) Cada Comité Técnico Sectorial está integrado por:
- el Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del respectivo sector, quien lo preside; por cada jefe de departamento o unidad de planificación de las instituciones representadas en el Consejo Nacional Sectorial, y por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN.
- b) Sus funciones básicas son las de:
- asesorar a la Secretaría Ejecutiva de Planificación en las labores que le sean encomendadas, realizando acciones como colaborar en la estructuración de programas de trabajo, suministrar información, servir de enlace con las instituciones en estudios o investigaciones y en evaluaciones, y dar seguimiento a las recomendaciones y acciones para lograr la eficaz integración de las políticas y la coordinación de la acción de los organismos participantes.

Comité Técnico Intersectorial

- a) El Comité Técnico Intersectorial está integrado por los:
- directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN, quien lo preside y convoca.
- b) Sus funciones son las de:
- coordinar y armonizar las actividades de los sectores, en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes anuales operativos de los respectivos sectores.

En cuanto a la coordinación es pertinente ilustrar algunos mecanismos que se han adoptado en Costa Rica, para su formalización. Sobre este particular ha sido muy importante la decisión que tomó el Consejo de Gobierno en la sesión ordinaria No. 161 del 26 de marzo de 1981, en lo que se refiere a la coordinación sectorial de los anteproyectos de presupuesto para 1982 del gobierno central y de las instituciones descentralizadas, a través de los despachos de los Ministros Sectoriales y de las instituciones descentralizadas

organizadas por sectores. En el acta respectiva, artículo 6°, quedó plasmado el mecanismo sugerido por el señor Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ing. Jorge Carballo Wedel, cuyas consideraciones y acuerdo transcribimos a continuación:

“Considerando: Que los planes anuales operativos sectoriales tienen como funciones fundamentales: a) presentar en forma de metas anuales cuantificadas los objetivos contenidos en los planes de mediano y largo plazos; b) determinar el monto y la composición de los presupuestos anuales de recursos financieros, materiales y humanos, así como prever sus fuentes y orígenes; c) asegurar las acciones de apoyo institucional indispensables para una eficaz ejecución; d) promover una mayor coordinación entre las diversas instituciones ligadas a cada uno de los sectores como una forma de orientar sus esfuerzos en una misma dirección; e) asignar responsabilidades institucionales. Se acuerda: Que los presupuestos de los entes públicos deberán estar basados en los marcos orientadores de los planes anuales operativos de cada uno de los sectores que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica formule conjuntamente con los responsables de la Política Sectorial. Con este propósito, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, coordinará con los Directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, la elaboración de los marcos orientadores de los planes anuales operativos sectoriales para 1982. Consecuentemente, los presupuestos de las instituciones deberán ser aprobados por cada Ministro Sectorial correspondiente y el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en forma conjunta, antes de ser remitidos finalmente al Ministerio de Hacienda.”

Tal acuerdo es de notoria relevancia si se considera que además de los mecanismos de coordinación presupuestaria establecidos, se observa la virtual orientación presupuestaria con relación a las empresas públicas, las que de acuerdo con datos de la Contraloría General de la República tienen montos presupuestados para 1981 por un total de 18.374.2 millones de colones desglosados así:

Empresas públicas financieras	5.396.7
Empresas públicas no financieras	5.491.7
Empresas públicas de servicio	7.485.8

3.3 Regionalización

En adición al esfuerzo de coordinación política central, por la vía de la sectorialización, la eficacia de las empresas públicas y del resto del sector público se ha reorientado regionalizando el territorio del país. Se han previsto veintidós subregiones y cinco regiones, en cada una de las cuales las

instituciones públicas (incluyendo las municipalidades), las organizaciones cívico-comunales, los organismos profesionales o de actividad económica, han coordinado sus esfuerzos para definir objetivos y darle el seguimiento a las respectivas acciones.

La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha definido como regionalización "el proceso de organización del territorio que tiene como fin lograr un desarrollo socioeconómico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos en la definición y en la consecución de ese desarrollo, y la utilización racional de los recursos de que dispone cada una de las diversas áreas del país. Las regiones son, así espacios geográficos bien definidos, pero no inmutables, que reúnen niveles adecuados de población y de recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y que tienen como característica la vinculación de sus habitantes a través de determinados centros urbanos denominados centros regionales y subregionales". De acuerdo a esa definición, Costa Rica se ha dividido en las siguientes cinco regiones: Central, Chorotega, Brunca, Huetar-Atlántica y Huetar-Norte. Estas cinco regiones se subdividen a su vez en 22 subregiones.

El Decreto No. 10.157, emitido el 19 de junio de 1979 vino a complementar los anteriores, emitidos en 1979, y a establecer, por primera vez en el país, las bases para llevar a la práctica el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, el cual dispone de los siguientes órganos:

a) *Consejo Nacional de Desarrollo Regional.* Integrado por el Presidente de la República y por seis Ministros, entre ellos el Ministro-Director de OFIPLAN, Presidentes Ejecutivos de las instituciones públicas de mayor proyección regional, por el Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y por los cinco Presidentes de las Juntas Directivas de los Consejos Regionales de Desarrollo. (Esto último ha constituido una adición reciente al Decreto No. 10.157). Este órgano da los lineamientos de política regional y recomienda, impulsa y evalúa la ejecución de los planes y programas regionales;

b) *Comité Técnico.* Constituido por altos funcionarios técnicos de las mismas instituciones representadas en el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y que busca fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y la coordinación regionales;

c) *Consejos Regionales en cada una de las cinco regiones y Consejos Subregionales en cada una de las 22 subregiones.* Ambos tipos de Consejos están formados por representantes de los gobiernos locales, de los organismos cívico-comunales, de las organizaciones profesionales o de actividad económica y de cada uno de los sectores de la Administración Pública. Los Consejos

Regionales y Subregionales tienen una Asamblea General y una Junta Directiva, y tienen a su cargo la recomendación de políticas, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en su respectivo ámbito territorial y la promoción, coordinación y evaluación de los proyectos. Está previsto que los Consejos son asesorados y coordinados técnicamente por las Secretarías de Planificación Regional y Subregional que son dependencias de OFIPLAN.

d) *Integración de la acción regional y sectorial.* Las acciones regionales y sectoriales se encuentran debidamente integradas tanto en las regiones como en las subregiones mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran realmente a los directores regionales de cada Ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada Región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

Dentro de la filosofía política del actual gobierno, sobre la participación popular y la promoción humana, es indispensable en un orden lógico y democrático la estructuración de los 22 Consejos Subregionales antes que los cinco Consejos Regionales.

Con anterioridad a la estructuración de un Consejo Subregional, OFIPLAN abre una pequeña unidad administrativa a cargo de un Coordinador en la respectiva sede Subregional, cuyas labores preparatorias para poder estructurar cada Consejo demandan aproximadamente tres meses. Por razones de orden presupuestario no se pudo acelerar la iniciación de todas esas Unidades de Coordinación Subregional en 1979, pero durante 1980 y el primer semestre de 1981 se completaron las restantes hasta tener integradas las 22 Subregionales; algunas de aquéllas servirán a varias subregiones.

En algunas pocas regiones se ha encontrado resistencia de ciertas instituciones y de personas a los planteamientos de OFIPLAN para la adopción de la regionalización oficial antes indicada. En otros casos ha habido mala interpretación de los objetivos de la regionalización y ciertos conflictos con sentimientos localistas de algunas comunidades y con los intereses y ambiciones políticas de determinados líderes comunales, que han querido lograr sus propósitos individuales y notoriedad, a costa de su oposición a dichos planteamientos.

Se han hecho evidentes, además, los problemas de una excesiva centralización en la toma de decisiones por las personas que trabajan en las sedes de algunos ministerios y entes descentralizados, que incide en la lentitud de sus representantes en los Consejos y en la oposición, en ciertas oportunidades, a la desconcentración funcional -que desde luego, no implica autonomía

administrativa- aduciendo el aumento en costos de operación. La gran rigidez que por años ha caracterizado su funcionamiento en el territorio nacional les ha restado flexibilidad para aprovechar más racionalmente o reubicar los recursos de que ya disponen.

Igualmente se está en un proceso de desconcentrar las actividades de ministerios e instituciones descentralizadas hacia las regiones y subregiones para acercar más la identificación y prestación de servicios públicos a las necesidades y demandas reales y legítimas de las comunidades, así como para facilitar de manera real la participación popular en las decisiones y acciones de gobierno y una mejor coordinación con las municipalidades de cada región y subregión.

Las instituciones así desconcentradas se organizan también por sectores en cada región y subregión para acrecentar aún más, y facilitar la coordinación de actividades sectoriales en el territorio nacional. Los Consejos Regionales y Subregionales de desarrollo son los órganos aglutinadores del aporte institucional público y de las comunidades y municipalidades en la labor básica de formular políticas y planes regionales y velar por su ejecución, de manera totalmente integrada con las políticas y planes sectoriales".¹⁶

3.4 Desconcentración y Descentralización

A través de la regionalización opera un proceso de desconcentración administrativa, no política, pues esto último implicaría un sistema federal no permitido constitucionalmente en un régimen presidencialista. No es lo mismo el fenómeno de la desconcentración administrativa, que implica delegación, pero no separación, que el fenómeno de la descentralización, aunque algunos tratadistas usen indistintamente uno y otro y las diferencias las hagan con los adjetivos de "administrativa", "técnica", "institucional". La desconcentración "territorial" que plantea el Dr. Agustín A. Gordillo que estaría asociada al carácter del régimen municipal, en el caso de Costa Rica, ilustra tal diferencia. En sus propias palabras "En la descentralización territorial -también llamada descentralización 'por región'- la organización administrativa tiene por función la gestión de los intereses colectivos de una determinada circunscripción territorial; el ámbito espacial en el cual realiza su función se transforma en un elemento intrínseco de ella".¹⁷ Por eso las corporaciones municipales en nuestro país tienen autonomía de gobierno de ámbito local y de administración en su respectiva jurisdicción territorial.¹⁸

Pero los otros entes públicos lo que tienen es desconcentración territorial y no descentralización, ya que como bien lo plantea el mismo Dr. Gordillo "En la descentralización 'institucional' -también llamada descentralización 'técnica'- el ente descentralizado recibe sólo la gestión de un servicio público

determinado (de allí su otra denominación de 'descentralización por servicio'); puede haber una delimitación territorial para la realización del servicio -cual es el caso de la Junta para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica-JAPDEVA'.¹⁹

El Dr. Juan Ignacio Jiménez Nieto destaca aún más -en la forma plástica y expresiva con que escribe- la diferencia fundamental entre descentralización y desconcentración al indicar que si "... la institución administrativa es persona unitaria y singular, la distinción entre descentralización y desconcentración es clara y no puede prestarse a confusión. La descentralización es el acto partenogenético por el que una institución da a luz a otra a partir de unos embriones viables que alentaban en su seno, transmitiéndoles la correspondiente titularidad de derechos subjetivos; la desconcentración es sólo una atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad para facilitar la consecución de sus propios fines. La descentralización es un acto discontinuo, que se agota al tiempo de su realización; la desconcentración, una situación permanente, una manera de relacionarse el todo con sus partes componentes'.²⁰

La descentralización para no ser continua requiere un acto jurídico igual al que la estableció para el respectivo ente. Y en relación con la desconcentración más bien podría afirmarse que puede revocarse en cualquier momento por la misma autoridad administrativa que la decidió a través de una delegación de facultades.

"La descentralización origina también relaciones entre la entidad matriz y la nueva, pero esas relaciones son interpersonales, intergrupales y macroadministrativas. Por el contrario, las relaciones del todo con sus partes, de la institución con sus propios órganos constitutivos, son endógenos y microadministrativos sin trascendencia fuera del ámbito institucional. Ambos tipos de relaciones están regidos jurídicamente, pero ... las primeras pertenecen al derecho macroadministrativo y las segundas al microadministrativo."²¹

El concepto de descentralización aplicado en Costa Rica varía en el sentido de que los organismos desconcentrados no se limitan a un ámbito endógeno. Su razón de ser es salirse del mismo en la circunscripción geográfica.

En otra de sus obras, el mismo Doctor Jiménez Nieto establece que la "... descentralización es mero acto, y no una situación administrativa; es sólo una manera de nacer. Lo que importa homologar en la vida administrativa de las instituciones no es la forma en que vieron la luz, sino las morfologías en las que discurre su existencia; y de ahí la distorsión a que nos aboca el entender la descentralización como característica situacional predicable de cualquier entidad distinta de la persona jurídica gubernamental. Hablar de descentralización como atributo permanente o señuelo configurador

de una estructura administrativa resulta tan extraño como tipificar la vida humana por el apellido de cada cual. Porque las personas naturales o jurídicas, una vez nacidas son ellas mismas, y no parte o prolongación de sus progenitores. Nada tiene por qué haber en ellas que las asimile administrativamente al gobierno del que nacieron: tienen otra función y requieren otra estructura'.²²

4. Conclusiones

El último aspecto señalado no es simplemente una diferencia de terminología, sino de fondo y permite resumir el aporte de esta modesta contribución, destacando las siguientes conclusiones:

a) Las empresas públicas no deben ser "administrativizadas" desde el gobierno central, pues éste a través de sus directrices políticas da el condicionamiento en cuanto se refiere a la desagregación de las políticas nacionales en políticas institucionales, y son eficaces en tanto y en cuanto ellas interpreten y cumplan satisfactoriamente los objetivos;

b) cuando se las "administrativiza" ya no actúan como entes descentralizados administrativamente, sino con desconcentración administrativa, en igual forma que deben hacerlo las dependencias gubernamentales;

c) las empresas públicas tienen otras funciones y requieren distintas estructuras y procedimientos por la naturaleza de sus actividades para ser eficientes; y cuando pierden su flexibilidad a través de normas rígidas de gestión presupuestaria, de personal, de adquisiciones, etc., pierden también la eficacia y la eficiencia, y simplemente agrandan el tamaño burocrático del gobierno;

d) sus órganos directivos determinativos tienen desconcentración política, y por tanto sólo tienen iniciativa en el ámbito de la desagregación de la política nacional en su respectivo campo de políticas institucionales y además en el esfuerzo para coordinarlas con el resto de las otras empresas públicas que se encuentren en su mismo sector y con quien, por su cargo político, tiene la responsabilidad de integrar en un todo los esfuerzos institucionales aislados, es decir, el respectivo Ministro Sectorial;

e) la integración y compatibilidad de las normas presupuestarias, de personal, de abastecimientos y adquisiciones, de planificación institucional, sectorial, regional y global, de inversiones, de contabilidad, de informática, etc. con un enfoque sistémico, es altamente deseable pero no debería llevarse al grado de restarles a esas empresas públicas, la flexibilidad que demandan para ser eficientes.

Por eso podríamos concluir con el Dr. Jiménez Nieto que gobernar “ . . . es hacer política de fines últimos en el ámbito estatal . . . e instrumentarla mediante políticas sectoriales . . . en todos y cada uno de los compartimentos en que . . . se segmenta”²³ conservando el todo y sabiendo que éste es más que la suma de sus partes, por ser un producto nuevo. Si existe comprensión al respecto y se cumplen los varios principios políticos, jurídicos y administrativos, las empresas públicas pueden cumplir su importante papel de instrumentos institucionales de desarrollo integral.

NOTAS

- 1 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pág. 109.
- 2 Gordillo Agustín A., *Empresas del Estado*, Ediciones Macchi, Córdoba, Argentina, 1966, pág. 43.
- 3 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *op. cit.*, págs. 116 y 117.
- 4 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría Administrativa del Gobierno*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978, pág. 255.
- 5 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 45.
- 6 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 77.
- 7 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 77.
- 8 Gordillo, Agustín A., *passim*, pág. 78.
- 9 ICAP, *Proyecto de Investigación sobre la Regulación de las Empresas Públicas en Costa Rica. Esquema General de Investigación*, San José, Costa Rica, octubre 1976, págs. vi y vii.
- 10 Valverde Kooper, Mercedes, “Las Administraciones Públicas”, en *Revista de la Procuraduría General de la República*, Año IX, V. 13, San José, Costa Rica, págs. 111-113.
- 11 Citado por Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pág. 189.
- 12 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *supra*, pág. 189.
- 13 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la Luz del Análisis Sistemico*, *op. cit.*, pág. 191.

- 14 Jiménez Castro, Wilburg, *Problemática de la Gestión en las Instituciones Descentralizadas Administrativamente*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica, 1978, pág. 43.
- 15 Término usado para destacar que no se trata de limitar su independencia de gestión.
- 16 OFIPLAN, Memoria Anual 1979-1980, págs. 13-16.
- 17 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 35.
- 18 Cfr. artículos 169 y 170 de la Constitución Política.
- 19 Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pág. 36.
- 20 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, *op. cit.*, pág. 122.
- 21 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Teoría General de la Administración*, *passim*, pág. 122.
- 22 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Concepto y Método de la Administración Pública*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, págs. 89 y 90.
- 23 Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *passim*, pág. 63.