
Ponencia presentada a la Conferencia Internacional:
Restricciones institucionales para el desarrollo, 23 de abril del 2002
CINPE-Universidad Nacional de Costa Rica

Subtema:
Restricciones institucionales y reforma del sector público

La lucha por el Estado Social y Democrático de Derecho: paradigma inagotado de reforma institucional

Dr. Rodolfo Saborío Valverde

El autor es especialista en Derecho Público por la Universidad de París I – Sorbona (1987), Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1988) y fue Investigador visitante de la Harvard Law School (1996-1997). Se ha desempeñado como asesor internacional y ha preparado proyectos de ley en diversos países. Recientemente (setiembre 1999-agosto 2001) tuvo a su cargo, como consultor externo, la conducción del Programa de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública en Costa Rica, a pedido del Gobierno de la República. Una lista completa de sus libros y artículos se puede encontrar en www.bsigma.com/#rsv y en www.cesdepu.com

Introducción

Desde hace más de un siglo la cultura jurídica europea continental ha vertido lo mejor de su reflexión en los problemas planteados de la compleja relación entre el Derecho y la realidad y la forma en que uno y otra se afectan recíprocamente. De este larguísimo proceso intelectual que tiene un referente de suma importancia en la obra aparecida en 1872 “La Lucha por el Derecho” del jurista alemán Rudolf von Ihering en donde se le asigna al Derecho un papel instrumental de primer orden en la construcción de una sociedad mejor, hasta la construcción de la noción de Estado de Derecho, posteriormente enriquecida con los componentes ahora inseparables de social y democrático¹, la doctrina y la práctica institucional europea continental, en las cuales se inspiran la mayoría de los sistemas políticos de América Latina, proporcionan

¹ Ver Pablo Lucas Verdú, La lucha por el Estado de Derecho. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1975

un inagotable instrumental teórico conceptual para enfrentar la tarea apenas iniciada de convertir nuestros Estados en verdaderas estructuras al servicio del ciudadano y la sociedad en su conjunto.

Lamentablemente, los distintos procesos de modernización institucional en América Latina no le han asignado la debida importancia al valioso legado que aporta la noción de Estado Social y Democrático de Derecho y se han limitado a reproducir manuales de reforma preparados a larga distancia por personas con gran desconocimiento de las realidades sobre las cuales pretenden imponer sus planes de laboratorio improvisados y cambiantes al tenor de las tendencias académicas que estén de moda.

No será posible alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad, de gobernanza ni de equilibrio institucional, si no es a través de la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho. Debemos rechazar por artificiales y ajenas a los intereses de nuestras sociedades, cualquier propuesta que tenga como principal finalidad que nuestros países sean buenos receptores de inversión extranjera, buenos pagadores de la deuda externa o buenos compradores de productos de los países desarrollados, dejando el bienestar de la población en un nivel meramente instrumental a esos primeros objetivos.

En esta breve ponencia, en la primera parte expondré resumidamente el marco conceptual que propuse y fue

aceptado como guía para la reforma administrativa costarricense.

En una segunda parte, propondré lo que considero podrían ser las bases para la adopción de un paradigma de reforma administrativa apoyado en la autodeterminación e inspirado en el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho.

I. La reforma de la Administración Pública costarricense.

En el documento titulado “Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense” de enero del 2000 propuse las líneas maestras de lo que debería ser una reforma integral del sector público a partir del referente de la consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho².

En forma resumida, las ideas centrales fueron las siguientes:

“1. Modelo de Estado. Una reforma del marco legal de la Administración Pública debe responder a un modelo predeterminado de Estado.

En Costa Rica existe consenso en considerar que nuestra organización política aspira a ser un Estado Social y Democrático de Derecho. El marco definido por la Constitución Política establece un perfil de Estado solidario y preocupado por el bienestar de toda la población en donde cada ciudadano tenga un

² El texto completo de ese documento se puede encontrar en www.cesdepu.com

papel directo en la determinación de su futuro. Democracia efectiva, protección del individuo y un papel activo del aparato estatal en la promoción del bien común son rasgos distintivos de la organización estatal que se ha venido diseñando a lo largo de nuestra historia y a la cual corresponde introducirle los ajustes necesarios para que esas aspiraciones se vean cumplidas.

Lo social. *Para alcanzar coherencia con el componente social de la definición de nuestro Estado, debemos tener claro que la organización administrativa debe participar directamente en la prestación de servicios que eviten, mitiguen o solucionen los males estructurales de nuestra sociedad.*

Carácter democrático. *Un Estado organizado sobre el ideal democrático debe propiciar constantemente un acercamiento entre el poder y el ciudadano. La estructura estatal existe con la única finalidad de estar al servicio de la sociedad.*

La separación de funciones entre los poderes, la consagración de las libertades fundamentales en el texto normativo de rango superior, la existencia de mecanismos expeditos para la defensa de esas libertades, la garantía ante los excesos del poder por medio de sistemas de control jurisdiccional, legislativo o dentro de la misma Administración, la rendición de cuentas de los elegidos ante los ciudadanos o sus representantes, son todas características del Estado

democrático de Derecho que necesariamente deben reflejarse en la forma en que se organiza la Administración Pública.

Estructura servicial. *Al inicio del siglo XXI no podemos concebir al Estado como una estructura sirviendo fines diversos a los de la sociedad civil. En una de las diversas interpretaciones que permite el planteamiento de Hegel sobre este tema, podemos decir que el Estado es la representación objetiva de la sociedad civil³. El Estado es una estructura servicial cuya única justificación es servir de conducto para la formación de la voluntad colectiva y la promoción del bien común. El Estado no tiene fines propios que sean diferentes o antagónicos con los de la sociedad en su conjunto. Debemos superar cualquier resabio de separación artificial entre el Estado y la sociedad, ya que ese camino conduce a la deslegitimación del poder público y favorece la utilización de la función pública para fines ajenos a los que está llamada a servir.*

Garante y definidor del interés general. *El Estado es la instancia en donde se define y expresa lo que en un determinado momento se considera el interés general. Es por medio de las estructuras estatales que se concilian los intereses particulares con los intereses generales propios y esenciales a toda colectividad. La definición de que es lo que interesa y conviene a una sociedad en un determinado*

³ Hegel, F.W. Principios de Filosofía del Derecho.

*momento corresponde a las distintas instancias formales detentadoras del poder público: el Gobierno, el Parlamento y los órganos jurisdiccionales.*⁴

Conductor de la sociedad. *Corresponde al Estado el ejercicio interno y externo de la soberanía. En el nivel interno, el Estado no solamente se encuentra facultado para tomar decisiones sino que además tiene a su alcance los instrumentos para hacerlas cumplir, dispone del monopolio en la emisión de normas y del uso de la fuerza pública. Es responsable por la conducción macroeconómica de la sociedad y por la atención y solución de los desajustes estructurales que se presenten en ese nivel. Los problemas de marginación de grupos dentro de la sociedad, el desempleo, el analfabetismo, deficiencias en los indicadores de salud, desequilibrios entre núcleos urbanos y rurales, vivienda deben ser atendidos como una tarea esencial del Estado.*

En el segundo nivel, le corresponde al Estado la conducción de las relaciones internacionales.

*En síntesis, corresponde al Estado la función de conducción de la sociedad.*⁵

⁴ Ver RANGEON, François, L'idéologie de l'intérêt général. Economica, Paris, 1986. "La idea de interés general implica siempre la búsqueda de una solidaridad social, de un consenso y la superación de los conflictos, las oposiciones y los particularismos" ... "el interés general aparece como un principio de legitimación destinado a reforzar la adhesión de los gobernados a la acción de los gobernantes". p. 9 "Por definición, el Estado es el garante último del interés general " p. 17... "El poder del Estado reposa siempre, en cuanto a su ejercicio, sobre un mismo fundamento: no es legítimo sino por que se ejerce en el interés de todos". p. 21. "Es necesario suponer que los elegidos y los funcionarios son los únicos en capacidad de determinar el contenido del interés general ". p. 23 .."El interés general deriva de una instancia exterior y superior al Estado -el pueblo o la Nación - siendo el poder del Estado tan solo un depositario de ese interés". p. 26

⁵ PACTET, Pierre, Institutions politiques Droit constitutionnel, Masson, Paris 1986. "En un régimen pluralista, las funciones de conducción de la sociedad se ejercen para corregir defectos y excesos: por

Separación de funciones. *En el Estado Social y Democrático de Derecho, esta labor de conducción de la sociedad, se lleva a cabo dentro del marco de la separación de funciones, versión moderna de la teoría de la división de poderes.*

La tradicional separación entre el órgano encargado de emitir las normas generales, el órgano que las ejecuta y el aparato judicial que dirige los conflictos en su aplicación, ha dado lugar a un esquema en donde predomina la interacción y colaboración de los distintos órganos detentadores del poder público.⁶ El Poder Ejecutivo no es un simple ejecutor de las leyes si no que es responsable de la conducción general del Estado. En esta medida, la acción gubernamental descansa en la disposición de un aparato administrativo cuyo propósito no es otro que servir a esa conducción general de la sociedad de acuerdo con la definición de políticas efectuada por los titulares del Poder Ejecutivo, dentro del marco general fijado por la legislación.

Este carácter unitario debe reflejarse necesariamente en la forma de organización administrativa que se quiera proponer⁷."

ejemplo, al tiempo que se preservan la libertad política y económica fundamento de la sociedad, se esforzará en actuar para reducir las desigualdades sociales, al tiempo que protege la propiedad privada procurará que no se abuse de ella". p. 62.

⁶ PACTET, ibidem. "Es porque la verdadera división no es entre el poder de hacer la ley y el poder de ejecutarla si no entre de una parte el poder que pertenece a los órganos ejecutivos de dirigir la política nacional utilizando para esos efectos el aparato administrativo del cual disponen y de otra parte la libertad, dejada a los órganos deliberantes, es decir a las asambleas parlamentarias, de controlar la acción gubernamental". p. 114

⁷ Sobre los límites de las colectividades territoriales en un Estado unitario ver CHAPUS, René, Droit Administratif Général, Tomo I, Montchrestien, 13 Ed. Paris, 1999 p. 253 "Las colectividades locales son exclusivamente, al contrario del Estado, instituciones administrativas. No tienen ni Constitución propia, ni poder legislativo, ni tribunales juzgando en su nombre. Las colectividades locales son únicamente una

Teniendo como guía lo expuesto, el documento citado presentó un diagnóstico del funcionamiento del sector público, cuyas principales conclusiones resumimos a continuación:

- *El aparato administrativo costarricense ha crecido en forma continúa durante los últimos cincuenta años.*
- *Este proceso de creación de instituciones conduce a un desmebramiento de funciones en gran medida propias del Poder Ejecutivo y dificulta la conducción unitaria de la Administración Pública.*
- *El crecimiento del sector público en las últimas cinco décadas no ha correspondido a una visión de conjunto de las funciones del Estado. Si bien es cierto podemos observar una tendencia a la organización de servicios de corte asistencial, esto no se hizo siguiendo modelos uniformes de organización administrativa. Este acercamiento fragmentario hacia la solución de problemas sociales y la atención de tareas administrativas, ha tenido como consecuencia la atomización y la pérdida de la unidad de acción.*
- *El sector público costarricense se presenta como un conjunto de entes y órganos carentes de unidad y lógica interna, plagados de duplicidades y con resultados muy deficientes.*
- *Los intentos de sectorialización y regionalización iniciados a partir de la década de los 70 no han tenido*

administración, como es normal dentro de un Estado en el que la descentralización no excluye el carácter unitario. La organización de esa Administración es totalmente determinada por la Constitución y por las leyes y decretos, es decir por el Estado"...."Sin embargo, debemos observar sin duda que la descentralización territorial tiene una significación política y que ese significado es igualmente atribuido a las elecciones organizadas para la designación de los representantes de las colectividades territoriales"

los resultados esperados. La causa principal de que esos esquemas no funcionaran consistió precisamente en que se enfrentó la atomización institucional como un dato y no como un síntoma de fallas estructurales severas en la organización administrativa.

- *El fracaso de la regionalización.* La idea de dividir el país por regiones administrativas ha chocado con múltiples obstáculos y hoy en día ni siquiera existe uniformidad en la división que efectúan las diferentes instancias administrativas.

- *Sectorialización errática.* La sectorialización es el camino correcto para la coordinación de la actividad estatal y una premisa indispensable para una acertada desconcentración. En ambos aspectos la experiencia administrativa ha sido errática. Debe señalarse que la técnica de la sectorialización no puede remediar la hipertrofia causada por la desmembración de la Administración Pública, es una herramienta que no ataca las causas del problema.

- *Problemas de conducción.* Una primera observación sobre la situación descrita conduce a señalar la existencia de serios problemas para la conducción unitaria del aparato público. La creación de múltiples entes dotados de autonomía para asumir tareas que en lo esencial son funciones del Estado y no necesariamente debieron organizarse bajo la figura de institución autónoma, han dispersado los recursos humanos y materiales y han obligado a grandes esfuerzos de coordinación que en muchos casos no han fructificado.

-
- *Problemas de planificación.* La conducción planificada del país que presuponía la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo, no ha permitido orientar a la Administración Pública hacia la eficiencia en el cumplimiento de sus fines.
 - *Límites al desarrollo de los gobiernos locales.* La descentralización de funciones hacia los gobiernos locales no ha pasado del discurso político.
 - *Desconcentración insuficiente.* Pese a esfuerzo de regionalización los servicios siguen brindándose en forma distante.
 - *En el conjunto de la Administración Pública se siguen presentando problemas muy serios de gestión: rigidez de personal, lentitud e ineficiencia en las adquisiciones, excesivo peso del costo administrativo respecto del valor del servicio que llega al destinatario final, todo lo cual hace necesario un replanteamiento de las técnicas de gestión vigentes.*

A partir de los anteriores antecedentes el marco conceptual planteaba los siguientes lineamientos para la reforma del marco legal de la Administración Pública:

Nueva tipología de entes públicos. La primera tarea en el proceso de reforma del marco legal de la Administración Pública consistirá en la reformulación de la tipología institucional vigente.

La creación de entes y órganos se ha efectuado por el legislador sin tener como referencia una tipología predefinida, lo que ha ocasionado múltiples categorías de entes públicos que en muchos casos

no comparten las mismas características. Es cierto que la categoría organizativa debe corresponder a la función que se asuma, y eso debe tenerse muy presente, pero el legislador ha incurrido en el transcurso de las décadas en un casuismo excesivo y a la vez ha hecho crecer desproporcionadamente el aparato público.

El Poder Ejecutivo y la estructura ministerial.

La composición del Poder Ejecutivo denota un excesivo número de ministerios. Si a esto agregamos que los esquemas de sectorialización no han logrado los cometidos de coordinación propuestos, tenemos un cuadro en donde el Poder Ejecutivo no puede ejercitar con precisión sus funciones de conducción de la sociedad como un todo.

El aparato administrativo debe estar al servicio del Gobierno para impulsar sus programas y cumplir con los mandatos que las leyes le asignan.

La institución autónoma

En primer lugar, la categoría de Institución autónoma, según los alcances del artículo 188 de la Constitución Política, no debe otorgarse en forma indiscriminada, sino por el contrario reservarse a un grupo muy reducido y calificado de entes cuya misión requiera del máximo de independencia funcional respecto del Poder Ejecutivo. No es necesario dotar de este nivel de autonomía entes encargados de función administrativa ordinaria.

Las empresas públicas

El legislador costarricense está volviendo a utilizar la figura de la empresa pública para la organización de actividades que pueden asumir modalidades empresariales. Debe elaborarse una definición del estatuto jurídico de las empresas públicas de modo que este corresponda claramente al cometido empresarial que se les asigna. Esto es, pese a su pertenencia al sector público en sentido amplio debido la titularidad de las acciones, su régimen de actividad se encuentra sometido al Derecho privado. Debe regularse a las empresas públicas en tanto activo público, sin limitar su capacidad de gestión con aplicación de criterios propios del Derecho público.

Adicionalmente, debe analizarse cuales actividades actualmente organizadas bajo la modalidad institucional funcionarían mejor bajo el esquema de empresa pública, de modo que se hagan los cambios legales pertinentes.

Despublificación de los entes públicos no estatales

En el caso de los entes conocidos en el Derecho Público costarricense como entes públicos no estatales debe explorarse la posibilidad de efectuar una modificación de la naturaleza jurídica de los entes típicamente corporativos.

En primer término, debe analizarse la posibilidad de transformar las corporaciones profesionales en

*personas jurídicas de Derecho privado, sometidas al Derecho público únicamente en cuanto a sus actividades disciplinarias de los agremiados*⁸.

En el caso de las corporaciones de tipo productivo, debe analizarse caso por caso la necesidad de que mantengan la condición de ente público.

La descentralización: gradualidad en la transferencia de funciones

*La respuesta a corto plazo para asumir el reto de la transferencia de funciones y recursos a las municipalidades debe ser la gradualidad, la adopción de mecanismos no definitivos que permitan la reversión en los casos que sea necesario y la selectividad*⁹.

La selectividad implica que el Gobierno central estará en capacidad de seleccionar con cuales municipios inicia el proceso de negociación de las transferencias o de los convenios de gestión compartida.

Debe establecerse en la legislación mecanismos que permitan la participación en el proceso de transferencias a conjuntos de municipios cuando esto sea lo más apropiado en función de las capacidades financieras y organizativas de los gobiernos locales

⁸ Sobre la naturaleza privada de este tipo de corporaciones en el Derecho francés ver: PASTOREL, op.cit. p. 119 a 122.

⁹ Otros criterios recomendados para la transferencia de competencias, BECET, op.cit: p. 92 "La redistribución de competencias debe responder a tres principios: - la distribución de competencias debe hacerse por bloques homogéneos. Se trata de aumentar los campos de intervención de las colectividades locales y al mismo tiempo de clarificar, determinándolas, para cada sector, las misiones aseguradas para cada una de ellas; - Toda transferencia de competencias debe ser acompañada de la transferencia de recursos correspondiente"

de pequeña dimensión¹⁰. Debe analizarse además la conveniencia de introducir mecanismos de fusión de municipios como alternativa a las micromunicipalidades¹¹.

En todo caso, debe mantenerse presente que la transferencia de competencias y la efectiva descentralización no implica una reducción en la responsabilidad del Gobierno Central en la conducción del país como un todo¹².”

Este documento sirvió de base para la iniciativa de reforma administrativa acogida por el Gobierno de la República 1998-2002 y condujo a la preparación de tres proyectos de Ley: Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y la Ley de Transformación del Sector Público No Estatal, remitidas a conocimiento de la Asamblea Legislativa.

II. Bases para la adopción de un nuevo paradigma de reforma administrativa

¹⁰ Sobre la colaboración entre municipios pequeños ver: FRUG, Gerald E., Local Government Lax, West Publishing, Co., USA, 1994, p. 451

¹¹ Sobre el tema ver TURPIN, op.cit. p. 76

¹² Ver BECET, op.cit. 95. "La descentralización no se traduce en una separación radical Estado-colectividades. El Estado, bajo todo concepto, debe guardar los intereses de la Nación: la descentralización no debe implicar una regresión de la planificación sino al contrario, su profundización y por la primera vez, su impregnación por el principio de libertad. Esto quiere decir que la planificación flexible, indicativa pero enteramente centralizada, cede el lugar a una planificación que puede ser más vinculante pero a la vez más descentralizada, en la medida en que se adopta en el sitio de descenso de la cumbre".

La administración pública presenta diferencias sustanciales con la administración privada que hacen impráctica e inoperante una traslación simplista de los a veces exitosos esquemas de gestión de la segunda a la primera. No obstante, un rasgo esencial que comparte la administración pública con todas las formas de administración es la permanente necesidad de ajustar los esquemas organizativos a los cambios sociales y económicos. Indudablemente la capacidad de respuesta de la administración pública se encuentra limitada por el modelo normativo predominante en nuestras sociedades que somete a la regla de derecho la actuación de los entes públicos. Esta es una limitante inevitable si queremos reducir la arbitrariedad y el abuso del poder, sin embargo no debe asumirse como una barrera infranqueable en el camino de la búsqueda de la eficiencia administrativa.

Lo anterior nos lleva ante un hecho evidente pero que a veces se esconde tras los laberintos de complicados programas de reforma: la adaptación de la administración pública es permanente, lo único que no varía es la necesidad de efectuar ajustes ante cada cambio de circunstancias. No existe "una reforma administrativa" sino un proceso continuo de adaptación. Sin duda antes de que pueda ponerse en práctica un conjunto de reformas ya será necesario efectuar otros ajustes, pero esta es la naturaleza misma de la administración en un mundo que cambia constantemente.

Vamos a proponer lo que consideramos las variables de lo que debe ser un proceso de reforma administrativa,

entendido como una cultura de adaptación continua con el propósito de servir cada vez en mejor forma los intereses generales y los de cada ciudadano en su individualidad.

1. Toda reforma administrativa debe estar fundamentada en una clara definición del papel del Estado. El aparato público es una estructura al servicio del ciudadano y de la colectividad, no persigue fines propios ni puede hablarse de una mejora en la eficacia y la eficiencia en abstracto. Toda mejora en la capacidad de gestión debe ser medida en función del incremento de la calidad de vida de los ciudadanos no en términos de rendimientos o utilidades. En nuestro entorno el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho nos brinda los referentes ideológicos y doctrinales necesarios para atribuirle a la organización política unos rasgos particulares: composición democrática e independencia de los poderes, reconocimiento y garantía de los derechos individuales, políticos y sociales, intervención estatal en la disminución de las desigualdades y la distribución de la riqueza. No es concebible un aparato público que no asuma como misión prioritaria la universalización de los servicios de salud y educación y el mejoramiento permanente de las condiciones de calidad en que dichos servicios se prestan. No es posible aspirar a alcanzar condiciones de desarrollo sin una infraestructura pública moderna que propicie las condiciones de seguridad física y jurídica que promuevan la iniciativa y la libertad individual al mismo tiempo que procura disminuir las desigualdades sociales mediante la intervención directa

en la lucha contra la pobreza y la prestación de servicios universales de salud y educación.

2. Acercar el poder al ciudadano. Uno de los mayores objetivos de la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho es acercar cada vez más el poder a los ciudadanos. Indudablemente en el contexto europeo continental que nutre dicha doctrina, el fortalecimiento de los gobiernos locales es una tarea continua. En América Latina se ha incurrido en no pocas ocasiones a la “descentralización falsa”¹³, esto es, la creación de un sinnúmero de instituciones, con personalidad jurídica diferente a la del Estado, encargadas del cumplimiento de funciones anteriormente asumidas por el Poder Ejecutivo o Gobierno Central. En la práctica estos servicios continúan siendo nacionales o centralizados y más bien alejan aún más al ciudadano ya que son dirigidos por personas que no han sido electas en ningún proceso disputado y no rinden cuentas por sus actos. La verdadera descentralización consiste en la asignación de funciones nacionales a los gobiernos locales con el correspondiente traslado de recursos.

3. Flexibilizar las modalidades de gestión

Debido a un entorno jurídico altamente influenciado por la tendencia a traducir en normas los procedimientos y las organizaciones, la administración pública se ve frecuentemente atrapada por la forma y olvida el contenido. El paradigma del Estado de Derecho y una de sus máximas expresiones técnicas, el principio de

¹³ Sobre este concepto ver Parejo Alfonso, Luciano en <http://www.cesdepu.com/marcolegal.htm>

legalidad, requiere que sea aprobada por norma con rango de Ley toda disposición que restrinja la esfera de libertad de los individuos. Un incorrecto entendimiento del principio de legalidad lleva muchas veces a que el legislador se inmiscuya con excesivo detalle en las formas organizativas y en las modalidades de gestión, temas en los cuales, las leyes deberían limitarse a establecer lineamientos generales.

Las técnicas organizativas y las modalidades de gestión no deben ser objeto a definir con amplitud por la ley ya que va más allá del contenido garantista del Estado de Derecho. Debe procurarse una regulación general marco que permita a los administradores implantar las técnicas organizativas y de gestión que mejor conduzcan a la satisfacción del interés general.

4. Las modalidades de gestión deben adecuarse a cada función.

Uno de los mayores errores de quienes han pretendido injertar en la administración pública modalidades de administración privada ha consistido en considerar el conjunto de la función pública como algo uniforme. La Administración Pública del siglo XXI es un conjunto pluriorgánico con tareas múltiples y diversas, que deben ser asumidas con modalidades de gestión particularizadas.

Las herramientas varían considerablemente así se trate de regular, de intervenir directamente en los procesos industriales o de servicios, de supervisar, de proteger el entorno humano y ambiental, de reducir las desigualdades sociales, de prestar servicios de educación, de proveer

servicios de salud, de garantizar la seguridad pública, de incentivar actividades consideradas de interés nacional o de brindar prestaciones asistenciales. Incluso, la pluriorganicidad y la multiplicidad de cometidos, hace que no sea extraño que en muchas ocasiones diferentes componentes de la Administración Pública protejan intereses contrapuestos.

Debe entonces evitarse el simplismo de asumir la gestión pública como un conjunto homogéneo cuando en realidad se caracteriza por una diversidad marcada de funciones que requieren cada una de ellas modalidades de gestión individualizadas.

5. Los procesos de reforma deben ser recuperados por los representantes populares.

No puede causar menos que sorpresa la forma en que la modernización institucional es abordada por la nomenclatura financiera internacional¹⁴.

Sin ningún título de legitimidad, las legiones de funcionarios internacionales, se autoatribuyeron la autoridad para señalar el camino de la reforma institucional en el mundo.

A la falta absoluta de legitimidad, se le agrega la improvisación pasmosa y el predominio fiscalista a pesar de la reconversión institucionalista con que han tratado de revisar sus manuales.

La modernización institucional y la reforma administrativa deben nacer de propuestas autóctonas con apoyo en la práctica y teoría del Estado Social y Democrático de Derecho y ser impulsadas por los titulares de la soberanía

¹⁴ Ver "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", World Bank 1998; "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance", World Bank, november 2000

popular en cada uno de los países. La construcción de una sociedad justa es algo muy serio para ser dejado en manos de tecnócratas virtuales que han reprobado una y otra vez el examen de la historia.