

# FUSIÓN MADC-MAC: APUNTES PARA LA ACCIÓN

## MARÍA JOSÉ MONGE PICADO

### 1. El recuento de los daños

La propuesta para optar por el Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional (SAF) incluida en el “Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia” (en adelante el “Plan”), que se hizo de conocimiento público en setiembre de 2020, y que el Presidente Carlos Alvarado suspendió ayer 04 de octubre, incluyó una propuesta de fusión del MADC-MAC, que amerita una reflexión sobre la forma y sobre el fondo, con miras a poder afrontar el proceso de diálogo que iniciará con miras a formular una nueva propuesta.

El “Plan” comprendió como parte de sus “acciones permanentes para reducir y contener el gasto público” cinco tipos de medidas. De ellas, son relevantes para nuestros propósitos la tercera y la cuarta: (3) cierre, transformación y/o fusión de órganos desconcentrados y la eliminación de personerías jurídicas, y (4) reestructuración de departamentos de servicios de apoyo de los órganos desconcentrados.<sup>2</sup>

La fusión del MADC en el MAC se consigna en las páginas 39 y 40 del documento, sin explicación alguna de: a) el estudio técnico que le dió sustento, b) la contribución que esta fusión hará en la reducción del gasto, y c) las implicaciones concretas de esta fusión.

Días después de que se publicó el “Plan”, el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) y los dos museos hicieron tres comunicados en sus páginas de Facebook: una aclaración el 19 de setiembre suscrita por el MCJ, una nota del 23 de setiembre suscrita por el MADC y un comunicado del 25 de setiembre suscrito por el MAC.

Estas publicaciones enfatizaron el respeto a la independencia de competencias de ambos museos y afirmaron la inexistencia de un plan orientado a fusionarlos. El MCJ hizo referencia a una ruta de trabajo avanzada para la “mutualización de servicios de apoyo”, figura que describió como “(...) un centro de servicios compartidos de apoyo (es decir, de los servicios no sustantivos) que permita suplir vacíos de estructura actual de aquellas instancias que los tienen, respetando la identidad singular que conocemos de cada entidad”<sup>3</sup>

Así, el MCJ ostentó la existencia de una ruta de trabajo, eliminó de tajo la figura de la “fusión” consignada en el “Plan” e introdujo la figura de mutualización. Por sus características, esta figura coincide con la de “reestructuración”, consignada en el numeral 4 de las acciones para reducir y contener el gasto público del “Plan”.

Se trata así de dos escenarios distintos. Ambos desamparados a la libre interpretación, pues las comunicaciones del MCJ y de los museos suscitaron más suspicacias, y poco aportaron en la aclaración de los elementos necesarios para abordar con propiedad cualquier posible Se trata así de dos escenarios distintos. Ambos desamparados a la libre interpretación, pues las comunicaciones del MCJ y de los museos suscitaron más suspicacias, y poco aportaron en la aclaración de los elementos necesarios para abordar con propiedad cualquier posible negociación: a) los criterios que sustentaron la escogencia de estas instituciones, b) el porcentaje de reducción del gasto público que implicaría su fusión, y –dada la inflexión introducida por el MCJ– c) las diferencias y los alcances de las figuras de la fusión, de la mutualización y de la reestructuración.

1 Presidente de la República convoca al diálogo y anuncia que propuesta inicial al FMI no seguirá adelante. 04 de octubre de 2020. Casa Presidencial. Disponible en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/10/presidente-de-la-republica-convoca-al-dialogo-y-anuncia-que-propuesta-inicial-al-fmi-no-seguira-adelante/>

2 Consejo Económico del Gobierno de Costa Rica. (2020). Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia. Propuesta para negociar con el FMI. pp. 39-40.

3 MCJ. 19 de setiembre de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/mcj.cr/posts/3591831240835232>

## **2. Gobernanza de la cultura y participación ciudadana**

El problema es que en materia jurídica y administrativa no hay margen para la libre interpretación. Y si este contexto nos ha llevado a hacerlo, es claro que estamos inmersos en un problema de transparencia y de credibilidad que sintomatiza graves falencias en el modo cómo se está asumiendo la gobernanza pública de la cultura y la participación ciudadana.

El “Plan” se enmarca en el proceso “Costa Rica Escucha, Propone y Dialoga”, entre cuyos principios medulares se encuentran la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Sin embargo, lo que ha prevalecido en torno a esta situación es la ausencia de información clara, el desinterés en espacios de diálogo y de participación, y la ausencia de rendición de cuentas.

Estos factores alimentan la confusión y la desconfianza, son terreno fértil para la circulación de ideas conspirativas, promueven el disenso y el fraccionamiento sectorial y, más importante aún: desalientan la participación ciudadana en los procesos de análisis de los problemas y en la generación de soluciones.

El MCJ no ha sido honesto. Sus acciones y sus comunicados así lo evidencian. Ha desdicho abiertamente la figura de la fusión y ha pretendido difuminarla a través de la imagen de la mutualización. ¿Se equivocó MIDEPLAN al utilizar el término fusión en un documento del que depende un préstamo de \$1.750 millones? Si esta posibilidad existiera ¿por qué no hacer la aclaración del caso y corregir el error?

Por otra parte, el MCJ señaló en su comunicado del 19 de setiembre y en el oficio DM-0910-2020, del 21 de setiembre, que realizaría sesiones de trabajo con las Juntas Administrativas de ambos museos como parte del proceso de construcción conjunta de este modelo de mutualización.

¿Este proceso de “construcción conjunta” no debió anteceder y sustentar la inclusión de la propuesta de fusión MADC-MAC en el “Plan”? O debemos asumir que: a) MIDEPLAN incluyó de forma inconsulta y unilateral esta proposición; b) MIDEPLAN incluyó lo acordado en un proceso de trabajo con el MCJ, sin haber consultado a ninguno de los museos.

Especulaciones. Eso provoca el estilo gerencial de la actual administración del MCJ: especulaciones. Y en el camino sitúa al sector artístico en una posición de incertidumbre, de angustia y de ansiedad que alimenta el disenso, deteriora su relación con la institucionalidad y lo debilita como actor social y político.


## **3. Apuntes para una posible agenda de trabajo**

Aunque la suspensión del “Plan” alivia, es preciso entender que esto ocurrió por la presión que ejercieron otros sectores y que, antes que un cierre, este es el inicio de un diálogo para la formulación de una nueva propuesta.

Como carecemos de una representación política confiable, lo responsable, entonces, es identificar qué podemos aportar en esta nueva etapa como sector.

### **La fusión**

La propuesta de fusión MADC-MAC únicamente pudo ser incluida en el “Plan” a) porque se asume que su fusión contribuirá a reducir el gasto público y a optimizar sus servicios, y b) porque se ha entendido que existe duplicidad de competencias entre ambos museos.



No podemos perder de vista, además, que la fusión es una figura que se inscribe en el proceso de reforma administrativa y de modernización del Estado que ha impulsado la administración Alvarado Quesada. Y esta, a su vez, forma parte de una sucesión de proyectos de reestructuración que se remontan a los años ochenta, con el propósito de optimizar el funcionamiento de la administración pública, para optar por préstamos de organismos financieros internacionales.

Esta necesidad se recrudeció en los últimos años. Recibimos la pandemia con una deuda desbordada, insuficiencia de ingresos corrientes, un gasto público irreductible y un paquete fiscal nuevo.

En estas circunstancias, en marzo de 2019, el gobierno informó sus primeros resultados en materia de reforma administrativa y modernización estatal, con la supresión de varias instituciones y el anuncio de futuras reformas en 323 instancias y 76 órganos desconcentrados. En esa oportunidad, la Ministra de Planificación, Pilar Garrido, declaró:

“Comenzamos a analizar cuáles instituciones públicas tienen que ser reformadas en su diseño institucional (transformaciones o fusiones por vía legal) y cuáles tienen que ser reformadas en su gestión pública (mejorar sus procesos, mecanismos de dirección, coordinación y rendición de cuentas o instrumentos de planificación estratégica, seguimiento y evaluación) para prestar mejores servicios”<sup>4</sup>

En La Nación, Garrido señaló que este trabajo había iniciado en el MCJ, en virtud de que era la cartera ministerial con más dependencias (15 en total); e indicó que un criterio esencial para analizar la pertinencia de la desconcentración es el “valor público” de las instituciones, es decir, su aporte en el cumplimiento de metas.<sup>5</sup>

De acuerdo con esto, el estudio del que pudo surgir la propuesta de fusión MADC-MAC inició hace más de un año y fue informado abiertamente por la Ministra Garrido. ¿Dónde estábamos nosotros en ese momento? ¿Y las Directoras y las Juntas de ambos museos? ¿Y la Ministra de Cultura?

Otro elemento de relevancia en estas declaraciones del 2019 es la diferenciación que Garrido hizo entre rediseños institucionales por vía legal (donde menciona las transformaciones y las fusiones), y reformas de gestión para la mejora de servicios.

De acuerdo con esto, la fusión del MADC sí implicaría, necesariamente, la modificación y/o derogación de su ley de creación No. 7758, pues para poder ser fusionado a cualquier otra entidad, es necesario eliminar su personería jurídica actual, que es la de la desconcentración máxima. Es decir, perder su autonomía jurídica y administrativa.

Lo lesivo de esta pérdida pasa por su ámbito de competencias, que no es homologable al de ninguna otra institución del Estado.

Aquí reside una de nuestras tareas: identificar los términos en los que se ha planteando la duplicidad de competencias entre museos, y explicar a las autoridades del MCJ, MIDEPLAN y la Asamblea Legislativa, sus diferencias. A esto se suma la identificación del estudio técnico que sustentó esta propuesta y las proyecciones acerca del modo cómo esta fusión contribuirá en la reducción del gasto.

<sup>4</sup> Casa Presidencial, Comunicado. 6 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/03/inicia-reforma-administrativa-del-estado-con-eliminacion-de-instituciones-inactivas/>

<sup>5</sup> Cfr. Madrigal, Rebeca. Gobierno analiza si estas 76 instituciones son realmente necesarias. Periódico La Nación, 06 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/gobierno-analiza-si-estas-76-instituciones-son-son/APSAEPNT4ND7XD4B5B3E7ARHXI/story/>

## La mutualización y/o reestructuración

El otro escenario que existe en la agenda del MCJ es el de la mutualización. Aunque esta figura no se consignó en el “Plan”, es afín a la de reestructuración.

Difícilmente podría oponerse alguien a la posibilidad de mejorar la eficacia y la eficiencia que brindan ambos museos, máxime cuando sus limitaciones operativas son hartamente conocidas. En este sentido, la idea de “un centro de servicios compartidos de apoyo” es atractiva.

Sin embargo, nuevamente habría que comprender los criterios que se encuentran en la base de esta propuesta y sus implicaciones operativas y procedimentales. A este respecto, preocupan particularmente tres aspectos:

a) Si esta mutualización pretende responder a la premisa de reducción del gasto necesariamente implicará una disminución de la planilla.

b) Inquieta que se afirme que esta propuesta no afectará lo sustantivo. En la administración pública es una falsa premisa deslindar lo administrativo de lo sustantivo. Como sentenció Max Weber, “El predominio de la estructura burocrática se basa en su superioridad “técnica”.<sup>6</sup> En Costa Rica el aparato burocrático ha crecido descomunadamente, imponiendo sus criterios, formas de hacer y regímenes sancionatorios, y aplacando cualquier otra lógica operativa, empezando por las propias de la gestión cultural. De acuerdo con esto, una plataforma administrativa común no necesariamente implicaría una optimización de lo sustantivo.

c) No podemos obviar que el principio de autoridad jerárquica es inherente a cualquier estructura burocrática. La toma última de decisiones es competencia de quien ostente la representación jurídica de la organización. Esto significa que una mutualización tendría que pasar por una reorganización jerárquica de los museos, y para esto es necesario modificar sus leyes de creación.

## El problema de fondo


La propuesta de fusión MADC-MAC se inscribe en un contexto más amplio y antiguo que el de la pandemia, relacionado con la necesidad de optimizar el aparato público y reducir el gasto.

Consecuentemente, no es esta la primera vez que la idea de una fusión sale a flote. La renuncia de Virginia Pérez-Ratton a la dirección del MADC en 1998 se debió, en buena medida, a una iniciativa de esta naturaleza. Años después, Rolando Barahona-Sotela debió lidiar con ideas similares. Ahora es Paz Monge quien inicia su gestión en estas circunstancias.

Ahora bien, si la propuesta de fusión ha sido recurrente, es también porque existe un problema de fondo hasta ahora irresuelto: para una buena cantidad de personas, la diferencia entre una y otra institución se reduce a una “D” en sus siglas, pues sus acciones no siempre han evidenciado con claridad la especificidad de su razón de ser.

Y si a esto le sumamos aspectos relacionados con ineficacia, ineficiencia o faltas en el cumplimiento de sus responsabilidades, sobran los motivos para cuestionar, inclusive, la pertinencia de continuar sosteniendo su operación con el erario público.

<sup>6</sup> Weber, Max. ¿Qué es la Burocracia? Libros Tauro. p. 81.



El problema de fondo ha estado ahí, frente a nuestros ojos, durante años. Sin embargo, al mejor estilo tico, hemos pateado la bola.

Con suerte, esta vez, sí podamos aprender algo del camino andado. Con suerte, podamos empezar a actuar como un actor político responsable, dispuesto a aceptar que tenemos un problema de fondo que ha dado pie a este tipo de propuestas. Con suerte, podamos aportar en la generación de soluciones que erradiquen de una vez por todas la falsa idea de que los ajustes de forma –como la fusión, la mutualización o la reestructuración– no afectan lo sustantivo, el fondo.

Carecemos de una representación política confiable, es cierto. Pero nos tenemos a nosotros mismos. Eso debería bastar.

El otro camino es patear la bola nuevamente y permitir que sean las autoridades de turno quienes decidan por nosotros.

San José, 5 de octubre de 2020