



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Bolaños Garita, Rolando

Conceptos transversales de organización gubernativa en Costa Rica: su aporte al desarrollo

Espacios Públicos, vol. 14, núm. 32, septiembre-diciembre, 2011, pp. 31-56

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621319003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Conceptos transversales de organización gubernativa en Costa Rica: su aporte al desarrollo

Fecha de recepción: 06 de abril de 2011

Fecha de aprobación: 01 de julio de 2011

*Rolando Bolaños Garita**

RESUMEN

El presente trabajo investigativo tiene como objetivo primario presentar el esquema político-administrativo que presenta Costa Rica en el nivel de organización y dirección públicas, mismo que tiene como basamento la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional y la Ley General de la Administración Pública, por lo que se ha procedido a realizar una conjunción y un análisis del marco referencial que circunda el tema, llegando a la conclusión de que las responsabilidades para ejercitar acciones coherentes de organización y dirección pública recaen sobre todo en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), las cuales, en la actualidad, no se ejercitan adecuadamente.

PALABRAS CLAVE: organización administrativa, MIDEPLAN, desarrollo nacional.

* Máster en Administración y doctorando en Ciencias de la Administración. Director Administrativo Financiero en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad en Costa Rica y profesor en la Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica.

ABSTRACT

This paper aims primarily to present the political and administrative scheme that Costa Rica has at the level of organization and public direction. It has its legal basis on the Constitution, the National Planning Law and the Law of Public Administration. Thus, based on the analysis of those documents, this paper presents specifically, the reference framework that supports this subject. It leads to the conclusion that the responsibility for initiating proceedings of management and public organization belongs to Ministry of National Planning and Economic Policy (MIDEPLAN), which currently does not have a proper performance.

KEY WORDS: administrative organization, MIDEPLAN, national development.

INTRODUCCIÓN

Ciertamente la investigación en el campo de las ciencias administrativas¹ conlleva inexorablemente a la presentación y el desarrollo de conceptos que permitan establecer todo un esquema teórico, técnico e incluso jurídico para el mejor desempeño de las organizaciones públicas y privadas.

En el caso de la administración pública, se ha generado, a través del planteamiento de técnicos pertenecientes a ésta, así como a los académicos interesados en dicho campo de acción, toda una gama de arquetipos que en la actualidad resultan ser

indispensables para concretar un impacto positivo en la gestión administrativa, a fin de proveer mejores productos y servicios a la ciudadanía.

Existe un lazo estrecho entre la forma en que se modelan las instituciones públicas y la mejor prestación de sus bienes y servicios, por cuanto es a través de un esquema organizativo actualizado, coherente y lo más simplificado posible, como se ejecutan funciones de valor público. De acuerdo con lo señalado en su momento por la entonces Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), hoy Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN):

La capacidad administrativa se mide en términos de la habilidad de estructuras y recursos para, actuando integradamente, procesar insumos (planes de desarrollo, por ejemplo, en su forma de programas y proyectos) para convertirlos en productos que permitan alcanzar objetivos trazados. Es obvio que hay aquí una referencia directa a los aspectos de eficiencia y eficacia, por cuanto a mayor capacidad administrativa, mayor logro de objetivos habrá y a un menor costo (OFIPLAN, 1978: 26-27).

Bien podemos sostener que el adecuado modelamiento de las instituciones públicas tiene un sensible impacto en el desarrollo de las funciones dirigidas a los usuarios o beneficiarios de los bienes o servicios públicos, y es en forma específica el MIDEPLAN

quien ostenta responsabilidades y potestades referidas sobre dicho modelamiento, tal y como se detalla infra.

Procedemos a presentar una serie de conceptos que en materia de administración pública han venido a enraizarse en Costa Rica, la cual permite, finalmente, activar las estructuras administrativas públicas, teniendo como basamento y objetivo primario lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política.

EL PAPEL DEL MIDEPLAN EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal y como argumentamos en líneas precedentes, se tiene certeza de que el MIDEPLAN juega un papel trascendental para la modernización de un engranaje público anquilosado por diversos factores (criterios técnicos errados, desidia en la formulación de adecuados planteamientos administrativos internos con carácter sistémico, desarticulación entre instituciones públicas, etc.), trascendencia que ha sido revestida de potestades legales que a continuación procederemos a referir, asentados en las fuentes de información consultadas y que proponemos sean igualmente verificadas por todo aquel interesado en los procesos de modernización administrativa pública, ya que por razones de extensión del presente artículo, nos limitamos a extraer algunos de

los elementos de mayor significancia y sobre todo, de aquellos que permitieran encauzar el sentido de éste.

La Constitución Política constituye la máxima fuente normativa que debe delimitar y motivar las leyes en el país y bajo su sometimiento deben actuar los funcionarios públicos y personas particulares, también llamados administrados. Las instituciones públicas, por ende, no son la excepción, sino más bien las primeras en ser llamadas a dicho sometimiento. Procedamos entonces a analizar qué argumentos legales existen para determinar la facultad de dirección gubernativa que ejerce el Poder Ejecutivo en materia de organización y modernización de las instituciones públicas, de acuerdo con el ámbito de proyección de lo que es, como veremos abajo, el Sistema de Planificación Nacional normado en la Ley 5525 de 1974. Según nuestro análisis, esta facultad inicia en el artículo 50 de la Constitución Política, en razón del interés público que este poder propugna: “Artículo 50: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizándolo y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...”

Este artículo debe engarzarse con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional 5525 y el establecimiento de un Sistema de Planificación Nacional, en razón de la necesidad de una adecuada articulación administrativa pública, encaminada al desarrollo socioeconómico nacional, mismo

que coyunturalmente elevará el nivel de vida de los ciudadanos. Nótese esencialmente los artículos 1 y 2 de dicha ley, que señalan:

Artículo 1º.- Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Artículo 2º.- Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones:

- a) Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.
- b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.
- c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.
- d) Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política.

- e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.

Continuando con mayor grado de especificidad sobre las facultades que esa ley le otorga al MIDEPLAN, para ejercer jurisdicción técnica en todas aquellas acciones que permitan la organización de las instituciones públicas dentro de un Sistema de Planificación Nacional, extraemos los artículos 16, 17 y 18 de dicho cuerpo normativo para mejor orientación del tema que se desarrolla.

Artículo 16.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación.

Artículo 17.- Para alcanzar los anteriores objetivos y como uno de los mecanismos de coordinación y asesoría previstos en esta ley, habrá una Comisión de Eficiencia Administrativa. Esta Comisión estará integrada por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo y trabajará en estrecho contacto con el Departamento de Eficiencia Administrativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La organización

y funciones de la Comisión se regirán por lo que al efecto se dispone en el correspondiente decreto ejecutivo, en el cual se establecerán los procedimientos necesarios para la oportuna y eficaz aplicación de las recomendaciones que ésta formule.

Artículo 18.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a través de su Departamento de Eficiencia Administrativa, realizarán programas de racionalización administrativa, con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Sobre esta misma línea, los artículos 13 y 15 del Reglamento General del MIDEPLAN Decreto Ejecutivo 23323-PLAN de 1994, en lo que nos interesa, estipulan:

Artículo 13.- Área de Modernización del Estado. Sus funciones son:

- a) Actualizar el perfil institucional de las entidades que conforman el Sector Público con el fin de mantener la visión global y de conjunto del Estado Costarricense, mediante la coordinación y el análisis de procesos de reforma institucional, bajo criterio de racionalidad administrativa, productividad, eficiencia y mejoramiento de los servicios públicos.
- b) Promover procesos de desconcentración institucional para mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, especialmente en zonas rurales.

d) Diseñar políticas, estrategias y establecer prioridades generales en el campo de la descentralización, modernización y fortalecimiento de Municipalidades, propiciando mecanismos técnicos y legales para concretar el traslado de competencias, responsabilidades y recursos, a entidades regionales, Gobiernos Locales y comunidades.

e) Realizar estudios e investigaciones especiales de acuerdo con las concepciones del nuevo papel del Estado moderno.

Artículo 15.- Se entenderá por reorganización administrativa la modificación de unidades administrativas en cuanto a su gestión, normativa, tecnología, infraestructura, recursos humanos y estructura. La Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, no tramitarán presupuestos ni modificaciones presupuestarias de aquellos Órganos, entes y empresas públicas que lleven a cabo reorganizaciones estructurales que no cuenten con el estudio técnico que las respalde.

Del segundo de los artículos transcritos se ven exceptuados, para su acatamiento, el Instituto Nacional de Seguros según Decreto Ejecutivo 33555-MP y el Instituto Costarricense de Electricidad, según Decreto Ejecutivo 33619- MP. No obstante, el último de los artículos citados se yuxtapone con el artículo 2 del Reglamento a la Ley Marco para la transformación institucional y reformas a

la Ley de Sociedades Anónimas Laborales, Decreto Ejecutivo 26893-MTSS-PLAN que establece:

La aprobación de la organización administrativa de órganos, entes y empresas públicas será competencia de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). MIDEPLAN, por medio del Sistema Nacional de Planificación constituido por la Ley de Planificación Nacional (N° 5525 de 2 de mayo de 1974), dictará directrices, lineamientos, manuales, instructivos y otros instrumentos en materia de reorganización administrativa de las instituciones públicas para el mejor cumplimiento del servicio público, asegurando su continuidad, su eficiencia, su adaptación a cambios legales, así como la satisfacción de la necesidad social que atienden y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Estos instrumentos estarán disponibles mediante publicaciones que aparecerán en el sitio electrónico de MIDEPLAN y serán de aplicación obligatoria por parte de órganos, entes y empresas públicas en sus medidas de organización, reorganización, transformación y fusión administrativas. Se excluyen de esta disposición los entes públicos no estatales que no administran recursos públicos y las empresas públicas que actúan en mercados abiertos.

De previo a la aprobación por parte de MIDEPLAN y como requisito de validez, toda propuesta de reorganización de órganos, entes

y empresas públicas deberá contar con la autorización del respectivo Ministro Rector del Sector al que pertenezca el órgano, ente o empresa. Para tales efectos, el Ministro Rector dispondrá de un plazo de diez días hábiles, a partir del momento en que la propuesta sea presentada. Si no resuelve dentro de ese plazo, la propuesta se tendrá por autorizada y podrá ser remitida a MIDEPLAN.

La Unidad de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia requerirá a los interesados en la emisión de decretos ejecutivos y en la formulación los proyectos de ley gubernativos que contemplen medidas de organización y reorganización administrativas, de la aprobación previa de MIDEPLAN respecto de esas medidas.

Finalmente, tómese en cuenta el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 31587-P-PLAN que termina de fundamentar un anillo técnico-jurídico que sustenta las competencias del MIDEPLAN en materia de modernización estatal:

Artículo 3º- El MIDEPLAN será responsable de la preparación y prestación a COPRE, de las recomendaciones y análisis requeridos para la definición de políticas generales y de los proyectos relacionados con la modernización estatal y la gobernabilidad democrática. Asimismo será el encargado de coordinar la ejecución de los proyectos de modernización Estado y gobernabilidad democrática que se financien o ejecuten por medio de FUCE.

Como apoyo a nuestro planteamiento, echamos mano al Dictamen C-084-2006 de la Procuraduría General de la República, que en lo que nos interesa establece lo siguiente:

CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

- a) Las Administraciones Públicas (ministerios e instituciones), en ejercicio de su potestad de autoorganización, están facultadas para disponer la reestructuración administrativa de las diversas dependencias que las componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual pueden disponer, a través de los procesos de reorganización o reestructuración interna, el establecimiento de nuevos órganos o una distribución interna de competencias que no impliquen potestades de imperio.
- b) Corresponde a los jefes de los distintos ministerios e instituciones públicas determinar cuál es la organización más adecuada, en razón de los fines que deben cumplir. Sin embargo, el ejercicio de dicha competencia no es irrestricto sino que, por el contrario, se encuentra sometido a una serie de regulaciones y requisitos dispuestos por el propio ordenamiento jurídico.
- c) Y, precisamente, una de las regulaciones o requisitos para el ejercicio de la potestad de reorganización administrativa, lo constituye la aprobación previa por parte del MIDEPLAN.

En efecto, distintas disposiciones contenidas en la Ley de Planificación Nacional, n.º 5525 del 2 de mayo de 1974, le confieren a dicho Ministerio una serie de atribuciones en materia de planificación nacional, la cual incluye dentro del concepto de mejoramiento de la Administración Pública, lo concerniente a la reorganización interna de los ministerios e instituciones públicas.

- d) Por consiguiente, todo proceso de reestructuración interna que pretendan llevar a cabo los ministerios –incluido el MOPT– y demás instituciones públicas, deben sujetarse, entre otros requisitos, a los lineamientos que en dicha materia dicte el MIDEPLAN.

Con base en los artículos y el Dictamen transcritos anteriormente, se colige la responsabilidad y facultad legal del MIDEPLAN por incidir en la forma de organización administrativa de las instituciones públicas para el mejor desarrollo de los servicios públicos y la modernización estatal. No obstante, mediante el informe No. DFOE-SAF-01-2006 denominado Informe sobre la Gestión de MIDEPLAN en el Proceso de Modernización de la Administración Pública, la Contraloría General de la República ha evidenciado una serie de fallas y omisiones en que ha incurrido el Ente Ministerial desde 1995, en relación con la asesoría e incidencia que éste ejerce sobre los demás entes públicos en materia de reforma y modernización administrativa pública;

tanto así que este ministerio no contaba con una unidad de planificación propia que permitiera proponerse una mejor organización administrativa a lo interno, sino hasta el año 2006 y según Decreto Ejecutivo 33206-PLAN. Cabe, por las razones expuestas, citar la famosa expresión: “casa de herrero, cuchillo de palo”.

El ente contralor en dicho informe determina que:

Por otra parte, se vislumbra de gran relevancia que al amparo de esa política y direccionamiento de la Presidencia, así como de la normativa vigente que lo respalda, MIDEPLAN realice acciones en materia de reforma y modernización del Estado, en el marco de un programa permanente, dirigido y gerenciado por MIDEPLAN y ejecutado por las instituciones públicas respectivas con base en una directriz clara y concreta del Poder Ejecutivo, como una labor y esfuerzo constante de actualización y respuesta del Estado a su entorno cambiante. De manera que sea MIDEPLAN quien oriente en todas sus etapas los procesos de reforma y modernización, desde los niveles operativos de cómo organizar la concertación nacional, hasta fases más avanzadas de definición de pautas a seguir para lograr la concreción de acuerdos concertados, elaborando estrategias y planes de acción para llegar efectivamente a reformar y modernizar el Estado, manteniendo un proceso sistemático de modernización.

La capacidad de organización administrativa pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para articular las estrategias públicas que solventen las necesidades comunales del país a través de planes, programas y proyectos, por lo que no importa el tipo de organización específica a la que se apele, lo que importa, según la línea investigativa del presente artículo, es que el MIDEPLAN es responsable de asesorar al presidente de la república y demás ministros del poder ejecutivo, e incluso a la asamblea legislativa en el momento de analizar proyectos de ley para la creación de instituciones públicas, en torno a cuál tipo de organización resulta el más idóneo según el esquema gubernativo dispuesto, o bien, según el esquema gubernativo necesario de establecer.

La Reforma administrativa o Reforma del Estado, como también se le ha llamado, conlleva, implícitamente, otros términos como: modernización, sistema político o de gobierno, etc., pero ninguno de ellos resulta ser un concepto hueco o sin mayor causalidad; por el contrario, la activación de estrategias o acciones de modernización o de amalgama del sistema gubernamental se hacen corpóreas a través de un esquema político-administrativo que inicia con la presidencia de la república y continúa con ministerios y sus entes adscritos, instancias autónomas o descentralizadas y, finalmente, la conjunción de un grupo de cualquiera de las anteriores en un sector de actividad administrativa.

Todo lo anterior gravita sobre el MIDEPLAN y sus responsabilidades técnico-jurídicas ya aclaradas, las cuales le endilgan no sólo el establecimiento de un esquema organizativo público coherente, sino también la indefectible orientación al resto del poder ejecutivo en la emisión de directrices de dirección gubernativa, ya que es a través de ese ente ministerial como se establecen los sectores de actividad administrativa vía decreto ejecutivo, por lo que nadie más tendrá un panorama más claro sobre qué necesidades comunales deben atacarse según la planificación administrativa pública que lidera el propio MIDEPLAN, e igualmente qué instancias públicas podrán encauzar sus planes, programas y proyectos para lograr solventarlas.

FIGURAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Desconcentración

Al analizar la relación entre los diferentes organismos públicos, surge un tipo muy particular de vínculo jerárquico-administrativo denominado *desconcentración*, término que refiere a la técnica de distribución o asignación de facultades o competencias (para la consecución de acciones o toma de decisiones administrativas en forma más expedita) a favor de un inferior jerárquico, pero siempre dentro de una misma persona

jurídica (ministerio, instituto, etc.). De ahí la diferencia con el término *descentralización*, por cuanto el primero no supone la creación de una nueva persona jurídica o institución, y únicamente se asumen, como ya se dijo, *facultades o competencias dentro de una misma institución*, figura ésta que en nuestra práctica política, jurídica y administrativa se materializa mediante los llamados *Programas presupuestarios*.

El motivo para la creación de relaciones desconcentradas subyace en la necesidad de facilitar y agilizar la gestión institucional mediante el principio de división y especialización del trabajo, la búsqueda constante de la eficiencia (maximización de los limitados recursos públicos), la eficacia (la concreción de sólo aquellos programas y proyectos públicos que sí denoten un impacto en el desarrollo socioeconómico del país), y la mejor prestación de servicios públicos al poder acercar éstos a todos los habitantes del país, sin importar sus condiciones geográficas (regionalización).

Dentro de nuestra administración pública operan dos tipos de relaciones desconcentradas: máxima y mínima, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública 6227 que indica:

Artículo 83.-

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

Avocar competencia del inferior; y

Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.

3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.

5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de las competencias del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida a su favor.

La Procuraduría General de la República en su Dictamen C-313-2008, que a nuestro juicio es uno de los más claros de entender, incluso por profesionales no afines al campo del Derecho, señala lo siguiente:

La figura de la desconcentración debe ubicarse dentro de la dinámica de la jerarquía administrativa como una técnica de ordenación y distribución de las funciones y competencias, la cual “supone la atribución en cabeza de un órgano administrativo de una competencia externa y exclusiva sometida o no a una relación jerárquica con el superior. La desconcentración, tiene como propósitos racionalizar y flexibilizar el aparato administrativo, descongestionando de atribuciones a los órganos centrales superiores,

para hacer más ágil y expedito el ejercicio de las competencias especiales, técnicas y exclusivas que son desconcentradas y la redistribución o reparto de competencias entre los órganos centrales y los periféricos (Jinesta, 2006: 487).

Lo anterior supone que se le atribuya competencia exclusiva a un órgano que se encuentra dentro de una estructura jerárquica, sin salir del todo de ella, la cual puede darse a través de una ley o un reglamento. Igualmente puede existir una desconcentración funcional o territorial, dependiendo de la clase de servicios que brinde el ente. En el primer supuesto se desconcentran funciones exclusivas en razón de la tecnicidad, la eficacia y eficiencia, imparcialidad y objetividad administrativas (ejemplo, el Consejo de Seguridad Vial órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes) y en el segundo caso, viene a ser similar al fenómeno de la regionalización administrativa, esto con el fin de descentralizar servicios y extenderlos a otros ámbitos geográficos y facilitar su acceso a los administrados (ejemplo, las regionales de educación, órganos desconcentrados del Ministerio de Educación Pública, que su gran mayoría se encuentran ubicados en las cabeceras de provincia).

Para no dejar lugar a acepciones coartadas, debemos clarificar que a los órganos desconcentrados se les ha llamado igualmente

órganos adscritos,² por lo cual, será lo establecido en la respectiva ley orgánica de los mismos, la que nos dé orientación sobre su mayor o menor grado de independencia administrativa para con el órgano superior (ministerio) al que pertenece y al cual, en teoría, le une el grado de afinidad en cuanto al desarrollo de funciones públicas.

a) Desconcentración mínima:

Sobre ésta podemos indicar que opera conforme a lo establecido en el artículo 83 numeral 2 de la Ley General de la Administración Pública, e implica que el superior no podrá avocar competencias del inferior, revisar o sustituir la conducta de éste, de oficio o a instancia de parte.

No obstante, el superior jerárquico sí conserva el arrogarse potestades (sobre todo de mando) que le son propias, existiendo la obligación por parte del órgano desconcentrado, de acatar las disposiciones que dicho superior le imponga a través de órdenes, instrucciones o circulares. Tales potestades pueden sumarse a las de fiscalización, disciplinarias, suscripción de convenios, contratos y todo tipo de acto en materia de contratación administrativa.

Ejemplo de este tipo de relaciones son las direcciones regionales de los ministerios, las cuales existen por una separación geográfica necesaria para que los usuarios o administrados puedan hacer uso de los

bienes y/o servicios producidos por éstas, sin tener que desplazarse hasta la capital. No obstante, dichas direcciones regionales deben velar por la observancia en cuanto a todas las disposiciones emitidas por el jerarca, y generalmente el grado de desconcentración no llega hasta la administración presupuestaria, por cuanto la misma se mantiene según su formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación en las instancias centrales, práctica que obviamente resta asertividad, eficiencia y eficacia a la gestión administrativa pública.

En el caso de órganos con desconcentración mínima tenemos, entre otras, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la Dirección General de Control de Drogas.

b) Desconcentración máxima:

Sobre la misma podemos indicar que opera de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 numeral 3 de la Ley General de la Administración Pública, e implica que el superior, además de estar imposibilitado para avocar competencias del inferior y revisar o sustituir su conducta (de oficio o a instancia de parte), no ostenta potestades de mando a través de órdenes, instrucciones o circulares al órgano inferior, por lo que la relación jerárquica tiende a difuminarse.

En este caso, y al contrario de la desconcentración mínima, las potestades

de fiscalización, suscripción de convenios, contratos y todo tipo de acto en materia de contratación administrativa, las ejerce el órgano (generalmente colegiado) distinto al ministro que ha sido creado como superior, sea consejo directivo o junta administrativa. Aun así, el ministro no pierde el nexo con el órgano desconcentrado, en primera instancia por estar adscrito al Ministerio y, en segunda, por cuanto el primero, o en su defecto el viceministro respectivo, son parte de los miembros que conforman el órgano colegiado jerárquico.

Como ejemplo de tales órganos tenemos los Consejos de Seguridad Vial, Vialidad, Concesiones, Transporte Público y Técnico de Aviación Civil, todos pertenecientes al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Se reitera en lo perteneciente a dichas instancias, que corresponde a su Consejo Directivo y no al Ministro, influir en su gestión administrativa total (presupuestaria, de recursos humanos, de contratación administrativa, etc.).

Esa posibilidad de autogestión se la otorga su ley de creación que los ha dotado de personería jurídica instrumental y no propia, ya que, en el segundo de los casos sí estaríamos frente a un nuevo órgano. Siempre sobre la línea de la personería jurídica instrumental, y habiendo analizado lo establecido por la Procuraduría General de la República, nuestra acepción sobre ésta sería: *la posibilidad que ha brindado el*

legislador a un órgano ministerial inferior para el manejo de sus recursos económicos, lo que le permite conseguir con agilidad recursos materiales y humanos para dar cumplimiento a las competencias asignadas por ley, a través de una cédula jurídica diferente al resto del conglomerado ministerial o institución a la cual se la ha adscrito, generándole una independencia administrativa cuasi totalitaria, pero sin crear una figura pública nueva, aspecto que solo sería posible mediante una personería jurídica propia.

Ambas formas de desconcentración administrativa tienen como acicate brindar agilidad, flexibilidad y, principalmente, eficacia a la administración pública, ya que de lo contrario nos encontraríamos con un formato organizacional difícil de dirigir por parte de los ministros de gobierno, sobre todo. Una institución que goce de desconcentración máxima tiene mayor capacidad de actuación, al ostentar una estructura administrativa propia, lo cual le permite dedicar todos sus esfuerzos a la consecución de los objetivos establecidos, sin tener que pasar por toda la maquinaria ministerial; por ejemplo, en el momento de formular sus presupuestos, realizar contrataciones de personal, gestionar procesos de contratación administrativa y, por supuesto, evaluar los resultados obtenidos y reorientar lo que corresponda, obviando, tal y como se indica en líneas precedentes, el tener que contar con la autorización del ministro para todo ello.

SECTORIALIZACIÓN

En este acápite pretendemos dejar en claro el aporte del Dr. Johnny Meoño Segura a la búsqueda del mejoramiento de nuestro engranaje público, y que ha permitido articular esfuerzos públicos para el desarrollo integral; con esto nos referimos a sus planteamientos y constantes defensas de la sectorialización y la regionalización de las instituciones públicas. Tales defensas las ha plasmado mediante publicaciones, en diarios de circulación nacional, revistas especializadas, libros, investigaciones académicas, consultorías, etc., los cuales, finalmente, se constituyen en un andamiaje teórico-conceptual e interpretativo sin mayor parangón en Costa Rica y que ha sido determinante para modelar el esquema gubernativo.

Por ejemplo, como director de la OFIPLAN, entre 1976 y 1984, la cual se transformó posteriormente en la División de Reforma Administrativa, instituyó esfuerzos técnico-administrativos de rectoría y acompañamiento a todo el conglomerado institucional cubierto bajo el alero del presidente de la república, para así desarrollar sólidas estrategias no sólo de organización gubernativa, sino de planificación y evaluación de resultados en el marco de esa capacidad de dirección gubernativa instituida en la Constitución Política y las leyes vigentes.

Incluso, es durante la dirección del Dr. Meoño cuando se da el lapso más prolijo

de publicaciones por parte de la División de planes y política administrativa bajo el esquema de *Serie de Divulgación de Estudios Técnicos*, documentos que fueron pioneros en el agrupamiento de conceptos y abordajes teóricos, metodológicos y jurídicos que instruían a funcionarios y jerarcas públicos, así como a académicos, investigadores y estudiantes de Administración pública, sobre la forma de adecuar el accionar institucional público a la serie de disposiciones vigentes. Todo lo anterior, según el marco superior constitucional y legalmente dispuesto, el cual permite y, sobre todo, propende el planteamiento holístico, coherente y sistémico de estrategias públicas encauzadas a lograr el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del país a partir del Plan nacional de desarrollo, así como por la vía de la dirección gubernativa mediante directrices presidenciales.

No obstante la ingente obra de Meoño Segura y por la extensión del presente aporte, nos circunscribimos a presentar los conceptos de sectorialización y regionalización, los cuales son absolutamente indispensables para activar, encauzar, evaluar y/o redireccionar las estrategias indicadas y posibles a través del desempeño de las instituciones públicas, pero siempre en forma ordenada tanto en los sectores de actividad administrativa en que se divide el estado, como en las regiones de desarrollo en que se divide el territorio nacional que, como reiteramos, han sido defendidos a ultranza por él para conseguir

resultados tangibles de un aparato estatal que debe estar dispuesto a satisfacer necesidades de toda índole: salud, educación, vivienda, tecnología, etc.

Valga aclarar en cuanto a este breve esbozo del papel del Dr. Meoño Segura, que sus prescripciones no han sido hasta la fecha debatidas o cuestionadas; todo lo contrario, se han afincado en el argot y la práctica jurídico-administrativa propias de la Administración pública, como acicates indispensables en el momento de esquematizar, según lo indicado supra, la gama de esfuerzos estatales dirigidos al desarrollo nacional integral.

Así, iniciamos presentando el concepto que desarrolla sobre sector:

Sectorialización es, en nuestra concepción, el agrupamiento de instituciones, programas y actividades que concurren en campos semejantes de actividad en consecución de algún objetivo de Gobierno, estableciendo a los Ministros como órganos político-organizativos mayores a cada institución en particular, con el fin de fortalecer la dirección política del Poder Ejecutivo, y la programación sustantiva interinstitucional, y el control y evaluación de resultados públicos. El Sector debe reunir por lo menos a un Ministro sustantivo con el resto de entes descentralizados administrativamente que concurren en su campo de competencia (Meoño, 1986: 123).

Una vez transcrita la anterior definición, estamos en posibilidades de referirnos a su importancia en las actividades de organización

pública. Consideramos que uno de los mayores problemas para concretar un servicio público sectorial que rinda un impacto positivo en el desarrollo socioeconómico del país, radica, entre otros, en:

1. La duplicidad de funciones administrativas de distintos entes públicos, sin control y/o evaluación del impacto para con las poblaciones o usuarios meta, sea en la prestación de servicios, la entrega de materiales, subsidios, etc. Dicho argumento toma forma al analizar que una misma ONG puede recibir recursos económicos para la concreción de sus proyectos de al menos cuatros instituciones públicas, aspecto que no criticamos, sino que más bien nuestra censura va hacia la falta de coordinación en la evaluación de la entrega de los mismos, ya que al menos una de tales instancias debería coordinar o regular la entrega y uso de dichos recursos públicos dentro de todo un sistema de inversión social sectorial.

La falta de una rectoría lo suficientemente *empoderada* de sus funciones y responsabilidades en cuanto a la coordinación del sector vía *directrices*, impide que se diseñen, establezcan, controlen y evalúen adecuadas políticas públicas de real impacto socioeconómico nacional. En este caso, el ministro rector del sector cuenta con la capacidad de dirección gubernativa para direccionar las funciones de entes centrales o descentralizados que pertenezcan a su sector, elemento vital en los procesos de organización para evitar la duplicidad de

programas, proyectos funciones e inversiones públicas.

Si una serie de instituciones pertenecientes a un mismo sector realiza actividades similares o idénticas (entrega de subsidios a personas de escasos recursos, entrega de materiales a comunidades, entrega de recursos económicos a organizaciones no gubernamentales, becas estudiantiles, etc.) deberá analizarse su diseño organizacional y proceder a reorganizarlas, modificando aquellas en que la ley no lo impida y concatenando todas para evitar la duplicidad de funciones, reconociendo que debe existir un único ente encargado de liderar los programas, proyectos, esfuerzos o recursos que converjan en un mismo campo de acción administrativa pública (sector).

Para ejemplificar mejor lo anterior, procedemos con un caso supuesto: si el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) cuenta con el Departamento de Análisis y Entrega de Becas Educativas, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) cuenta con la Unidad de Ayudas Económicas Estudiantiles y, a su vez, el Ministerio de Educación cuenta con el Fondo Nacional de Becas, resultaría lógico que el ministro rector correspondiente proceda a valorar la convergencia de estas tres instancias en un solo andamiaje administrativo que, si bien la ley no lo faculta para eliminar alguna de ellas, sí le permite explicitar cuál fungirá como director de orquesta dentro de todo un programa de análisis y evaluación de inversiones públicas estudiantiles. De tal forma los parámetros

en cuanto a evaluación de solicitudes de becas, valoración del desempeño estudiantil, valoración de situación socioeconómica del interesado(a), entrega de recursos y otros, serían los mismos en las tres, lo que permite la unificación, integridad, accesibilidad, control y actualización de la información de un Sistema Nacional de Inversión Pública Estudiantil. Lo anterior es posible con fundamento en la capacidad de dirección gubernativa explicitada infra.

El ayuno que existe de diagramar sectores de actividad administrativa totalmente congruentes con el campo de actividad que cada institución debe atender según su ley orgánica y/o demás normas, sumado al hecho del prácticamente inexistente ejercicio de la dirección gubernativa de dichos sectores vía directrices, actualmente genera en Costa Rica un tinglado administrativo, una suerte de Leviatán que no logra articular políticas públicas integrales. El ejemplo hipotético anterior representa una referencia sobre la realidad político-administrativa costarricense, donde programas de diferentes instituciones públicas de la administración central, descentralizada, con desconcentración máxima o mínima, que bien pueden agruparse en un mismo sector y lograr sinergias, sí y solo sí se lograra armar un director de orquesta, o sea, ministro rector, que lidere los esfuerzos y recursos ahí contenidos.

Por lo tanto, volviendo a nuestro ejemplo, la posibilidad de girar recursos a estudiantes vía instituciones públicas no sabe de

organización, ejecución y vigilancia efectiva; más bien, las ayudas podrían solicitarse a diferentes instituciones sin que ninguna sepa de la ayuda brindada por la otra, de los controles establecidos y, peor aún, de los incumplimientos y/o violaciones a las disposiciones de control dispuestas. Esto es lo que en realidad ocurre con una Asociación de Desarrollo Comunal (ONG), la cual bien puede recibir donaciones, subvenciones o recursos con contraprestación de toda una gama de instancias como la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, del Ministerio de Gobernación, del Programa PL-480 del MIDEPLAN, entre otras. El agravante está en que todas las anteriores no interrelacionan y desconocen el accionar de cada una, girando recursos sin mayor acto de dirección o coordinación administrativa.

Ciertamente, un Estado que no sea vigilante y responsable de la forma en que debe organizar o esquematizar sus instancias a fin de evitar toda duplicidad o superposición de funciones, se transforma en un Estado ineficaz y anquilosado, incapaz de vertebrar esfuerzos cohesionados y sostenibles para el mejor logro del desarrollo nacional.

REGIONALIZACIÓN

La necesidad de articular las necesidades de las comunidades en un ámbito de acción geográfico que permitiera, de igual forma, concatenar los recursos y esfuerzos

de las instituciones públicas que se vieran correlacionadas bajo un mismo campo de acción (sectorialización) para la adecuada concreción de proyectos de desarrollo, se plasma por primera vez, de manera legal, en el proyecto de reforma a la Ley de Planificación Nacional 5525, expediente legislativo 8014, mismo que perseguía retomar el papel preponderante que han debido ostentar las municipalidades en el desarrollo nacional, e indicando de manera muy apropiada en su fundamentación lo siguiente:

La planificación regional es la elaboración y realización de los programas de desarrollo de algunas o todas las regiones del país, mediante una distribución meditada, racional, de las fuerzas productivas y el capital de inversión de que se dispone. La planificación regional no es por lo tanto el acto de invertir recursos y de distribuir fuerzas productivas por proporción al número de habitantes o a la extensión de la región o a la influencia de este o aquel personaje de la localidad. Es algo mucho más complejo, pues debe tomar en cuenta las posibilidades del lugar, las necesidades del desarrollo económico y el orden de inversiones que aconsejan los técnicos nacionales.

La planificación regional tiene los siguientes objetivos:

a) la distribución territorial de la producción, entendiéndola, como hemos dicho, como la distribución que corresponde a las proyecciones y tareas económicas y sociales del plan en su conjunto;

- b) el desarrollo de cada una de las regiones que integran el país de acuerdo con las condiciones naturales, económicas y sociales;
- c) la conjugación armónica de la distribución de las ramas de la economía con el desarrollo de cada una de las regiones, formando un complejo económico ÚNICO.

La coordinación de los planes sectoriales con los regionales es la que puede permitirle al Estado darle a los pueblos la carretera, el puente, la plaza, la escuela, la electricidad, el agua, etc., que necesitan con urgencia y reclaman. Pero a la vez darle también a la empresa industrial o agroindustrial, y el desenvolvimiento —en fin— de las ciudades, de manera que correspondan a las necesidades debidamente estudiadas, clasificadas y valoradas del desarrollo económico y social del país, a la creación del sistema de distribución geográfico de la población, a la solución de los problemas migratorios y a la solución de muchos otros aspectos del progreso.

La regulación planificada, sectorial y regional, la eliminación de la politiquería o el empirismo en las inversiones, y la participación popular, democrática, en el proceso, es indispensable si se pretende una reforma institucional que juegue un papel positivo y avanzado.

No obstante lo transcrito, en la segunda respuesta que la entonces OFIPLAN brindó sobre dicho proyecto, en mayo de 1982, a quienes proponían la reforma, dejó muy en

claro que desde 1974 venían realizándose trascendentales esfuerzos en materia de regionalización y sectorialización y, por ende, de participación ciudadana a través de decretos ejecutivos, los cuales consagraban de lleno la participación del pueblo y las municipalidades, vía consejos de desarrollo, para así especificarle al presidente de la república las necesidades regionales, y que éste a su vez dictara políticas sectoriales para solventar tales necesidades, que en esta forma llegaban a adquirir un carácter necesario y vinculante sobre la política sectorial del gobierno en su totalidad.

La fundamentación técnica que se siguió para dejar clara la desavenencia al proyecto, así como el adecuado trabajo técnico-político que se venía desarrollando, consagró otra serie de argumentos sumamente interesantes y justificados que incluían la oposición al circunscribir las regiones a los 81 cantones del país, aspecto que hubiera significado un alto grado de dispersión en la labor operativa de las instituciones públicas para la coordinación efectiva de esfuerzos y la concreción de proyectos de desarrollo.

En cuanto al concepto de región, procedemos a presentar lo indicado por el Dr. Meoño: “Regionalización: significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una

mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales” (1986: 123).

Como puede inferirse, existen consideraciones socioeconómicas y demográficas que hacen que cada comunidad del país sea “sui generis” en comparación, incluso, con su vecina, diferencias que aumentan exponencialmente al hablar de lugares cada vez más alejados unos de otros. Este variopinto de comunidades son abordadas por el engranaje administrativo público por regiones que permitan concretar adecuados procesos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, permitiendo abordar, de mejor manera por parte de las instituciones públicas, a aquellas comunidades que comparten elementos socioeconómicos, demográficos y/o geográficos, argumento que ostenta coherencia administrativa y técnica suficiente como para que, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se busque concretar todos los esfuerzos necesarios para el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de tales comunidades, sea en aspectos de infraestructura vial, servicios de salud, alcantarillado y agua potable, electrificación, telefonía, atención de quejas y reclamos por la prestación de bienes y servicios privados, entre muchos otros más

La organización regional materializa lo que la teoría administrativa ha establecido como organización por localidad o área geográfica, gracias a la cual podemos encontrar toda

una serie de funcionarios de diversas especialidades (Derecho, Ciencias políticas, Trabajo social, Sociología, Administración pública, Ingeniería agrícola, etc.) que realizan sus funciones en las direcciones regionales en atención al mejoramiento socioeconómico de dicha área geográfica y en razón de las políticas de desarrollo establecidas por el órgano jerárquico máximo al cual pertenecen.

En la actualidad el decreto que establece la División Regional del territorio de Costa Rica, para los efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, es el Decreto Ejecutivo 7944-PLAN-MP, mismo que brinda seguridad técnico-jurídica a la agrupación de cantones en diversas regiones y esquematizándolas de la siguiente manera:

- I) Región Central
- II) Región Chorotega
- III) Región Pacífico Central
- IV) Región Brunca
- V) Región Huetar Atlántica
- VI) Región Huetar Norte
- VII) Región Provincia de Heredia
- VIII) Región Provincia de Cartago

En el resto de artículos de este decreto, terminan de cimentarse las importantes responsabilidades administrativas que tanto los ministerios, como instituciones descentralizadas deben realizar a fin de, primeramente, ajustar sus planes y actividades

a la regionalización indicada. En segunda instancia, clarifica la función del hoy MIDEPLAN en materia de regionalización, pues promoverá todas las formas jurídicas, de planeamiento, de administración y de ejecución necesarias para el trabajo coordinado y para el desarrollo integrado de cada una de las zonas, a través del encuadre del Plan Nacional de Desarrollo, sus programas y proyectos dentro del nuevo marco de la regionalización.

Conforme lo anterior, resulta lógico y procedente que toda institución pública que tenga ámbito de acción nacional establezca una organización administrativa en cada una de las regiones establecidas en el Decreto Ejecutivo 7944-PLAN-MP, lo que significa que se estén destinando recursos humanos, técnicos y financieros para tener presencia donde la población lo requiera, argumento que nos lleva a plasmar dos circunstancias actuales contrarias al ordenamiento técnico-jurídico:

1. En Costa Rica, no todas las instituciones públicas de cobertura nacional cuentan con presencia en todas las regiones y más bien concentran su proceso administrativo (planificación, organización, dirección, control y evaluación) en la capital, lo que le resta efectividad y eficiencia a la prestación de servicios públicos, tal y como lo establecen sus leyes orgánicas.³
2. La gran mayoría de instituciones públicas costarricenses no respetan la regionalización establecida en el decreto antes analizado,

e incluso promueven la emisión de otros decretos para organizarse regionalmente como mejor les parezca, aspecto que desaviene las directrices emitidas por el ente rector en materia de planificación y organización pública (MIDEPLAN), lo que ocasiona que éstas caigan en una desorganización y descoordinación de programas y asignación de recursos públicos, que sí tendrían mayor impacto en tanto convergieran en la misma distribución geográfica que el resto de las instituciones, no de forma desperdigada como en el presente.

El desánimo por respetar la regionalización dispuesta, incluso por parte del mismo MIDEPLAN, quien está organizado de forma diferente al Decreto Ejecutivo 7944-PLAN-MP, deviene en desatención pronta al ciudadano en los lugares donde se requiere; desarticulación de programas públicos que más bien deberían unirse en las regiones para atacar conjuntamente problemas homólogos; disparidad en las soluciones de mejora a las necesidades comunales, y por lo tanto, dispersión de recursos públicos; disparidad en los avances del desarrollo humano, ya que cuando existen instituciones en una región se pueden solventar necesidades propias de esa institución, no así de otras que no cuentan con presencia regional, por lo que una comunidad puede ostentar altos índices de salud por la presencia de las autoridades respectivas, pero puede estar “retrasada”

en aspectos de educación o infraestructura vial por la no presencia de las instancias pertinentes.

No obstante lo anterior, es deber de las instituciones públicas respetar dicha regionalización y destinar todos los recursos humanos, técnicos y financieros para la mejor prestación de sus servicios públicos, ya que el nivel de satisfacción en la prestación de éstos forma parte de los indicadores de desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, mejora la imagen país según los inversores nacionales y, sobre todo, los internacionales. Demás está decir que estos últimos constituyen importantísimas y nada desdeñables fuentes de ingreso para la mejora de la economía y, por ende, de las capacidades del gobierno para emprender programas y proyectos para el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes.

LA DIRECCIÓN GUBERNATIVA PARA EL ENGARCE DE PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS Y POLÍTICAS DE INTERÉS PÚBLICO

Según pudo verse supra, las formas de organización administrativa pública en Costa Rica deben, indefectiblemente, derivar en la activación y encauzamiento de recursos humanos, técnicos y financieros hacia la concreción, primeramente, del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento técnico-político por excelencia que permite al presidente de

la república guiar el accionar gubernamental bajo un enfoque sistémico y, en segunda instancia, de todos aquellos programas, proyectos y/o políticas provenientes de éste, que se enmarcan en el objetivo del desarrollo nacional y el interés público propio del artículo 50 constitucional.

Ahora bien, el ejercicio de la dirección gubernativa por parte del Poder Ejecutivo, o sea, presidente de la república y ministros del ramo (sector) que valga acuñar, debería evitar, o bien minimizar, la duplicidad, inconsistencia y superposición de políticas públicas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntalando hacia la cohesión y coherencia entre las mismas; esto es jurídica y políticamente posible actuando (como bien lo ha descrito y prescrito Meoño Segura) a través de la Ley General de la Administración Pública 6227, específicamente por medio de directrices, las cuales se elaboran con sustento en los siguientes artículos de la norma de referencia:

Artículo 26.- El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

- b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;
- c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado. (Interpretado por Resolución de la Sala

Constitucional N° 3855-93 de las 9:15 horas del 12 de agosto de 1993).

Artículo 27.-

1.- Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizado, del respectivo ramo.

Artículo 98.-

1.- El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.

Artículo 99.-

1.- Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

Artículo 100.-

1.- Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar su inobservancia.

2.- El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.

Note el lector que aquí encontramos todo un andamiaje legal que permite al Poder Ejecutivo dirigir, a través de directrices, a toda la administración pública, incluso las instituciones descentralizadas⁴ bajo un enfoque sistémico, coherente y articulado, buscando solventar la serie de necesidades socio-económicas que presentan las comunidades de todo el país. Todo esto con el afán de evitar las disfuncionalidades en que incurren las instituciones con respecto a sus objetivos legales, con motivo de la duplicidad de funciones y la ineficacia en la concreción de políticas y programas de impacto nacional.

No obstante, presentamos nuevamente otra disparidad en la administración pública costarricense, al denotarse una desidia por parte de todo el Poder Ejecutivo de echar mano al articulado de marras, para lograr el encauzamiento de todo el conglomerado estatal hacia la consecución exitosa del

Plan Nacional de Desarrollo, o bien, de cualquier programa o proyecto que resulte de prioridad evidente y manifiesta para la población costarricense, para una parte de ella o para un región en particular. Esta desidia no hace más que dilatar en la pronta atención de necesidades comunales y suma argumentos para reforzar nuestro criterio de que las instituciones públicas se están convirtiendo en un tinglado administrativo carente de visión, de dirección y, por ende, importancia, ya que las instituciones pululan por el universo administrativo sin claridad sobre lo que deben hacer para ostentar un valor público por sí mismas.

Debe corregirse, sin mayor dilación, la falta de protagonismo de MIDEPLAN para articular políticas públicas indispensables para materializar el desarrollo costarricense, vía directrices, las cuales se constituyen en instrumentos de dirección gubernativa de efectivo valor al deber ser atendidas por las instituciones públicas sin importar su naturaleza jurídica, tal y como lo refuerza la sala constitucional del Poder Judicial en varias de las resoluciones, y aquí referenciamos al menos una que igual destaca nuestra tesis.

CONCLUSIONES

A través de las líneas precedentes pudimos vislumbrar y sustentar, con base en un marco referencial de orden teórico, político-jurídico y conceptual, algunas de las formas

de organización administrativa pública propias del caso costarricense. Igualmente, se presentó el mecanismo político-jurídico que permite el ejercicio de la dirección gubernativa para orientar la acción de toda la administración pública en su conjunto, lo que logra clarificar al lector interesado en los mecanismos dispuestos para activar y orientar las políticas gubernativas.

Dicho marco, si bien se encuentra vigente, no ha sido escuchado por muchos jerarcas públicos e incluso por el MIDEPLAN, ya que al finalizar el presente trabajo investigativo, no hemos sido testigos aún de una posición más férrea por parte de esa entidad con el fin de lograr una estrategia sistémica y continua para cumplir los mandatos constitucionales y legales en materia de reforma y modernización de todo el aparato estatal en materia regional y sectorial, sobre todo cuando tampoco notamos una presencia más consecuente con su responsabilidad legal para ayudar a la presidencia de la república a guiar dicho aparato en el marco de la planificación nacional que deriva de la Ley de Planificación Nacional, y más directamente del Plan Nacional de Desarrollo vía directrices. Sobresale, en esta misma línea, la poca importancia que las autoridades le brindan a las prescripciones de Meoño Segura, las cuales son bastas pero que, por motivo de extensión de este aporte, se limitan a las que sustenten nuestro abordaje.

La incapacidad actual de emitir un lineamiento que aglutine todas las instituciones

públicas en sectores de actividad administrativa de forma certera, a fin de evitar la superposición de políticas públicas, así como el desvío y disgregación de esfuerzos administrativos públicos son, en definitiva, carencias que deben endilgarse a MIDEPLAN, toda vez que desatiende el marco aquí presentado, el cual es reconocido incluso por la Contraloría general de la república.

Entonces, ¿qué se debe esperar del MIDEPLAN con base en las acepciones anteriormente indicadas? La respuesta es que deberíamos esperar una actitud vigorosa donde:

1. Se conformen sectores de actividad administrativa congruentes con el campo de actividad desplegada por cada institución de la administración central o descentralizada.
2. Exigir a todo el conglomerado de instituciones públicas su organización administrativa bajo un respeto irrestricto al Decreto Ejecutivo 7944-PLAN-MP, “mapeando” la condición actual de cada una de ellas y dando un tiempo perentorio para cumplir con lo anterior, o bien, improbando propuestas de organigramas que no atiendan el decreto.
3. Establecer mecanismos de concertación que, de forma aparejada con la regionalización, logren sentar a todas las instituciones públicas en un mismo espacio de diálogo y diagramación de estrategias de desarrollo regional, sobre todo de aquellas con algún grado de desconcentración, las cuales,

por la agilidad administrativa de la cual han sido revestidas, se les exige ser más eficientes y eficaces. Todo esto en sintonía con el Sistema Nacional de Planificación que le corresponde comandar.

4. Realizar estudios e investigaciones de campo que arrojen datos actualizados sobre el impacto de los sectores de actividad en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los mecanismos de concertación propuestos en el punto anterior y en todas las regiones del país.
5. Asesorar a la presidencia de la república y a todos los ministros rectores de sector, en torno a la emisión de directrices que encaucen el accionar gubernativo al fiel cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, sustentándose en la Ley General de la Administración Pública, en la Ley de Planificación Nacional y en la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Valga señalar que la reforma administrativa va más allá de proponer nuevas instituciones o de aprobar esquemas organizativos aparentemente novedosos o contemporáneos. Una reforma que no comulgue con la búsqueda de un mejor desempeño estatal resulta ser amorfa y carente de sustento social, político y jurídico, según lo aquí detallado. Por eso, los conceptos señalados son efectivamente transversales, ya que se complementan y yuxtaponen, posibilitando una organización administrativa

en red y no coartada, enriquecida y sustentada por la capacidad de dirección gubernativa que ostenta el Poder Ejecutivo.

Resulta insoslayable que el estado costarricense, como tal, retome, a través del MIDEPLAN, la tarea inconclusa de mejorar su accionar administrativo, en claro beneficio de los ciudadanos y habitantes del país, ya que las funciones de imperio que le corresponden al primero, sean en materia de: desarrollo socioeconómico, modelo agroexportador, seguridad ciudadana, salud, educación, infraestructura vial, aérea y/o portuaria, provisión de servicios de agua, luz, telefonía, e incluso en materia de regulación económica o fiscalización en la provisión de servicios públicos por concesión, resultan posibles bajo parámetros de eficiencia, eficacia, transparencia, unidad y legalidad, si, y sólo si, se dispone de un engranaje administrativo público moderno y adaptado al contexto de las necesidades comunales latentes.

NOTAS

¹ Henry Fayol se refiere así a las Ciencias Administrativas:

El significado por mí atribuido al término administración, y generalmente adoptado, amplía en forma notable el dominio de las ciencias administrativas. Además de los Servicios Públicos, él comprende también a las empresas de cualquier índole, amplitud, forma y objeto. Todas las empresas necesitan

previsión, organización, mando, coordinación y control; para funcionar debidamente, todas han de respetar los mismos principios generales. Ya no se trata de varias ciencias administrativas, sino de una sola ciencia que se aplica tanto en los asuntos públicos como en los privados, y ambos elementos principales se encuentran, resumidos, en lo que hoy se denomina doctrina administrativa (1957: 179-180).

Tenemos claridad por nuestra formación y experiencia académico-laboral, la realidad político-jurídica que rige a la administración pública difiere diametralmente de la realidad jurídico-lucrativa que rodea a las empresas privadas. La primera se constituye en todo un sistema político-administrativo cuya razón de ser está en las necesidades de la sociedad a la que pertenece, y por tanto sus instituciones se modelan a partir del cumplimiento de sus objetivos sociales, sin que sea el lucro o la ganancia la razón primordial (para un mejor detalle sobre esta disparidad entre gestión administrativa pública y gestión administrativa privada, consúltese *Introducción al análisis de la Burocracia Pública*, de Johnny Meoño Segura, EUCR, San José, 1980). De igual forma, el principio de legalidad al que se ve sujeta la primera, no lo notamos en lo más mínimo en la administración privada.

² En este sentido puede también consultarse el Dictamen C-284-2002 de la Procuraduría General de la República.

³ Para sustentar dicho argumento recurrimos a la tesis que Meoño ha defendido desde 1976; no obstante, tomamos como basamento para el presente trabajo lo indicado en su último libro (2008).

⁴ Las directrices no son órdenes que permiten impedir o no la actuación de los entes descentralizados creados a la luz del artículo 188 de la Constitución Política, pero sí permiten que lo hagan en forma individual o grupal en una determinada dirección, estableciendo metas y tipos de medios. Tómese como fundamento lo indicado por la Sala Constitucional del Poder Judicial en su resolución 3309-94, que en lo medular establece: "...las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República".

Así, el Poder Ejecutivo podrá únicamente, según su potestad de rectoría, dictarle a las instituciones descentralizadas la fijación de fines, metas y tipos de medios para lograr los primeros, aspectos que deben estar

en armonía con la estrategia de desarrollo nacional unitaria, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se formula en estricto apego a la Ley de Planificación Nacional 5525. Por lo tanto, según dicha jurisprudencia, no cabe relación de subordinación entre Poder Ejecutivo e instituciones descentralizadas, sino, únicamente, relación de dirección (Véase Meoño Segura, 2008: 82).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Asamblea Legislativa (1974), *Ley de Planificación Nacional 5525*, San José, Costa Rica, Mimeografiado.

——— (1978), *Ley General de la Administración Pública 6227*, San José, Costa Rica, Mimeografiado.

——— (1982), *Expediente Legislativo 8014: Proyecto de Reforma a la Ley de Planificación Nacional*, San José, Costa Rica, Mimeografiado.

CGR (Contraloría General de la República) (2006), *Informe DFOE-SAF-01-2006, Informe sobre la gestión de MIDEPLAN en el proceso de modernización de la Administración Pública*, San José, Costa Rica.

OFIPLAN (División de Planes y Política Administrativa) (1978), *Documentos sobre Reforma Administrativa*, San José, Costa Rica.

- Fayol, Henry (1957), *Administración Industrial y General*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (1998), *Constitución Política, Ley General de Policía y otros documentos*, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional.
- Jinesta, Ernesto (2006), *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S.A.
- Meoño, Johnny (1980), *Introducción al análisis de la Burocracia Pública*, San José, Costa Rica, EUCR.
- (1986), *Administración Pública: Teoría y Práctica*, San José, Costa Rica, EUCR.
- (2008), *Guía para un excelente gobierno y para un ciudadano menos indolente*, San José, Costa Rica, IIICE/UCR.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (1994), *Reglamento General de MIDEPLAN*, Decreto Ejecutivo 23323-PLAN, Diario Oficial La Gaceta 102 del 27 de mayo de 1994, San José, Costa Rica.
- (1998), *Reglamento a la Ley Marco para la transformación institucional y reforma a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales*, Decreto Ejecutivo 26893-MTSS-PLAN, Diario Oficial La Gaceta 88 del 8 de mayo de 1998, San José, Costa Rica.
- (2004), *Reglamento de creación de la Comisión Presidencial (COPRE)*, Decreto Ejecutivo 31587-P-PLAN, Diario Oficial La Gaceta 9 del 14 de enero de 2004, San José, Costa Rica.
- Procuraduría General de la República (2002), Dictamen C-284-2002, en http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11496&strTipM=T, consultado el 17 de junio de 2008.
- (2006), Dictamen C-084-2006, en http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=13699&strTipM=T, consultado el 25 de agosto de 2008.