

UNA PROPUESTA TÉCNICO-CONCEPTUAL PARA EL DISEÑO ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rolando Bolaños Garita¹

ÍNDICE

Resumen	185
Abstract	186
I. Introducción	186
II. Necesidad de una adecuada organización administrativa de las instituciones públicas	187
III. El marco de acción en la administración pública	188
IV. El papel de MIDEPLAN en el diseño organizativo de la administración pública .194	
IV. Algunos criterios de funcionalidad organizacional interrelacionados con el principio de organización administrativa	198
División del trabajo.	198
Principio de dirección	200
V. Connotación de dependencias administrativas públicas.	201
Gerencia	205
Dirección.	206
Departamento.	207
Sección	208
Niveles staff.	209
Representación gráfica.	209
VI. Conclusiones.	210
VIII. Bibliografía	211

RESUMEN

Dentro del lenguaje técnico-administrativo con que cuentan las instituciones públicas en Costa Rica, se denota el uso indiscriminado de cierta terminología que ha venido afincándose a lo largo del tiempo sin que se le haya brindado la fundamentación adecuada para que pueda ser de uso colectivo. Nos referimos a los términos empleados en los procesos de organización o reorganización estructural

1 Licenciado en Administración de Negocios con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, estudios a nivel de Maestría en Psicología Grupal y en Administración con énfasis en Recursos Humanos,

Director Administrativo Financiero de DINADECO, Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte Sede Heredia, publicaciones varias en revistas especializadas.

de las instituciones públicas dentro de los cuales reconocemos: Gerencia, Dirección, Departamento, Sección, mismos que tal y como se presentará en el presente artículo, revisten cualidades no semejantes, si no que únicamente cercanía; por lo que resulta indispensable proveer una acepción revestida de racionalidad administrativa, pragmática, capaz de ahora sí, emplearse en apropiadas estrategias de modernización y adaptabilidad de nuestra administración pública.

PALABRAS CLAVE: MIDEPLAN, ADMINISTRACIÓN CENTRAL, ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA, ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, PRINCIPIO DE LEGALIDAD, DIRECTRIZ.

ABSTRACT

There is a technical jargon with which administrative institutions in Costa Rica live and operate from time to time. It has produced a certain terminology showing an inadequate theoretical or conceptual foundation which impedes advancing towards a general effective application in all public institutions. We refer to so many terms used in the processes of structural design of public institutions, some of which are those of General Management, Directorate, Department, Section, all terms which imply different qualities and hierarchy as will be presented in this essay. It does become essential to provide a sense of rational and yet pragmatic administrative meaning, useful for fostering true and consistent innovation and adaptability of our Public Administration through an intelligent exercise of an adequate strategy for innovation and adaptability by all ministries and boards of decentralized (autonomous) institutions.

KEY WORDS: MIDEPLAN, CENTRAL ADMINISTRATION, DECENTRALIZED ADMINISTRATION, ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, PRINCIPLES OF LEGALITY, GUIDELINE.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo surge como parte de la preocupación que ha despertado para el autor, el denotar cómo estudiantes de grado y postgrado, así como profesionales que ostentan tales grados académicos, incluso funcionarios pertenecientes a Unidades de Planificación en las instituciones públicas, desconocen una serie de elementos y terminología relacionados con el ámbito propio de la organización en las instituciones públicas.

Así a lo largo de muchas discusiones en ambientes informales, laborales y a través del ejercicio de la docencia, se vislumbra cuán poco se está haciendo a nivel universitario para formar profesionales en las Ciencias Administrativas², específicamente en Administración

“El significado por mi 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.”
(Fayol, 1957:179-180)

Tenemos claridad por nuestra formación y experiencia académico-laboral, que 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 que ve su razón de ser en

2 Henry Fayol se refiere así a las Ciencias Administrativas:

Pública, que dominen las variables que inciden en nuestras organizaciones, reconociendo particularidades jurídicas, políticas y conceptuales de comprobado apego a la realidad cultural, política, tecnológica y de recursos humanos o financieros del entorno costarricense. Nuestro criterio es que desde el punto de vista administrativo, la estructura organizacional es para el profesional en administración, lo que para el profesional en salud es el cuerpo humano, o sea, *aquel elemento en toda su dimensión sobre el cual basará su trabajo en pos de la mejora continua*, llámese organigrama, estructura ocupacional, diseño de funciones y procesos, relaciones de autoridad y liderazgo, estrategias de información y comunicación, clima organizacional, entre otros. Es así como reiteramos la evidente necesidad que desde la academia tenemos los que formamos futuros profesionales públicos, por desarrollar en ellos la capacidad de analizar una institución pública, partiendo del elemento formal más visible: *el organigrama*, para que posteriormente puedan ir abordando técnicamente toda la otra serie de elementos que la rodean y (o) afectan bajo un contexto propiamente costarricense, a fin de potenciarla conforme los recursos disponibles.

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 Meño 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.

En su defecto, las empresas privadas si bien comparten con la Administración Pública, características como las indicadas por Fayol (previsión, organización, mando, coordinación y control) no están sujetas a cumplir con el principio de legalidad instituido en la Constitución Política y en su defecto éstas pueden hacer todo lo que la ley no les impida. De igual forma, la necesidad para el cumplimiento de objetivos será enfocado al lucro y la ganancia, por lo que su articulación interna será más liviana y sencilla.

II. NECESIDAD DE UNA ADECUADA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

¿Cuál es la importancia de que las instituciones públicas basen su diseño organizacional en adecuados planteamientos técnicos? Para responder adecuadamente citaremos lo indicado por las Naciones Unidas e incluido en la obra de Wilburg Jiménez Castro que a la fecha no pierde vigencia:

“La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de la cual se modifiquen estructuras institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, actitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo económico y, por eso, como parte de la estrategia de ese crecimiento, debe tomarse en cuenta la necesidad de contar con una Administración Pública que lo permita y que ojala lo promueva.”
(Jiménez, 1975: 79)

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) conforme con sus facultades legales desarrolló desde 1976 análisis administrativos que arrojaron luz sobre la situación en la que se encontraban las instituciones públicas, en razón de la funcionalidad de sus estructuras para el cumplimiento de objetivos y funciones establecidas en pro del desarrollo nacional. El des-alineamiento entonces mostrado por tales instituciones para el cumplimiento de sus responsabilidades es perceptible en la actualidad, tanto así que nos permitimos citar algunos de los hallazgos que realizara la entonces OFIPLAN y que fueron plasmados en los trabajos de producción bibliográfica de la entonces División de Planes y Política Administrativa, los cuales hemos podido acceder a través de esta investigación:

“Cuando hablamos de las organizaciones de cada institución nos referimos a los distintos arreglos orgánicos y funcionales que las instituciones acostumbran

representar por medio de organigramas. En este sentido hemos de hacer una advertencia: la mayoría de los organigramas que utilizamos para el análisis de este estudio, tienen deficiencias en cuanto a su confección, ya que no han sido elaborados de acuerdo a los principios fundamentales que se utilizan en la diagramación de éstos. Se limitan a representar una estructura con alguna lógica, al margen de los principios establecidos para hacerlos, que tienen como propósito la representación gráfica de los niveles de la estructura y sus relaciones.” (OFIPLAN, 1978:3)

En otro de ellos se indica muy acertadamente:

“Así vemos como año con año los organigramas de los ministerios del Poder Ejecutivo se amplían con la aparición de nuevas unidades administrativas en determinados niveles jerárquicos, o la transformación de otras. En algunos casos su cambio es sólo de nombre, en otros cambian las funciones y su ubicación en la estructura administrativa. Aparecen nuevos departamentos y unidades para proporcionar flexibilidad al pesado aparato administrativo en este nivel de gobierno; y sin embargo, la intención de realizar esas modificaciones en las estructuras gubernamentales, ha sido en principio crear nuevas unidades administrativas que respondan en forma más eficaz a las demandas crecientes que enfrenta el gobierno y no lo que refleja realmente: una mera ampliación orgánica.” (OFIPLAN, 1978:10)

Resulta difícil de creer que en la actualidad estos vacíos continúen haciendo mella en el adecuado desempeño de las organizaciones pertenecientes al Aparato Estatal, conforme la responsabilidad social que de éste demandan los usuarios y beneficiarios de sus bienes y servicios. Consideramos que esta situación se

debe en gran parte a la carencia de una posición más vigorosa del propio MIDEPLAN, por dictar regulaciones capaces de constituirse en un marco teórico-conceptual y legal, digno de abonar esfuerzos en la consecución de un desarrollo nacional continuo, a través de una mejor organización de dicho Aparato. Como se demostrará más adelante, las facultades para el desarrollo de este marco le han sido dadas a MIDEPLAN vía Ley de Planificación Nacional N° 5525. Razonamiento que ha sido clarificado mediante la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y los criterios de la Contraloría General de la República, lo que demostraremos fácticamente en líneas posteriores.

III. EL MARCO DE ACCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Gobierno es la articulación del Estado y sus habitantes para el logro de aquellos objetivos que faciliten el desarrollo socioeconómico de todos ellos, el primero encuentra su materialización a través de la Administración Pública y la forma en que las instituciones pertenecientes a ésta se organizan y estructuran, sea en la Administración Central (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones) o en la Administración Descentralizada (Instituciones Autónomas creadas al amparo del artículo 188 de la Constitución Política, Municipalidades, etc.). El presente trabajo no busca analizar la diferenciación político-jurídica de cada una de ellas, sino que únicamente se tomará como referencia la coincidencia en los aspectos de organización administrativa que sus estructuras debieran compartir.

Toda institución perteneciente a la Administración Pública debe su nacimiento al planteamiento de un proyecto de ley plasmado en un expediente legislativo que más adelante derivará en su discusión en el seno de la Asamblea Legislativa. Hasta este punto recordemos que la organización no tiene forma, lo que significa que su estructura orgánica no se ha establecido formalmente, misma que podrá materializarse posteriormente según el

Reglamento Autónomo³ que se dicte al efecto. Aquí inicia la responsabilidad de los profesionales con que cuenta la institución de esquematizar planteamientos organizacionales claros, coherentes, sistémicos y apegados a la realidad jurídico-administrativa y social a la que ésta se enfrenta. No obstante es común toparse con el planteamiento de funcionarios públicos que no siempre son capaces de reconocer las particularidades institucionales y bajo la vigilancia normalmente fallida de éstos en cuanto al desarrollo y accionar de dicha nueva estructura, generándose desviaciones y alejamientos operativos, o sea cuando las instituciones incurrir en disfuncionalidades con respecto a sus objetivos legales.

En la actualidad existe copiosa bibliografía sobre las características de la Administración Pública y con el fin de orientar al lector de mejor manera sobre lo que versa el presente trabajo, nos permitimos citar lo que el respetado académico costarricense Johnny Meoño Segura

3 Sobre la capacidad de auto-organización mediante Reglamento Autónomo señala Ernesto Jinesta Lobo:

“Sus características principales consisten en que emanan del titular del órgano y no se fundamentan en una ley previa. Su objeto general es la organización administrativa interna y la distribución de las competencias entre los diversos órganos que conforman el ente. Más específicamente, se ocupan de la creación de órganos internos –sin potestades de imperio, esto es, las que se proyectan y repercuten en la esfera patrimonial o extrapatrimonial del administrado-, dado que, la creación de órganos externos que ejercen potestades de imperio, la regulación entre ellos y la forma en que el órgano debe ejercer sus funciones externas es reserva de ley –artículo 121, inciso 20, de la Constitución Política-. La regla genera es que se destinatario es un órgano interno que no tiene relación directa con los administrados en general destinatarios de la actividad o en particular con los usuarios de los servicios, puesto que, como ya se indicó, los que tengan relevancia externa o relación directa con ellos debe ser creados, como ya se indicó, por ley expresa.” (Jinesta, 2002:166-167)

señala en cuanto al significado del campo denominado Administración Pública:

“...entendemos por Administración Pública: toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema Político y por ende, de todo el Sistema Social.” (Meoño, 1986:34)

Y para mejor orientación, continúa Meoño:

“Es nuestro interés, definir a la Administración Pública como un subsistema del Sistema Político, por cuanto resulta obvio que toda acción estatal o pública de cualquier naturaleza se fundamenta en su capacidad coercitiva y reguladora, lo cual la hace altamente política, en el sentido del poder de negociación y decisión alrededor de todo tipo o clase de conflicto entre personas, comunidades u organizaciones, o entre éstas y el Estado.” (Meoño, 1986:34)

Por su parte Pedro Muñoz Amato indicó sobre la Administración Pública:

“En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a esta realidad –el Estado, el sistema de gobierno– se han desarrollado, desde la Antigüedad, diversos métodos de sistematización.” (Muñoz, 1963:15)

Finalmente, Orlando Cervantes y Gerardo Corrales en su obra antológica sobre Administración de Instituciones Públicas señalan:

“Hemos dicho ya que, en su sentido más amplio, “administración pública” significa

“política”, “sistema político”, “sistema de gobierno”- el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos-. Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernante. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos administrativos, inmediatamente vemos cómo están ligados a las otras fases del gobierno y la cultura.” (*Cervantes y Corrales, 1999:108-109*)

Todas las instituciones públicas, se rigen bajo el denominado *Principio de Legalidad* concebido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, lo que significa que éstas podrán realizar únicamente las acciones y(o) actos administrativos que la Constitución Política y demás normas de menor rango (leyes, reglamentos, directrices, etc.) establezcan. Este respeto irrestricto por el marco normativo, no es algo casuístico o fortuito, si no que encuentra su razón de ser en los principios de convivencia democrática que nuestros habitantes establecieron con gran arraigo desde el tiempo de la antigua República Federal Centroamericana. Nos referimos a lo que hoy conocemos como *Estado de Derecho*, el cual Francisco Antonio Pacheco lo caracteriza de la siguiente manera:

“Es característica de nuestras sociedades democráticas y pluralistas el que se viva lo que se conoce como Estado de derecho. Es decir, que existan normas que regulen la acción pública de los funcionarios del Estado y a las cuales éstos deben ajustar rigurosamente sus decisiones, sus actos. Los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por ley y deben hacer todo lo que la ley los obliga a hacer. Aún quienes hacen las leyes, están sometidos a ellas, mientras éstas estén vigentes. Este límite legal es una garantía para los habitantes

del país, pues los protege de actos arbitrarios, realizados al margen de la ley.” (*Pacheco, 2007:183*)

Las instituciones públicas no sólo deben acatar dicho principio, sino de igual forma proceder a desarrollar una estructura orgánica en fiel acatamiento al *Principio Administrativo de Organización*, el cual define Meoño de la siguiente manera:

“La organización como función, tiene que ver con la fase del Proceso Administrativo Público que cumple el papel vital de identificar, sobre la base de objetivos y funciones sustantivos identificados en la Planificación y definidos y legitimizados por la Dirección, la mejor asignación de recursos y subfunciones, y así repetidamente, a unidades organizativas, las cuales actuarán dentro de un todo complejo de criterios y mecanismos complementarios –también definidos dentro de la actividad de división el trabajo– como unidad de mando, ámbito de control, comunicaciones, línea, asesoría, apoyo, sectorialización y regionalización administrativas, etc.” (*Meoño, 1986: 114*)

Es aquí donde inicia nuestro planteamiento de que MIDEPLAN bien podría generar un sistema de diseño organizacional uniforme para ser utilizado por las instituciones públicas, que promueva la modernización administrativa y que no de lugar a la improvisación o al uso antojadizo de denominaciones administrativas que de por sí, a la fecha, no cuentan con mayor respaldo teórico-conceptual que el de la propia costumbre en su uso. Esto lo podría lograr a través de una amalgama entre el principio de organización y el principio de legalidad que procederemos a explicar seguidamente.

La idea en primera instancia, es concretar un modelo técnico-conceptual que enrumbe a las instituciones públicas a dictar una organización administrativa capaz de lograr una articulación interna para el eficaz y eficiente uso de sus recursos humanos, técnicos y financieros; que sea respetuosa del contexto en el que se

desenvuelve cada organismo y que les permita comulgar plenamente con sus objetivos establecidos por ley. En segundo, lograr que este modelo sea implementado por las instituciones que están bajo el alero de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, vía *Directrices* emitidas por el Presidente de la República y en este caso el Ministro de Planificación Nacional. Directrices que deberán ser respetadas, ya que pasarán a formar parte de las normas a las que deben someterse las instituciones públicas con base en el principio de legalidad indicado supra.

Esta capacidad de dirección gubernativa vía *Directriz* establecida en los artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227, incluso para con las instituciones descentralizadas creadas al amparo del artículo constitucional 188, no es un planteamiento reciente. Ya antes Meoño⁴ lo había interpretado y desarrollado pioneramente en trabajos bibliográficos y lo ha reiterado en los más recientes hasta el presente.

Se trata de una potestad de dirección que también ha sido reconocida y delineada por la Sala Constitucional mediante varias Resoluciones, contándose entre éstas la 3309-94 y la 6345-97. Procedemos a citar un extracto de la primera de ellas para sustentar nuestro planteamiento:

“III.-

...Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía

4 Para mejor orientación del lector pueden consultarse entre otras, las siguientes obras del autor de referencia: *Administración Pública: Teoría y Práctica* (1980, 1986 2ª. Edición, EUOCR,) Página 14, *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia* (IICE, UCR San José, 2005) Página 52, *Evolución, actualidad y proyecciones del Modelo Político Institucional Costarricense* (IICE, UCR, San José, 2005) Página 176, *Guía para un excelente Gobierno y para un ciudadano menos indolente* (IICE, UCR, San José, 2008) Página 82, *El Modelo País en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional* (IICE, UCR, San José, 2008) Página 58.

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. *Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.*

IV.-

Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para

ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5). De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).” (El subrayado no es del original)

Sobre el concepto de Directriz, el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN de 1983 denominado “*Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial Organización del Subsistema*” no vigente en la actualidad, establecía las características de este instrumento de dirección, estipulando en su artículo 41:

“Artículo 41.-Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal, o el Ministro con

aprobación del Presidente de la República, serán elaboradas por escrito con copia obligada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su adecuado seguimiento y serán asimismo publicadas en el Diario Oficial para su necesaria comunicación pública y deberán cumplir los siguientes requisitos de contenido y forma:

- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
- b) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, o en el respectivo Programa de Gobierno y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;
- c) Deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;
- d) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
- e) Deberán, cuando corresponda, indicar las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del Sector en conjunto deberán adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente en particular, sin que esto signifique potestad del Poder Ejecutivo para tener ingerencia directa en la gestión administrativa del ente; y
- f) Llevarán numeración corrida desde 1 hasta el número que se alcance al término de cada Administración, indicando fecha y nombre o siglas del sector respectivo (i. e., Directriz N9 1, Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, o SARNR, Nov. 1982).”

Sobre la Directriz aclara la Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica OJ-043-1999:

“...puede afirmarse que las directrices son actos de racionalización y facilitación de la acción administrativa. Las directrices buscan asegurar la coherencia de la acción administrativa y de prevenir o limitar el riesgo de contradicciones en dicha acción, tomando en cuenta la gran cantidad de entes públicos que conforman la Administración Pública y la diversidad y complejidad de sus funciones.

... En cuanto al tema de las directrices, es importante rescatar los siguientes elementos de las resoluciones supra transcritas.

* Se han definido como el conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna meta, o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones. * A través de ellas:

* No se puede ordenar actuar al ente.

* No se puede impedir que actúe.

* Pero, si el ente actúa, puede regular que lo haga en una determinada dirección.

* No pueden implicar jerarquía o control previo.

* El Poder Ejecutivo no puede girar directrices específicas sino a todas las instituciones descentralizadas o a un conjunto de ellas (por ejemplo, los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).⁵

5 Meoño Segura tiene un criterio totalmente distinto: “En este contexto es que argumentamos que no es razonable entender, aun cuando la Sala Cuarta lo ha dicho así, pues va a contrapelo del espíritu y letra de los artículos 10 y 16 de la LGAP y el 140.3 y 140.8 de la Constitución, entre otras razones, el concepto de dirección política o gubernativa como limitado a que un Ministro conjuntamente con el Presidente, solo debe poder direccionar en un momento determinado al total conjunto de entes de su ramo o sector cuando

* En esta materia son aplicables los artículos 98 y 100 de la Ley General de la Administración Pública.

* El ente puede cumplir o incumplir las directrices por ser materia de administración y, por lo tanto, de responsabilidad exclusiva de cada institución

* Si el ente dirigido incumple las directrices reiteradamente, sin dar explicaciones satisfactorias, y previa intimación a su cumplimiento, se puede remover a los directores de las instituciones

ello sea necesario, pues ello implicaría sólo emitir directrices que transmitan metas y tipos de medios globales y articuladores de valor genérico para todas las Administraciones para con ello lograr objetivos sectoriales de interés gubernativo, superiores a los de cada ente en particular. Debe también el Poder Ejecutivo poder direccionar el desempeño de entes individuales cuando la actividad de cada uno exija de una formulación ministerial de metas y tipos de medios propios y particulares para cada ente, habida cuenta de que el concepto de sector institucional implica el agrupamiento de diversas Administraciones según objetivos superiores a cada una de ellas que no están normalmente normados en ley alguna, sino que corresponden de definirlos por decisiones de política formal al Gobierno de la República vía cada Poder Ejecutivo rector de sector. Tales objetivos sectoriales superiores o mayores a los objetivos legalmente definidos para cada Administración o institución, exigen incurrir en el “ordenamiento” de ACTIVIDADES de varias otras Administraciones además de la Cartera propia del respectivo ministro –cuando la tiene–, y ello no siempre podrá lograrse a través de directrices de política genéricas de igual o idéntico valor de contenido (Metas y Tipos de Medios) para cada Administración dentro de una noción de “conjunto de Administraciones” como lo es el “sector de actividad” tal y como se desprende, según se dijo arriba, de diversas Resoluciones de la misma Sala IV. Por el contrario, tendrían tales directrices que especificar aspectos particulares de cada actividad de cada Administración, para lo cual las metas y tipos de medios han de ser necesariamente distintos, de un nivel de especificidad y de un género y naturaleza imposibles de definir en una “directriz genérica” para todas las Administraciones involucradas, sobre todo en sectores complejos con muy diversas y distintas competencias o actividades pero que en conjunto hacen un “todo orgánico”. (Meoño Segura, *Guía para un excelente gobierno... y para un ciudadano menos indolente*, pág. 82, IICE, UCR, San José, 2008).

autónomas, sin responsabilidad para el Estado.

* El Poder Ejecutivo puede fiscalizar el cumplimiento de las directrices que ha impartido.

* Si bien, la Sala Constitucional desprende la potestad de dirección del Poder Ejecutivo directamente del artículo 188 constitucional, debe insistirse en que, en criterio de este Órgano Asesor, dicho numeral no es el único que la fundamenta, sino que debe relacionarse, además, con las disposiciones y principios ya citados de ese mismo texto normativo, sea los numerales 1, 9, 140 y del principio de unidad estatal antes desarrollado.”

Es innegable el hecho de que debió darse continuidad al decreto de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y no solo derogarlo íntegramente sin mayor análisis, ya que éste por su esencia y según nuestro criterio analítico (siendo que no fuimos testigos directos de su funcionamiento), lograba no solo reunir a los actores propios de un Sistema Gubernamental (Presidente de la República, Ministros y el funcionario de más alta jerarquía o su representante, en el caso de los entes descentralizados), sino también la convergencia de éstos en espacios de análisis, coordinación y recomendaciones. Este decreto constituía un sistema o mecanismo que hoy día permitiría contar con un mucho mejor andamiaje técnico-jurídico para la unidad y acción sistémica y concertada del Estado. Permitiría desarrollar políticas integrales, evitando o minimizando la duplicidad, inconsistencia y superposición de políticas públicas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntalando hacia la cohesión y coherencia entre las mismas. En este sentido, la modernización estatal a través del planteamiento de una organización administrativa interna de las instituciones públicas que sea coherente con la realidad social, política, jurídica y de recursos disponibles, debe ser un ideal continuo liderado por el Jefe del MIDEPLAN, apoyado por el grupo de técnicos con que cuenta, sobre todo pudiéndose apoyar en propuestas

y estudios técnicos pioneros y no superados al día de hoy, que fueron vertidos hace casi tres lustros por la entonces División de Planes y Política Administrativa, a los cuales se tuvo acceso durante nuestro proceso investigativo y que cualquiera puede consultar en el Centro de Documentación de ese Ente Ministerial.

IV. EL PAPEL DE MIDEPLAN EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal y como argumentamos en líneas precedentes, se tiene certeza que MIDEPLAN juega un rol 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 enrumbar el sentido de éste.

La Constitución Política constituye la máxima fuente normativa que debe delimitar y motivar las leyes en nuestro país y bajo su sometimiento debe actuarse por parte de 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, según el ámbito de proyección de lo que es, según veremos abajo, el Sistema de Planificación Nacional normado en la Ley No. 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 N° 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 dicha ley le otorga a 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 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 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 de 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 de 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 de cita 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 N° 26893-MTSS-PLAN que establece:

“Reorganizaciones estructurales:

Artículo 2°—La aprobación de la organización administrativa de órganos, entes y empresas públicas será competencia del jerarca institucional.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (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 generales, 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 todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen 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 del respectivo jerarca institucional y como requisito de validez, toda propuesta de reorganización de órganos, entes y empresa pública 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.

La Unidad de Leyes y Decretos del Ministerio de la Presidencia no tramitará decreto ejecutivo alguno ni proyecto de ley gubernativo que contemple medidas de organización y reorganización administrativas que no hayan sido aprobadas por el correspondiente Ministro Rector de Sector, conforme lo regulado en el párrafo anterior.”

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

“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 transcritos anteriormente, se colige la responsabilidad y facultad legal de MIDEPLAN por incidir en la forma de organización administrativa de instituciones públicas para el mejor desarrollo de los servicios públicos y la modernización estatal. No obstante, mediante 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 MIDEPLAN desde el año 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, si no hasta el año 2006 y según Decreto Ejecutivo N° 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.”

Así las cosas, podrán notar los lectores que existe toda una gama de disposiciones legales, jurisprudencia constitucional y administrativa, así como criterios técnico-jurídicos (estos últimos emitidos por la Contraloría General), que aclaramos constituyen en este texto solo extractos de un trabajo investigativo mayor, que aún continuamos analizando y fortaleciendo. Nuestro objetivo es presentar una propuesta que tenga basamentos fidedignos y no simples argumentaciones que no convivan con una realidad jurídico-administrativa vigente y palpable. Tanto así que hemos presentado y descrito el mecanismo legal (Directrices emanadas del Poder Ejecutivo) para poder operacionalizar la prescripción técnica de la cual haremos manifestación.

Más allá de que nuestra propuesta sea analizada y tomada en cuenta o no por los funcionarios encargados de liderar estrategias de modernización y mejoramiento de la gestión del Aparato Estatal vía procesos de organización o

reorganización administrativa, esto no puede ser óbice para no continuar poniendo en funcionamiento más y mejores instrumentos técnicos que puedan perfilarse hacia el desarrollo de una Administración Pública ágil, sistémica, concertada y comprometida con los objetivos establecidos por ley, en beneficio de una sociedad costarricense cada vez más demandante y necesitada de los bienes y servicios públicos producidos.

IV. ALGUNOS CRITERIOS DE FUNCIONALIDAD ORGANIZACIONAL INTERRELACIONADOS CON EL PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como hemos indicado anteriormente, la razón principal de este trabajo es aunar esfuerzos en el logro de mejores mecanismos para diagramar relaciones de jerarquía, coordinación y comunicación en y entre las instituciones públicas, que respondan a criterios de organización administrativa homogéneos y no dispares como hasta el momento ha sido.

No obstante, es imprescindible, previo a la presentación de nuestro andamiaje técnico, razonar él mismo con base en un marco referencial que hemos considerado el más certero, en razón de su funcionalidad y apego a la realidad que rodea a las instituciones públicas costarricenses.

DIVISIÓN DEL TRABAJO

La manera en que se establecen y separan funciones y responsabilidades, asignándolas a unidades administrativas claramente diferenciadas y posteriormente a clases de puestos diferenciados, es lo que concebimos como *División del Trabajo*, o sea, la forma en que una institución hecha mano al principio de *Organización* y decide a través de qué mecanismos, o para mejor orientación de nuestro análisis, a través de qué unidades administrativas ejecutará la serie de funciones y objetivos asignados generalmente por ley. Hilando aún más delgado, este agrupamiento de funciones responde

en palabras de (Piffner & Sherwood, 1971:154) a un ideal de *especialización* de las labores en torno a las cuales tanto ha girado la filosofía de la Administración, definición conceptual que se ve fortalecida por la combinación entre lo indicado por Frederick Winslow Taylor y su necesidad de especialización de los empleados para el aumento de la eficiencia industrial del momento (Taylor, 1980:87-88), así como por Henry Fayol, con la finalidad de que las empresas produjeran más y mejor con el mismo esfuerzo, muy a pesar de que fuera éste último (Fayol, 1956:22) el que lo denominara tal y como hoy lo conocemos: “**División del Trabajo**”.

La obra de Meoño nos aclara el sentido de tal acción en el campo administrativo público:

“Organizar, como función, es dividir el trabajo. En el contexto de la Administración Pública como Sistema Integrado, “es definir, dividir y asignar” el trabajo de Gobierno primero entre organismos (entre nivel nacional y nivel local de gobierno, entre ministerios y entes descentralizados), y luego dentro de organismos.

...La división del trabajo debe, a nivel macro y a nivel microadministrativo, garantizar una asignación racional y eficaz del trabajo implicado en los objetivos sustantivos de Gobierno; es decir, debe garantizar una identificación y asignación razonable de trabajo entre instituciones, para evitar duplicidades, descoordinación, dispersión de esfuerzos, así como favorecer la especialización de cada organismo público en lo que realmente le compete (formulación de política gubernativa, ejecución de programas y actividades, planificación, administración de recursos humanos, etc.); y debe, por supuesto, garantizar una identificación y asignación razonable de trabajo dentro de cada institución pública, pero asimilando e incorporando internamente las principales influencias del contexto en lo que se refiere a los mismos patrones, criterios y mecanismos interinstitucionales de división del trabajo.

Lo anterior exige una perspectiva elemental y actitud técnica, y una inherente capacidad técnica poco común en nuestro país, para diseñar todo organismo público y aún para concebirlo, en función del papel y de las demandas ambientales y de la misma organización pública de la que forma parte, a sabiendas de que ello incidirá en forma específica en el mayor o menor nivel de eficiencia y eficacia con que el organismo opere en última instancia.” (Meoño, 1986:114)

El citado autor, retrotrae ciertos criterios básicos de la División del Trabajo que en su momento hiciera Peter Self, como lo son: *Principio de “área cubierta”*, *Principio de “clientela”*, *Principio de “Proceso”* y *Principio de “propósito o función mayor”*, no obstante somos reiterativos en que por la extensión del presente artículo no pretendemos desarrollar profusamente los principios antes esbozados, máxime cuanto puede consultarse la obra de referencia y abordar más integralmente su planteamiento. Aún así, queremos por la trascendencia que revisten, definir dos conceptos medulares para el diseño y funcionamiento administrativo público como lo son: *Sectorialización* y *Regionalización*.

“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)

En cuanto al presente concepto, se infiere que existe sobrada razonabilidad técnica para que al momento de diseñar el organigrama de

una institución pública, que por su naturaleza jurídico-social deberá ser agrupada con otras instituciones en un determinado sector de acción administrativa para de esta forma solventar necesidades sociales comunes; dicho diseño deberá ser coherente ya no solo con sus objetivos y funciones legales, sino, con la capacidad de interconexión entre los organismos del sector al que pertenece, de manera que todos trabajen al unísono, promoviendo la cohesión de planes, proyectos y recursos y evitando el trabajar de forma desperdigada y la duplicidad de funciones, con el consiguiente mal gasto de recursos que esto puede generar.

“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.” (Meoño, 1986: 123)

Este concepto nos recuerda la responsabilidad del Estado por articularse de manera que su presencia sea nacional, con capacidad de respuesta ágil y oportuna, y como lo dice la definición transcrita: *vinculando las instituciones públicas con las necesidades y prioridades regionales*, erradicándose así dilaciones injustificadas por la consiguiente espera de órdenes emanadas desde la capital, las cuales muy seguramente no sean acertadas en cuanto a la definición efectiva de tales necesidades y prioridades.⁶

Así, toda la Administración Pública deberá contar con unidades administrativas en todo el territorio nacional, logrando agilidad en la prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

PRINCIPIO DE DIRECCIÓN

Coincidimos con (Meoño, 1986:65) en que dentro de todo el Principio de Dirección Pública, convergen dos elementos complementarios: *Dirección Política*, correspondiendo el nivel superior de ésta a los Ministros, Viceministros y Directores de Órganos desconcentrados jurídicamente y al Presidente Ejecutivo del Ente Descentralizado, en sí y en representación de la respectiva Junta Directiva; y *Dirección Técnico-Administrativa*, correspondiendo el nivel superior de ésta en gran parte también a los Viceministros y a directores superiores en el caso de Ministerios y al Gerente en el caso de Entes Descentralizados.

El citado autor reconoce dentro del engranaje administrativo que soporta y permite operacionalizar administrativamente a la Dirección Política todos sus planes y proyectos, a todas las jefaturas que van desde el nivel de Dirección y División, hasta los Departamentos, Secciones y Unidades, pero sin darles una denominación teórico-conceptual que ligara más claramente su accionar y ubicación administrativa con el apoyo que deben brindar a dicho nivel de Dirección Política en el cumplimiento de objetivos y funciones legales.

Queremos clarificar que nos enfocaremos en una prescripción para la articulación propiamente de la Dirección Técnico-Administrativa previamente explicada, ya que como indicamos, es ésta la que soporta y permite operacionalizar administrativamente a la Dirección Política en

6 Nos apoyamos nuevamente en el marco referencial establecido por Meoño para cimentar nuestro comentario y para un mayor ahondamiento sobre este tema, pueden consultarse entre otras las siguientes obras del autor de referencia: *Introducción al análisis de la Burocracia Pública* (EUCR, San José, 1980) Página 102, *Teorías Administrativas en América Latina (perspectivas críticas)* (Guayacán, San José, 1988) Página 131, *Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado,*

presente y... ¿futuro?, O ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política (Tecnológica, Cartago 2001) Página 197-198, *Evolución, actualidad y proyecciones del Modelo Político Institucional Costarricense* (IICE, UCR San José, 2005) Página 150, *Guía para un excelente Gobierno y para un ciudadano menos indolente* (IICE, UCR, San José, 2008) Página 121.

sus objetivos y funciones establecidas legalmente, y en planos como el económico, social, educativo, ambiental, cultural, de salud, etc. En las instituciones públicas nos interesa su soporte administrativo, las instancias internas que dan a éstas la capacidad de diseñar propuestas de valía y concretar acciones estratégicas de impacto nacional, coordinando con otros Ministerios e Instituciones Descentralizadas cuando sea necesario.

Vamos así denotando que el diseño organizacional de Ministerios e Instituciones Descentralizadas, debe ser el producto de un análisis técnico que reafirme la interacción entre tales instancias al conformarse todas ellas en un Subsistema Administrativo, que es a su vez apéndice de un Sistema Político mayor, tal y como lo indicamos en el primer espacio de este artículo mediante citas teóricas; ya que solo así se logrará cumplir con esa Dirección Política del Estado que ha sido asignada al Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministros), tal y como lo indicamos de igual forma en líneas precedentes.

Sucintamente, no nos resultaría útil que un Ministerio se organice a partir de una visión coartada y sin denotar la necesidad de entrelazar esfuerzos y recursos con sus pares ministeriales o con instituciones descentralizadas con los que se interconecta en un determinado sector de acción administrativa pública. Precisamente la duplicidad de funciones, la desvinculación entre instituciones del Aparato Estatal y la divergencia en la atención de necesidades sociales por parte de éstas, son factores negativos que deben erradicarse y combatirse, en gran parte mediante la formulación de adecuados esquemas organizativos.

V. CONNOTACIÓN DE DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS PÚBLICAS

En el presente apartado, proponemos una terminología adicional a lo que MIDEPLAN produjo en el documento: *Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas* de Febrero del 2007, buscando cimentar el establecimiento de instancias administrativas conforme a condiciones organizacionales

que deben ser tomadas en cuenta muy seriamente a la hora de involucrarse en procesos de organización o reorganización administrativa bajo un enfoque sistémico.

Esta Guía, fue elaborada “con el objeto de orientar, justificar y validar el correcto uso de la terminología en lo que a estructuras institucionales se refiere.” (MIDEPLAN, 2007:3) Analizada la misma, encontramos una fundamentación para la división del trabajo en unidades administrativas en el sector público, o como el documento se la denomina “*departamentalización*”; bajo dos aristas:

- a) Enfoque Funcional, donde las personas son agrupadas en departamentos obedeciendo a criterios como: habilidades semejantes y actividades comunes de trabajo; por ejemplo: Departamento de Recursos Humanos, Departamento Financiero, Departamento de Ingeniería, entre otros. (MIDEPLAN, 2007:11)
- b) Enfoque Divisional, apoyándose el documento en Idalberto Chiavenato, para indicar que: “También, aunque en menos medida que el funcional, se utiliza el enfoque divisional: departamentos se agrupan en divisiones separadas y autosuficientes basadas en producto, proyecto, programa o región geográfica común. La departamentalización divisional se basa en diversas habilidades conjuntas y no en habilidades semejantes como en el enfoque funcional.” (MIDEPLAN, 2007:12)

Las anteriores fundamentaciones consideramos son vagas al carecer de una mayor razonabilidad técnica, ya que existen instituciones que basan su diseño organizativo en *Divisiones*, tal y como en el caso de la Contraloría General de la República, que si bien algunas de ellas se encuentran conformadas por equipos de profesionales multidisciplinarios otras no, por ejemplo la División de Asesoría y Gestión Jurídica que aglutina profesionales en Derecho, diluyéndose así el sustento para utilizar términos distintos que más bien serían empleados para reflejar un mismo nivel jerárquico.

En el enfoque de MIDEPLAN, no encontramos razonabilidad técnica, teórica o conceptual

para aceptar una separación administrativa en Direcciones ó en Divisiones, no siendo conveniente según nuestro criterio, utilizar uno u otro término en forma separada teniendo como argumento la agrupación o no de funcionarios que ostenten una misma especialidad académica. Tampoco sería lo correcto amalgamarlos y utilizarlos como sinónimos, por cuanto nuestro objetivo es presentar un modelo de pirámide jerárquica homogénea que brinde definiciones técnico-conceptuales para cada término, y por ende, el entremezclarlos solo propagaría y potenciaría el uso infundado, disperso y confuso de los mismos, aspecto que más bien buscamos erradicar mediante nuestra propuesta de un argot común para el diseño organizativo en la Administración Pública.

Otro aspecto que se obvia en la Guía sujeto de análisis, es la necesidad de desechar toda terminología habitual para la conformación de instancias administrativas, aparte de División según lo detallado líneas atrás, de la cual no se conoce una definición teórico-práctica y que no agrega valor alguno a los procesos de diseño organizacional. Nos referimos a términos como: Área, Proceso, Subproceso, Núcleo, Gestión, etc. El vacío y confusión en el empleo de los mismos continúa, máxime al recordar que gramaticalmente éstos son vocablos no necesariamente propios o exclusivos de las ciencias administrativas.

Para ilustrar nuestro argumento tomemos por ejemplo el término *Gestión*, el cual sólo podemos concebirlo como: “*acción y efecto de gestionar o administrar*”. (Géminis, 1997:170) Por otro lado, *Proceso* se define como: “*una serie de tareas y(o) actividades desarrolladas en una secuencia lógica y predeterminada que se vinculan entre sí para transformar insumos en productos (bienes y(o) servicios) valiosos para el ciudadano.*” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2006:51) De las anteriores denominaciones notamos como se echa de menos una relación entre las mismas y alguna forma de concebir un nivel jerárquico administrativo.

Nos parece imperioso el hecho de contar con un glosario administrativo que enrumbe a los Administradores Públicos y que sea el producto de planteamientos técnicos y no del

costumbrismo administrativo, que es el que ha reinado hasta la fecha. Igualmente, nos parece “curioso” que muchos de los profesionales reconozcan y a su vez empleen términos como: *Departamento, Dirección, Gerencia, Unidad*, etc, sin contar con el más mínimo asomo de conocimiento de cuál es el significado o la forma de emplear los mismos en el ambiente administrativo. No culpamos aquí a los profesionales, por lo menos de forma directa por dicho desconocimiento, por que estamos claros en que a la fecha no existe un planteamiento teórico o técnico que señale cuál es le mejor uso de tales denominaciones, por lo que reiteramos: hemos caído en el costumbrismo, con carácter de dogma, de suponer que Gerencia es el máximo nivel administrativo-jerárquico que existe en una unidad, pero a la hora de asumir o diseñar una organización o reorganización administrativa no contamos con bases para analizar el radio de acción de una gerencia y determinar si ésta es la más acorde con nuestro contexto institucional. Nuestro criterio nos obliga a señalar a MIDEPLAN como la instancia que ha debido, según lo establecido en apartados anteriores, haber formulado un glosario de uso administrativo con mayor riqueza e integralidad técnico-conceptual.

Surgen entonces las siguientes preguntas:

1. ¿De dónde se conocen los términos: Divisiones, Departamentos, Unidades, si nadie cuenta con su definición teórico-práctica?

A lo largo del tiempo, muchos profesionales y académicos han hecho uso indiscriminado de los términos antes esbozados y los han plasmado en obras literarias, algunas consideradas *best sellers*, pero no han llegado más allá de nombrarlos, sin plantear su forma de uso en las organizaciones, aspecto que agudiza la problemática sobre una adecuada conceptualización administrativa.

La realización de este trabajo nos condujo a la búsqueda de una gran cantidad de producciones literarias sobre administración general, administración pública, administración de empresas, etc, y podemos dar fe, que el vacío

continúa sobre la aplicación de los términos para diferenciar unidades administrativas. No obstante, queremos dejar evidencia para mejor orientación del lector, de al menos dos de las fuentes a las que recurrimos y que nos citan los términos sujetos de análisis.

Así por ejemplo, Idalberto Chiavenato refiriéndose a la estructura organizacional plantea:

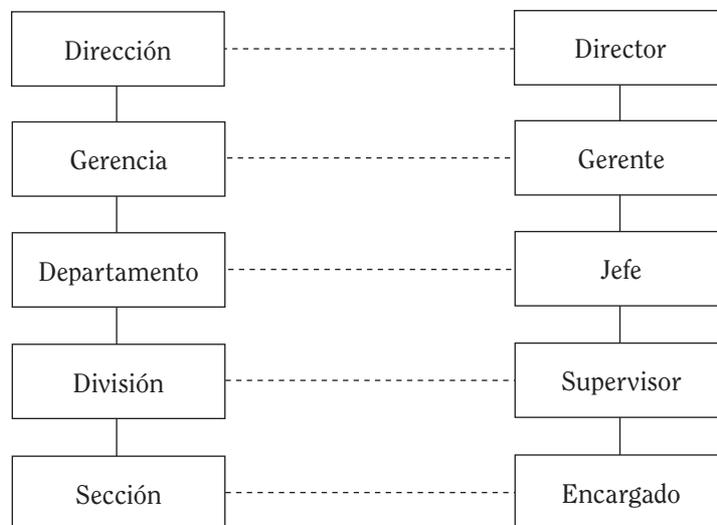
“La estructura organizacional, o sea, la estructura formal de una empresa, es la forma en que los órganos y cargos están distribuidos en los distintos niveles jerárquicos (grados) y en los diversos departamentos de la empresa. La estructura organizacional es compleja y puede ser representada gráficamente mediante el organigrama, como ya lo mencionamos. Cada órgano representa una unidad de

trabajo que agrupa personas y unidades menores. De acuerdo con el nivel jerárquico donde están situados, los órganos pueden ser denominados Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones. Cada cargo representa un conjunto de actividades desempeñadas por un empleado que tiene una posición definida en el organigrama, esto es, un nivel jerárquico en un determinado órgano. Las personas que ocupan esos cargos pueden ser llamados Directores, Gerentes, Jefes, Encargados, etcétera.” (Chiavenato, 1993:33)

El autor nos presenta incluso una figura sobre la aplicación del *aparente* correcto término que debe utilizarse para los responsables de los diferentes niveles de instancias administrativas.

FIGURA 1

EJEMPLOS DE ORGANISMOS Y CARGOS SEGÚN CHIAVENATO



Otra de nuestras fuentes más precisas, siendo que muchas incluso internacionales mencionan tímidamente algunos términos pero no con tanta claridad como los aquí retrotraídos; es Carlos H. Lepiz Jiménez, que si bien se refiere propiamente a los órganos funcionales

que podemos encontrar en las instituciones educativas, consideramos que por el ligamen que éste realiza con el ámbito de la Administración en general, es un muy importante insumo para ejemplificar nuestro planteamiento. Así (Lepiz, 2003:113) indica:

“Entre los órganos funcionales que se encuentran en las instituciones educativas, se pueden mencionar:

- Direcciones
- Divisiones
- Departamentos
- Secciones
- Unidades
- Oficinas”

Aún y cuando el anterior planteamiento de igual forma no ahonda en las particularidades de uso para cada nivel organizacional, y conste que las tienen ya que de lo contrario solo existiría un único nivel jerárquico, reiteramos que constituye un importante soporte para evidenciar nuestra tesis sobre el costumbrismo administrativo que se ha arraigado a lo largo del tiempo.

2. ¿Se debe continuar con el uso indiscriminado de tales términos muy a pesar de no contar con sus conceptos, según sólidos planteamientos administrativos?

No resulta coherente que sigamos haciendo uso de ciertos términos para los cuales no podamos dar una definición funcional. ¿Cómo podemos seguir pretendiendo organizar o reorganizar una institución pública sin tener claridad acerca de las implicaciones de responsabilidad, supervisión y ámbito de control que presentan unas u otras y limitarnos a continuar *“asumiendo aleatoriamente que aquí corresponde una Dirección y aquí dos Departamentos, etc”*?, sin previamente determinar mediante un serio análisis funcional, qué es lo más adecuado para la institución conforme los elementos que la rodean o con que cuenta como: naturaleza jurídica, ámbito de control, recursos provenientes del presupuesto nacional y(o) producidos por ésta, cantidad de funcionarios, entre otros.

El paradigma que ha existido para indicar que una Gerencia contiene Direcciones y éstas a su vez pueden contener Departamentos, ya ni siquiera es respetado coherentemente, por lo que al día de hoy dichas denominaciones se entrelazan en un tinglado conceptual ambiguo.

Para ejemplificar nuestro comentario, denótese el Reglamento del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio del Ambiente y Energía y Telecomunicaciones Decreto Ejecutivo 34997-MINAET, el cual en su artículo 2 sobre estructura organizativa indica que el Viceministerio contará con las siguientes Direcciones:

- I. Dirección de Espectro Radioeléctrico
- II. Dirección de Redes y Sistemas de Telecomunicaciones
- III. Dirección de Planeación
- IV. Dirección de Normas y Procedimientos

Según este decreto, las tres primeras Direcciones se descomponen a su vez en Gerencias, aspecto que rompe totalmente con el paradigma sobre jerarquización de niveles administrativos conocido y empleado hasta hoy.

Otro buen ejemplo sobre el rompimiento del paradigma tradicional de organización administrativa, es el de la Contraloría General de la República en su Reglamento Orgánico Resolución R-CO-34-2009, mismo que señala en su argumentación que se genera por: *“la necesidad de realizar un ajuste al Reglamento Orgánico actual, con la premisa de contar con una estructura organizacional por procesos.”*

En su artículo 4 sobre *Estructura orgánica*, se indica que el Órgano Contralor contará por ejemplo, con las Divisiones de Fiscalización Operativa y Evaluativa y de Gestión de Apoyo; estas Divisiones se descomponen a su vez en Unidades, aspecto que irrespeta el esquema sobre ordenamiento de niveles administrativos planteado por Lépiz.

Con el fin de aprovechar el paradigma ya comentado, pero explotándolo de mejor manera y más bien, haciéndolo corpóreo para todo aquel profesional de las ciencias administrativas, específicamente de Administración Pública, que se ve en la gran oportunidad y responsabilidad de coadyuvar en la tarea de organización o reorganización institucional, presentamos el siguiente modelo conceptual, esperando sea de provecho y coadyuve a operacionalizar la forma en que las instituciones públicas cumplen con sus responsabilidades

cimentadas en el interés público, a través de un “esqueleto” organizativo coherente.

GERENCIA

Se concibe como el nivel jerárquico-organizacional administrativo máximo y de mayor espectro, siendo que su radio de acción y ámbito de control se consideran altos.

Esta forma de organización puede a su vez contener unidades de menor rango llamadas Direcciones y se utilizarían según nuestro enfoque, principalmente en Instituciones Descentralizadas. Este tipo de denominación no es aplicable a unidades fiscalizadoras o asesoras que más bien son parte del nivel staff.

A continuación presentamos los alcances de las Gerencias:

1. *Ámbito de Control*

Dirige y controla recurrentemente todo tipo de recurso institucional (humanos, técnicos o financieros) y ostenta amplia responsabilidad por el cumplimiento de las políticas, lineamientos e instrucciones aplicadas en diversas etapas de la ejecución de funciones generales y (o) proyectos de mejora institucional, tanto a través de: procesos, gestión de recurso humano, contratación administrativa, cumplimiento de normativa técnica o legal que afecte a la institución y por ende al desarrollo de las funciones de las instancias a su cargo, gestión de recursos económicos provenientes del Presupuesto Institucional; o cualquier otro que signifique supervisión o fiscalización estratégica⁷ de primer grado, la cual puede ser general o específica.

La fiscalización estratégica general consiste en la valoración por parte de los niveles

7 Su nivel de estrategia radica en que es en este nivel donde se debe velar por el cumplimiento de acciones que afectan a toda la organización, así como de aquellos Objetivos, Planes, Proyectos, Metas u otros que resultan en un impacto de gran envergadura tanto para la institución como para el desarrollo socioeconómico del país, mismos que coadyuvó a establecer e implementar en conjunto con el nivel político superior.

administrativos superiores, sobre todo del cumplimiento de Políticas, Planes, Proyectos y(o) funciones definidas o aprobadas por el nivel político superior (Ministro, Junta Directiva, etc), por lo que la información que se utiliza en este nivel para el control administrativo y la toma de decisiones es específica y con base en informes y reportes.

La fiscalización estratégica específica consiste en la facultad por parte de los niveles administrativos superiores, de valorar cualquier aspecto con mayor grado de operatividad en la organización, pero que igualmente resulta importante para el logro de metas institucionales y que incluso va relacionado con la responsabilidad por el adecuado uso de los recursos de la Hacienda Pública; ejemplo de esto es la posibilidad de valorar directamente el kilometraje en el uso de los vehículos, el cumplimiento de requisitos para nombramientos administrativos y cualquier otro que si bien son responsabilidad de instancias más operativas, bien pueden ser fiscalizados en cualquier momento por un nivel superior.

Puede ejercer control administrativo previo o posterior sobre cualquier aspecto o elemento organizacional y en todos los niveles jerárquicos, con excepción del nivel político superior, y bajo adecuados razonamientos técnico-legales como lo son la Ley General de Control Interno N° 8292 y todas aquellas disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República.

2. *Discrecionalidad Estratégico-Administrativa*

En este nivel se trabaja con gran independencia de funciones, siendo que se acatan instrucciones únicamente del nivel político superior (Ministro, Junta Directiva, etc) como su superior máximo. Sus labores son evaluadas por los resultados obtenidos mediante la apreciación y valuación de informes presentados.

La dificultad y responsabilidad del trabajo administrativo exige asegurar el cumplimiento de las actividades programadas por la institución, que a la vez ejecuta para el adecuado cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo a

través de la operacionalización de éste mediante el Plan Estratégico Institucional y el Plan Anual Operativo, los cuales coadyuva a formular de manera directa.

Es a este nivel organizacional al cual le corresponde la emisión de Políticas, Lineamientos, Instrumentos Internos de Gestión (Manuales, Guías, Instructivos, etc.) que logren guiar el rumbo institucional, desarrollar el Sistema de Control Interno y cumplir con la normativa técnica y legal vigente.

3. *Responsabilidad por recursos humanos, técnicos y financieros*

Dispone de mayor posibilidad para decidir sobre el adecuado uso de los recursos institucionales (humanos, técnicos y financieros), lo cuales deben permitirle lograr el adecuado cumplimiento de los Objetivos, Planes y Proyectos que se formulen y desarrollen, por lo que ostenta responsabilidad indirecta por el equipo y recursos que se utilizan como instrumentos para las labores diarias, pudiendo supervisar así el uso que le den a tales recursos los funcionarios de todo nivel organizativo.

DIRECCIÓN

Se concibe como el nivel jerárquico-organizacional administrativo de espectro estratégico y recomendado para instituciones o unidades que su rango de acción y ámbito de control se consideren medio-altos. Podemos reconocer dos tipos de Dirección: **Generales** o **Técnico-Administrativas**, la diferencia entre unas y otras radica en que las primeras son dotadas de un mayor grado de desconcentración sea por ley o reglamento, capaces incluso de contar con cédula jurídica instrumental.

Esta forma de organización puede a su vez contener unidades de menor rango llamados Departamentos, los cuales son los encargados de operacionalizar las diferentes gestiones administrativas establecidas por ley y(o) por organización o reorganización.

A continuación presentamos los alcances de las Direcciones:

1. *Ámbito de Control*

Controla constantemente todo tipo de recurso institucional (humanos, técnicos o financieros) y tiene gran responsabilidad por el cumplimiento y operacionalización de las políticas, lineamientos e instrucciones, las cuales han sido aprobadas y comunicadas por el nivel gerencial y que son aplicadas en diversas etapas de la ejecución de funciones generales y(o) proyectos de mejora institucional, tanto a través de: procesos, gestión de recurso humano, contratación administrativa, cumplimiento de normativa técnica o legal que afecte a la institución y por ende al desarrollo de las funciones de las instancias a su cargo, gestión de recursos económicos provenientes del Presupuesto Institucional; o cualquier otro que signifique supervisión o fiscalización estratégica⁸ de segundo grado, la cual puede ser general o específica.

Debe ejercer control administrativo previo y posterior sobre cualquier aspecto o elemento organizacional y en todos los niveles jerárquicos supeditados a éstas y bajo adecuados razonamientos técnico-legales como lo son la Ley General de Control Interno N° 8292 y todas aquellas disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República.

2. *Discrecionalidad Estratégico-Administrativa*

En este nivel se trabaja con relativa independencia de funciones, siendo que se acatan instrucciones tanto del nivel gerencial como su superior inmediato, como del nivel político superior. Sus labores son evaluadas por los resultados obtenidos mediante la apreciación y valuación de informes presentados, así como

8 Su nivel de estrategia radica en que es el nivel administrativo donde se deben supervisar con mayor amplitud el cumplimiento de acciones que afectan a toda la organización, así como de aquellos Objetivos, Planes, Proyectos, Metas u otros que resultan en un impacto de gran envergadura tanto para la institución, mismos que fueron aprobados por el nivel gerencial y el nivel político superior.

por la observación directa del desarrollo de sus funciones.

La dificultad y responsabilidad del trabajo administrativo exige operacionalizar y asegurar el desarrollo y cumplimiento de las actividades programadas por la institución, mediante el Plan Estratégico Institucional y el Plan Anual Operativo, mismos que se coadyuva a formular de manera directa.

3. *Responsabilidad por recursos humanos, técnicos y financieros*

Dispone de menor posibilidad para decidir sobre el adecuado uso de los recursos institucionales (humanos, técnicos y financieros), los cuales deben permitirle lograr el adecuado cumplimiento de los Objetivos, Planes y Proyectos que se formulen y desarrollen, por lo que ostenta responsabilidad directa por el equipo y recursos que se utilizan como instrumentos para las labores diarias, pudiendo supervisar así el uso que le den a tales recursos los funcionarios bajo su competencia.

DEPARTAMENTO

Se concibe como el nivel jerárquico-organizacional de espectro operativo y recomendado para instituciones o unidades que su rango de acción y ámbito de control se consideren medios.

Esta forma de organización puede a su vez contener unidades de menor rango llamadas Secciones, las cuales son las encargadas de operacionalizar más directamente las diferentes gestiones administrativas establecidas por ley y(o) por organización o reorganización a través del principio de "*División del Trabajo*", o sea que en este punto se requiere una especialización en las funciones que se desarrollen conforme a las particularidades administrativas que atiende.

Ejemplo de lo anterior resulta ser un Departamento Administrativo Financiero, el cual podrá contener las Secciones de: Gestión del Talento Humano, Financiero-Contable, Proveeduría, Servicios Generales, Informática, etc.

Esta denominación de igual forma puede ser utilizada para aquellas unidades que si bien dependen directamente del máximo nivel jerárquico, su nivel de operatividad en funciones y rutinas administrativas, hace que no puedan considerarse staff, por lo que en el organigrama se ubicaran en el nivel de línea.

A continuación presentamos los alcances de los Departamentos:

1. *Ámbito de Control*

Controla constante y directamente todo tipo de recurso institucional (humanos, técnicos o financieros) y tiene enorme responsabilidad por el cumplimiento y operacionalización de las políticas, lineamientos e instrucciones, las cuales han sido aprobadas y comunicadas por el nivel gerencial y que son aplicadas en diversas etapas de la ejecución de funciones generales y(o) proyectos de mejora institucional, tanto a través de: procesos, gestión de recurso humano, contratación administrativa, cumplimiento de normativa técnica o legal que afecte a la institución y por ende al desarrollo de las funciones de las instancias a su cargo, gestión de recursos económicos provenientes del Presupuesto Institucional; o cualquier otro que signifique supervisión o fiscalización operativa⁹ de primer grado, la cual puede ser general o específica.

Debe ejercer control administrativo previo y posterior sobre cualquier aspecto o elemento organizacional y en todos los niveles jerárquicos supeditados a éstos y bajo adecuados razonamientos técnicos legales como lo son la Ley General de Control Interno N° 8292 y todas aquellas disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República.

9 Su nivel de operatividad radica en que es a este nivel administrativo al cual le corresponde supervisar con mucha mayor amplitud el cumplimiento de acciones que afectan a toda la organización, así como de aquellos Objetivos, Planes, Proyectos, Metas u otros que resultan en un impacto de gran envergadura tanto para la institución, mismos que fueron aprobados por el nivel gerencial y el nivel político superior.

2. *Discrecionalidad Estratégico-Administrativa*

En este nivel se trabaja con menor independencia de funciones, siendo que se acatan instrucciones tanto del nivel directivo como su superior inmediato, como del nivel gerencial y político superior. Sus labores son evaluadas por los resultados obtenidos mediante la apreciación y valuación de informes presentados, así como por la observación directa del desarrollo de sus funciones.

La dificultad y responsabilidad del trabajo administrativo exige asegurar y operacionalizar el desarrollo y cumplimiento de las actividades programadas por la institución, mediante el Plan Estratégico Institucional y el Plan Anual Operativo, mismos que coadyuva a formular de manera más directa.

3. *Responsabilidad por recursos humanos, técnicos y financieros*

Dispone de mucho menor posibilidad para decidir sobre el adecuado uso de los recursos institucionales (humanos, técnicos y financieros), los cuales deben permitirle lograr el adecuado cumplimiento de los Objetivos, Planes y Proyectos que se formulan y desarrollen, por lo que ostenta responsabilidad más directa por el equipo y recursos que se utilizan como instrumentos para las labores diarias, pudiendo supervisar así el uso que le den a tales recursos los funcionarios bajo su competencia.

SECCIÓN

Se concibe como el nivel jerárquico-organizacional de espectro corto-especializado y recomendado para instituciones o unidades que su rango de acción y ámbito de control se consideran bajos.

Esta forma de organización ya no cuenta con unidades de menor rango siendo que en ellas se depositan las especialidades funcionales que se requieran. Por ejemplo la Sección de Gestión del Talento Humano que será conformada por funcionarios que ostenten formación sobre todo en Administración

Pública y Administración con énfasis en Recursos Humanos o Capital Humano, etc.

A continuación presentamos los alcances de las Secciones:

1. *Ámbito de Control*

Controla muy constante y directamente todo tipo de recurso institucional (humanos, técnicos o financieros) y tiene el mayor grado de responsabilidad por el cumplimiento y operacionalización de las políticas, lineamientos e instrucciones, las cuales han sido aprobadas y comunicadas por el nivel gerencial y que son aplicadas en diversas etapas de la ejecución de funciones generales y(o) proyectos de mejora institucional, tanto a través de: procesos, gestión de recurso humano, contratación administrativa, cumplimiento de normativa técnica o legal que afecte a la institución y por ende al desarrollo de las funciones de las instancias a su cargo, gestión de recursos económicos provenientes del Presupuesto Institucional; o cualquier otro que signifique supervisión o fiscalización operativa¹⁰ de segundo grado, la cual puede ser general o específica.

Debe ejercer control administrativo previo y posterior sobre cualquier aspecto o elemento organizacional y en todos los niveles jerárquicos supeditados a éstos y bajo adecuados razonamientos técnico-legales como lo son la Ley General de Control Interno N° 8292 y todas aquellas disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República.

2. *Discrecionalidad Estratégico-Administrativa*

En este nivel se trabaja con muy poca independencia de funciones, siendo que se

10 Su nivel de estrategia radica en que es este nivel administrativo el que ostenta el mayor grado de supervisión para con el cumplimiento de acciones que afectan a toda la organización, así como de aquellos Objetivos, Planes, Proyectos, Metas u otros que resultan en un impacto de gran envergadura tanto para la institución, mismos que fueron aprobados por el nivel gerencial y el nivel político superior.

acatan instrucciones tanto del nivel departamental como su superior inmediato, como del nivel directivo, gerencial y(o) político superior. Sus labores son evaluadas por los resultados obtenidos mediante la apreciación y valuación de informes presentados, así como por la observación directa del desarrollo de sus funciones.

La dificultad y responsabilidad del trabajo administrativo exige asegurar y operacionalizar finalmente el desarrollo y cumplimiento de las actividades programadas por la institución, mediante el Plan Estratégico Institucional y el Plan Anual Operativo, mismos que coadyuva a formular de manera sumamente directa.

3. *Responsabilidad por recursos humanos, técnicos y financieros*

Dispone de escasa posibilidad para decidir sobre el adecuado uso de los recursos institucionales (humanos, técnicos y financieros), los cuales deben permitirle lograr el adecuado cumplimiento de los Objetivos, Planes y Proyectos que se formulen y desarrollen, por lo que ostenta responsabilidad sumamente directa por el equipo y recursos que se utilizan como instrumentos para las labores diarias, pudiendo supervisar de igual forma el uso que le den a tales recursos los funcionarios bajo su competencia.

NIVELES STAFF

Conforme su carácter de instancias asesoras o fiscalizadoras dependientes directamente del máximo nivel de Dirección Política, no resulta necesario asignarles algún tipo de denominación específica, ya que no presentan ningún tipo de degradación jerárquica, su estructura es única y más bien la naturaleza de sus funciones hace que se circunscriban a campos de acción muy específicos, por lo cual el perfil de los funcionarios es relativamente similar y su desempeño se basa más bien en proyectos, informes y productos muy particulares y específicos, por lo

que no denotamos una necesidad de división o seccionamiento que sí podemos encontrar en los Departamentos, tal y como en el caso del Departamento Administrativo Financiero presentado previamente.

Estas unidades deberían ostentar un alto grado de homogeneidad en la formación universitaria de sus funcionarios. Como ejemplo de esto tenemos a las instancias de Planificación Institucional, las cuales deberían reunir a egresados de la carrera de Administración Pública y(o) Planificación Económica. No queremos demeritar el esfuerzo, formación y enfoque que otro tipo de profesionales han desarrollado, pero teniendo claridad sobre los programas académicos que actualmente deben satisfacer sus egresados, no podríamos argumentar que todo otro tipo de profesional es igualmente adecuado para éstas instancias, ya que sería lo mismo que argumentar que cualquier tipo de médico puede hacer operaciones a corazón abierto, sabiendo muy bien que ésta es labor única de un cardiólogo.

Actualmente a estas unidades se les denomina: "Unidades" de Planificación u "Oficinas" de Planificación y al no haber una definición teórica o técnica para las mismas, resulta indiferente denominarlas de la primera o segunda forma, pero reiterando que no es necesario llamarlas con un "pre-nombre" que no nos dice nada en cuanto a la amplitud de sus funciones, radio de acción, niveles de responsabilidad, etc.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA

Con el fin de eliminar confusiones a la hora de graficar en los respectivos organigramas los diferentes niveles administrativos establecidos anteriormente, tomaremos como insumo para nuestro modelo, la forma en que Carlos A. Ferrari (Araya, 1988:22) ha señalado como idónea para representar diagramas de estructura administrativa a través de rectángulos y en diferentes niveles organizativos.

TAMAÑO

	2 cm x 1 cm: nivel inferior (Secciones)
	3 cm x 1 cm: nivel operativo (Departamentos y Staff)
	3cm x 1½ cm: nivel estratégico (Direcciones)
	4 cm x 1½ cm: nivel administrativo máximo (Gerencias)
	4 cm x 2 cm: nivel político superior (Ministros o Juntas Directivas)

VI. CONCLUSIONES

A través del presente planteamiento hemos querido producir material criollo que enriquezca el campo de las Ciencias Administrativas, específicamente para la Administración Pública; que resulte de utilidad para todo aquel funcionario o jerarca que tenga incidencia o responsabilidad en la articulación de las instituciones públicas a nivel formal (estructural). No pensamos en que hayamos descubierto alguna suerte de “panacea” que solvete toda la serie de padecimientos de los que adolecen las instituciones públicas, pero sí consideramos que es imprescindible retomar la línea de planteamientos organizacionales adecuados, con definiciones teórico-conceptuales que comulguen con la realidad jurídico-administrativa de dichas instituciones. Llamamos la atención sobre la existencia de un marco referencial (teórico-jurídico) netamente costarricense que nos permitió sustentar y contextualizar apropiadamente nuestro modelo. Dicho marco consideramos, no es aprovechado por quienes lideran procesos de cambio y modernización pública, ya que de haberlo hecho, no se trastocarían esfuerzos y recursos públicos que más bien debieran ser

dirigidos bajo criterios de eficiencia y eficacia hacia todos los habitantes del país.

Consideramos propicio extraer la cita que en su momento Herbert A. Simón hiciera de Lavoisier, para ejemplificar mejor el valor que pretendemos generar con el presente artículo:

“Y como las ideas se conservan y comunican por medio de palabras, síguese necesariamente que no podemos mejorar el lenguaje de ninguna ciencia sin mejorar al propio tiempo la ciencia misma; y, por otro lado, no podemos mejorar una ciencia sin mejorar el lenguaje y la nomenclatura que le corresponde. Por muy ciertos que sean los hechos de una ciencia y por muy exactas que sean las ideas que hayamos podido formarnos de esos hechos, solo podemos comunicar a los demás falsas impresiones en tanto nos falten las palabras por medio de las cuales pueden ser expresadas con propiedad.” (*Simon, 1962: XXXI*)

Tenemos claridad de que los más acertados procesos de modernización y cambio administrativo se ven aparejados no solo de

mutaciones en el organigrama, sino de estrategias coherentes de desarrollo y culturalización del recurso humano, siendo éste el responsable final de la correcta operacionalización de tales propuestas de cambio, tema que desarrollaremos en otro aporte, por su extensión y necesidad de abordamiento con alto grado de especificidad.

La mesa está servida para el análisis y la discusión concienzuda y pragmática de esta propuesta, esperando el mismo autor recibir consideraciones al respecto que logren conceptualizarla mejor o fortalecerla.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Cervantes, O. y Corrales, G. Administración de instituciones públicas, antología (primera parte). —4.reimp. de la 1. ed.— EUNED. San José, Costa Rica 1999: 108-109.
- Contraloría General de la República. Informe DFOE-SAF-01-2006 “Informe sobre la gestión de MIDEPLAN en el proceso de modernización de la Administración Pública”.
- Contraloría General de la República. Oficio FOE-SAF-0364 del 24 de septiembre del 2007.
- Chiavenato, I. Iniciación a la Administración General. Mc Graw Hill/Interamericana de México. México 1993:33.
- División de Planes y Política Administrativa OFIPLAN. Estudio para una Sectorialización Administrativa. San José, Costa Rica 1978: 3.
- División de Planes y Política Administrativa OFIPLAN. 1978. Documentos sobre Reforma Administrativa. San José, Costa Rica 1978:10.
- Fayol. H. Administración Industrial y General. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina 1956: 22-180.
- Ferrari, C y Saroka R. 1973. Los Organigramas. Diseño e Interpretación. En Araya, J.C. 1988. Técnicas de Organización y Métodos (Antología Segunda Parte). —1. ed. — EUNED. San José, Costa Rica 1988: 22.
- Diccionario ilustrado de la lengua española: géminis 2. —3 ed. — Editora Géminis. Panamá 1997: 170.
- Jiménez, W. Administración Pública para el desarrollo integral. —2 ed. — Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1975:79
- Jinesta. E. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General). Biblioteca Jurídica DIKE. Medellín, Colombia 2002: 166-167.
- Lépiz, C. La administración y planificación como Procesos—5. reimp. de la 1. ed. —EUNED. San José, Costa Rica 2003:113.
- Pfiffner, J. y Sherwood, F. Organización Administrativa. —8 ed. —Herrero Hermanos Sucesores, S.A. Editores. Mexico D.F. 1971: 154.
- Meoño, J. Introducción al análisis de la Burocracia Pública. —1 ed. —Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 1980: 102.
- Meoño, J. Administración Pública: Teoría y Práctica. —2 ed. —Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 1986: 34-123.
- Meoño Segura, Johnny. Teorías Administrativas en América Latina (Perspectivas Críticas. —1 ed.— Editorial Guayacán. San José, Costa Rica 1988: 131.
- Meoño, J. Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado, presente...y ¿futuro? o ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política? Editorial Tecnológica. San José, Costa Rica 2001: 197-198.

- Meoño, J. 2005. Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica. Consultada el día 01 de Octubre del 2009, <http://www.iice.ucr.ac.cr/Exigencia.pdf>
- Meoño, J. Guía para un excelente Gobierno y para un ciudadano menos indolente. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 2008:121.
- Meoño, J. 2005. Evolución, actualidad y proyecciones del Modelo Político Institucional Costarricense. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica. Consultada el día 30 de Junio del 2009, <http://www.iice.ucr.ac.cr/EVOLUCION5.pdf>
- Meoño, J. 2008. El Modelo País en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica. Consultada el día 29 de Enero del 2009, <http://www.iice.ucr.ac.cr/MODELO%20PAIS.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas. San José, Costa Rica 2007.
- Muñoz, P. Introducción a la Administración Pública I: Teoría General, Planificación, Presupuestos. -3 ed.— Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1963:15.
- Murillo, M. Terminología Jurídico-Organizativa. OFIPLAN. San José, Costa Rica 1975.
- Pacheco, F. Introducción a la Teoría del Estado. -8. reimp. de la 2.ed.— EUNED. San José, Costa Rica 2007: 183.
- Simon, H. El Comportamiento Administrativo. Aguilar. Madrid, España 1962: XXXI.
- Subsecretaría de la Gestión Pública. Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina 2006:61.
- Taylor. W. Principios de Administración Científica. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina 1980: 87-88.
- Waldo, D. Administración Pública: la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. -8. reimp. de la 1.ed. — Editorial Trillas, S.A. México D.F. 1967.