

# Administrar Lo Público **IV**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE  
INVESTIGACIÓN



**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública



# Administrar Lo Público IV



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE  
INVESTIGACIÓN



**CICAP**  
Centro de Investigación  
y Capacitación en  
Administración Pública

351

A238a Administrar lo público. – San José, C.R. :  
Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de  
Investigación, Centro de Investigación y  
Capacitación en Administración Pública,  
impresión de 2017  
v. : il.

Administrar lo público es una continuidad de  
Publicaciones de UCR/CICAP  
La Biblioteca contiene: v. 4  
ISBN 978-9968-932-25-7

1. ADMINISTRACION PUBLICA.  
2. SECTOR PUBLICO. 3. TELECOMUNICACIONES.  
4. SERVICIOS PUBLICOS.

CIP/3108  
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica  
Vicerrectoría de Investigación  
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Documento aprobado en diciembre de 2016 e impreso en 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
San José, Costa Rica



**Administrar Lo Público** es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

#### COMITÉ EDITORIAL

**M.Sc. Juan Hernández Castillo**  
Coord. Gral. de Gestión, CICAP  
Costa Rica

**Dr. Orlando Hernández Cruz**  
Coord. Desarrollo Municipal, CICAP  
Puerto Rico

**Lic. Elí Sancho Méndez**  
Coord. Asesoría y Consultoría CICAP  
Costa Rica

**Licda. Gabriela Muñoz Lara**  
Coord. Educación Continua, CICAP  
Costa Rica

**Licda. Helen Campos Rojas**  
Coord. Admin.-Financiera, CICAP  
Costa Rica

#### COMITÉ CIENTÍFICO

**Dra. Mayela Cubillo Mora**  
Directora CICAP  
Costa Rica

**Dr. Leonardo Castellón Rodríguez**  
Dir. Escuela Admón. Pública, UCR  
Costa Rica

**Dr. Rodolfo Arce Portuguez**  
Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR  
Costa Rica

**M.Sc. Andrea Vindas Lara**  
Investigadora Adscrita, CICAP  
Costa Rica

**M.Sc. Olman Villarreal Guzmán**  
Investigador Adscrito, CICAP  
Costa Rica

**M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes**  
Investigador Adscrito, CICAP  
Costa Rica

#### COORDINACIÓN

**M.Sc. Esteban O. Mora Martínez**  
Coord. Investigación e Innovación, CICAP  
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>  
e-mail: [cicap@ucr.ac.cr](mailto:cicap@ucr.ac.cr)  
Tel.: (506) 2511-3748  
Montes de Oca, San José, Costa Rica  
Organización Certificada ISO 9001:2008

## SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

**UCR | Universidad de Costa Rica**

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



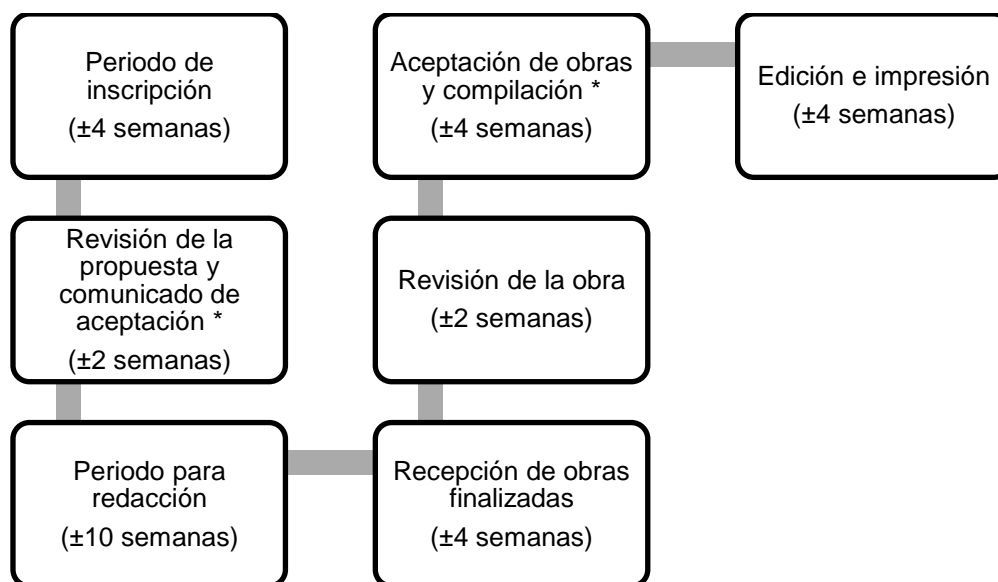
Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

2016, Costa Rica

## Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



\* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

- El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
- El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
- La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
- Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:



- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
  - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
  - iii. Título de la publicación,
  - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
  - v. Lugar y año de edición.
  - vi. Serie y número de la publicación.
  - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
  - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
  - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
  - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
  - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- g) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.<sup>1</sup>

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

---

<sup>1</sup> El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.

## Presentación

La Universidad de Costa Rica (UCR) y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) se complacen en presentar el cuarto volumen de su compilación: Administrar lo Público en el marco de las actividades del 40 Aniversario de Retos, Soluciones y Transformaciones.

Esta obra recoge una serie de artículos que sistematizan la información de intervenciones en el ámbito público, así como reflexiones sobre problemáticas del acontecer costarricense que enriquecen el acervo de conocimiento de funcionarios públicos, tomadores de decisiones y lectores especializados.

Se invita a académicos y profesionales relacionados con el mundo de la Administración Pública a utilizar esta obra –y las anteriores– para aplicar la metodología de la enseñanza a través del estudio de casos, de forma tal que permita enfrentar al estudiante a diferentes escenarios de la actividad económica, social y política, preparar escenarios, construir modelos y proponer cambios en la esfera pública y privada.

Los diferentes temas tratados así como sectores estudiados, son reflejo del esfuerzo académico e investigativo de los/as autores/as, cuyo fin es transmitir y difundir conocimiento para generar aportes a la resolución de los diversos problemas que enfrentan las administraciones.

Queda así plasmado el espíritu del CICAP en contribuir con la generación de espacios de estudio y análisis de la Administración Pública que mejoren la calidad de vida de las personas.

**Dr. Rodolfo Arce Portugal**  
Director a. i.  
UCR | CICAP

## Contenido

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política .....	12
<i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	
Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE .....	24
<i>Rolando Bolaños Garita</i>	
La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica .....	44
<i>Josué Calderón Chaves</i>	
La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP .....	60
<i>Carlos Manuel Córdoba González</i>	
Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica .....	88
<i>Joselyn Corrales Solís</i>	
¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina .....	96
<i>Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas</i>	
Servicio público: construcción del objeto.....	106
<i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015 .....	118
<i>Carlos Rojas Salas y Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública.....	135
<i>Karla Vásquez Quesada y Marilyn Astorga Molina</i>	
Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito.....	163
<i>Carolina Zúñiga Zamora</i>	

## La sectorialización y su función fundamentalmente en la política

*Claudio Alpizar Otoyá<sup>2</sup>*

**Resumen:** En este ensayo intentaré desarrollar teoría-práctica que vincule el funcionamiento del proceso de sectorialización con la función política del Gobierno como imperativo de actualidad nacional, para la búsqueda de una gobernanza institucional pronta y eficaz, que no se detenga o se justifique en cuanto a resultados en la imposibilidad de una reforma estatal, promovida en ocasiones como única solución a las deficiencias en la toma de decisiones y en su ejecución por el Estado costarricense. Para tales efectos considere necesario dividir el ensayo en secciones: Primera, política sectorial; Segunda, los sectores como productos gubernamentales; y, tercera, la organización sectorial. Es un escrito ilustrativo conceptual, ya que en él se hace referencia al funcionamiento del proceso de sectorialización, lo que permite evidenciar que el éxito del proceso está en su aplicación y también, fundamentalmente, en la voluntad política de ponerlo en marcha, pues sin ésta todo sería teoría o ideales sin realizar.

**Palabras clave:** Administración Pública, Políticas Públicas, Instituciones, Sectores, Sectorialización.

### La Política Sectorial

La política es el instrumento que permite al Gobierno analizar las alternativas viables de una sociedad, así como evaluar las reacciones que se pueden dar en ella ante sus decisiones. Por

supuesto, que la definición de una estrategia de Gobierno, conlleva un estudio profundo y amplio sobre las necesidades y prioridades de interés general, cuantificadas de acuerdo con la capacidad de recursos de cada nación y según la propia ideología política.

La complejidad creciente organizativa de un país requiere mecanismos ágiles en el manejo de sus relaciones con todos los niveles involucrados en la producción y en la prestación de servicios económicos y sociales, indispensables para el desarrollo y crecimiento constante y equilibrado de la sociedad.

Por tanto, el problema surge en el momento de ejecutar un conglomerado de ideas y políticas, orientas hacia un fin predeterminado, como sería el mejorar el nivel de vida de la población, o darle mayor participación en las decisiones finales a los diversos estratos y grupos sociales de la nación, que, a fin de cuentas, es el punto culminante y central de todo Gobierno que se precie de ser democrático.

Se requiere un instrumento de conversión política, que tenga la capacidad de retroalimentarse, de estar en constante devenir con la sociedad, en todos sus niveles, para adecuar las políticas de acuerdo con las variantes dadas de la función gubernativa. Es aquí donde surge la imperiosa necesidad de la política sectorial, para que el Gobierno pueda tomar decisiones macro administrativas dentro del ámbito de la política general del país, que le permitan articular un proceso de desarrollo coherente mediante la delegación y la desconcentración política. La política sectorial propicia una mayor eficacia en las dos funciones básicas del Gobierno: la política directamente y como subproducto la administrativa, mediante una clasificación de los ámbitos de la toma de decisiones.

---

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, Master en Estudio para el Desarrollo de América Latina por la Universidad Nacional de Costa Rica. Investigador en el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP-UCR).

La política sectorial facilita la adaptación de cambios políticos, económicos y sociales al sistema estatal desde la cúpula en la que se encuentra el máximo jerarca del país, hasta los últimos niveles del mismo. La existencia de un amplio ámbito de decisión y acción, como lo es el sector público, requiere un ordenamiento interno que lo haga eficaz y eficiente, debido al conglomerado de organismos gubernamentales que lo forman, además de la guía que deber ser para el sector privado. En la sectorialización, las instituciones públicas se convierten en elementos centrales de análisis funcional, detallado y objetivo, y de él dependerán los resultados obtenidos para el ordenamiento que se define.

Mediante la política sectorial se busca que todos los entes involucrados interactúen en el sector público nacional por medio de directrices unitarias y vinculantes, que a la vez puedan constituir una importante orientación para el sector privado nacional; mediante reacciones colectivas se da la intercesión del poder y de la autoridad institucionalizada. Al Gobierno le corresponde encauzar y dirigir la política pública, y sus resultados van paralelos a la claridad que tengan las acciones complementarias que se deben emprender conjuntamente para el bien público, así como a la correcta canalización del poder.

Adicionalmente, como sub producto, la racionalización de recursos estatales que se busca mediante la sectorialización, debe orientarse de acuerdo a los derechos y obligaciones que tiene cada institución del sector público. Sin duda, las instituciones son organizaciones básica o fundamentalmente administrativas, que deben seguir una directriz superior, de conformidad con una política global, por lo que debe existir una orientación política capaz de dirigir las de acuerdo con el fin primordial

para el que fueron creadas, ante las demandas sociales. Sus decisiones no son así del todo libres ya que están condicionadas por las reglas establecidas por el poder político central.

La organización institucional, que persigue la política sectorial en los niveles del Poder Ejecutivo, permite una desconcentración del ámbito del Presidente de la República y de los ministros, problema que en la actualidad es grave por el alto grado de centralización y de descoordinación que caracteriza la función pública costarricense. Esta coordinación de nivel político superior se hace posible por medio de la sectorialización de algunas de las funciones superiores del Gobierno, al permitirse la participación y debate con los cuerpos intermedios de la sociedad.

Con ello se busca la incorporación social de las principales instituciones públicas, así como sus directores, el acceso de los gobernados organizados a las decisiones relevantes que se tomen en determinada actividad o sector. El Gobierno debe actuar como un conjunto coherente y sincronizado de acciones, indispensables para la constante interrelación de sus componentes. De aquí oportuno del intercambio de ideas y conceptos entre los ministros rectores de sectores, así como de estos con los directores de las instituciones. Al respecto decía el politólogo Juan Ignacio Jiménez Nieto:

*“Cualquiera que sea el régimen político concreto que se analice, las variantes sobre el origen (parlamentario o de designación presidencial), autonomía (respecto del partido político gobernante, del Congreso o del Jefe del Poder Ejecutivo) o extensión o de su poder (grado de descentralización de las entidades del sector) no desvirtúan el hecho primordial de que en todo caso la labor fundamental del ministro radica en formular la política del sector que gobierna, y responsabilizarse por los criterios*

*prioritarios asignados a la producción de fines últimos y alternativos”.*<sup>3</sup>

Los ministros deben evitar, hasta donde sea posible, esa dicotomía político-administrativa, confundir su función de gobernantes con la función administrativa, pues esta última es secundaria en sus responsabilidades; deben hacer hincapié, junto con el Presidente de la República, en la política a seguir en su ámbito, de acuerdo con los objetivos y prioridades que conjuntamente definan. Para esta función el Presidente de la República desconcentra parte de su poder en los ministros al otorgarles ciertos deberes gubernativos, que de acuerdo a la Carta Magna son “sus colaboradores obligados”, y los cuales a su vez desconcentran políticamente (y en el caso de Costa Rica dentro del espíritu y la letra del artículo 188 reformado de la Constitución Política) esas labores en las juntas o consejos directivos de las instituciones descentralizadas administrativamente que constituyen su sector, manteniéndose por eso muy ligados en las relaciones políticas que existen entre el Gobierno Central y ellas. Todo lo anterior de acuerdo con el poder que otorgan los gobernados al presidente de la República y en forma indirecta al grupo de sus colaboradores inmediatos del Gabinete, para establecer las respectivas prioridades sectoriales y ministeriales.

Como eje central en el desarrollo sectorial, el ministro debe realizar también funciones de integración nacional, pues su ámbito sustantivo de actividades no se circunscribe únicamente a una determinada zona; existen unidades de su ministerio que se encuentran ubicadas en diferentes sitios; unas en la misma sede central y otras en

diferentes cantones, provincias o ciudades, y que deben formar parte de la unidad organizativa del Estado.

Por tanto, deberá planificar regionalmente también, y de manera coherente, las funciones de su ministerio de acuerdo con el ámbito en que accionan sus dependencias y de las instituciones descentralizadas que forman parte del respectivo sector, así como las necesidades y recursos de las diversas zonas, lo que asegurará una ejecución coordinada de políticas en todo el territorio nacional.

En este campo existen grandes problemas, al aplicar las mismas políticas a zonas con marcados desniveles de desarrollo social, cultural y económico, y con una amplia variedad de intereses particulares; además de sentir ciertas áreas del país resentimientos por el abandono y olvido de que han sido objeto. El Presidente de la República y el ministro sectorial, deben ser cautelosos y tener una visión objetiva, con el fin de adecuar correctamente esas diferencias, que a la vez permitan determinar las prioridades espaciales del país, las que se pueden dirigir y orientar más acertadamente mediante una buena interrelación entre los procesos de regionalización y de sectorialización.

Algunas de las dependencias de las instituciones y de los ministerios se encuentran dispersas por todo el país, lo que hace indispensable actualizar el diagnóstico de la organización del Poder Ejecutivo; para luego aplicar los necesarios cambios políticos, administrativos y legales, a fin de fortalecer la coordinación de esfuerzos en cada sector. Pero a cada una de las instituciones debe respetarse individualmente su independencia para lograr el cumplimiento de las políticas generales establecidas, para lo que se deben reorganizar internamente sus dependencias en busca del desarrollo

---

<sup>3</sup> Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración, Colección de Ciencias Sociales: serie de Ciencias Políticas. Madrid: Editorial Tecnos, 1997, p.34.

adecuado de sus funciones de coordinación sectorial. Esto implica armonizar los esfuerzos individuales de cada una, en busca de conseguir las metas del sector.

Los ministros, son escogidos y obligados colaboradores del Presidente de la República, a quienes se les encarga la conducción de las políticas gubernamentales en determinados ámbitos. Por ello, al momento de ser creado un ministerio, la lógica indicaría que fue previamente a una identificación de las necesidades de coordinación en un sector de actividades lo que llevó a su conformación -no un capricho u oportunismo- para alcanzar determinados fines. Lo que posteriormente obliga a organismos que concurren su acción ejecutora en el mismo sector a integrarse bajo la dirección de ese ministerio, a cargo de un ministro como gobernador del sector y de las diversas instituciones -públicas y privadas- del radio de su ámbito.

- a) En Costa Rica, a tenor de lo que establece el artículo 147 de la Constitución política de 1949, el Consejo de Gobierno tiene funciones específicas que le son propias, pero que también operan bajo un liderazgo muy estrecho del Presidente de la República:
  - a) Nombramiento de embajadores de Costa Rica en el exterior y,
  - b) De miembros de juntas directivas y de presidentes ejecutivos de entes autónomos en los cuales existe ese cargo;
  - c) Aprobación del Proyecto de Presupuesto Ordinario que se somete el 1º de setiembre al estudio y aprobación de la asamblea legislativa; y
  - d) Concesión de indultos, una vez que estos han sido tramitados y recomendados por el respectivo instituto y por la Corte Suprema

de Justicia.

Como vemos el Consejo de Gobierno no fue definido como un mecanismo de coordinación intersectorial, puesto que política o jurídicamente no tiene tal vocación, lo que nos obliga o lleva a la conformación de gabinetes sectoriales. En diversas ocasiones se han conocido como Consejos Nacionales Sectoriales, con la idea de reducir la sobrecarga en el Consejo de Gobierno y de establecer una relación permanente y bilateral de definición y coordinación de políticas públicas entre el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo.

Esto lo prevé el artículo 27 de nuestra Ley General de la Administración Pública, aprobada en mayo de 1978 durante la gestión del Presidente Lic. Daniel Oduber Quirós, aunque se había sometido a la Asamblea Legislativa desde 1968 en la administración del Presidente José Joaquín Trejos Fernández.

Hoy en día estamos ante el padecimiento de una concentración presidencial elevada, al punto de que se le exige saberlo todo y conocer hasta el más mínimo detalle de los diversos despachos ministeriales, acentuado por la carencia de políticas sectoriales lideradas por los respectivos ministros. Lo que se hace más necesario ante la proliferación de entes descentralizados y la necesidad de coordinarlos políticamente en ámbitos homogéneos en fines.

El conjunto de instituciones descentralizadas funcionalmente y de empresas públicas hace más indispensable la sectorialización de las políticas públicas y su coordinación intersectorial, a fin que, en vez de anularse recíprocamente, se fortalezcan.

En la mentalidad de nuestra clase gobernante costarricense existe un excesivo aprecio por la centralización de poder y de decisión en el Presidente de la República, que en la práctica ha hecho que a este se le involucre en todas las decisiones, lo que no solamente releva a los Ministros de sus responsabilidades, sino que tiende a concentrar las críticas en un solo actor, además de ser tierra fértil para el intolerable culto a la personalidad.

Los ministros deben responder por su ámbito de acción, lo que requiere que tengan una autoridad política responsable de formular y velar por el cumplimiento de las políticas y los planes del sector encomendado. Tienen una doble función: orientar la política del sector y administrar su portafolio. Como gobernante del sector imparte la política a que habrán de ajustarse todas las entidades públicas y privadas; en cuanto administrador, ejerce su autoridad y es responsable por las actividades desarrolladas por el ministerio, para lo cual cuenta con el viceministro como colaborador directo.

En Costa Rica hemos prostituido la creación de ministerios como una simple entrega de “sobreros” para el respeto o reconocimiento mediático, como un simple ascenso de rango. No solamente se han creado ministerios sin cartera -sin presupuesto- y sin ley orgánica, sino que, además se han transformado de un plumazo en la práctica a algunos Presidentes Ejecutivos de instituciones autónomas en ministros, cuando estos tienen la obligación de asumir compromisos y disposiciones en forma colegiada con los restantes miembros de sus juntas directivas. Acción de deformar aún más las potestades y las fortalezas de lo que corresponde a un verdadero ministro de gobierno.

Quisiera resaltar el carácter excepcional de los asuntos conocidos en el Consejo

de gobierno en Costa Rica con las oportunas siguientes líneas de la licenciada Magna Inés Rojas, de décadas atrás, pero tan vigentes ayer como hoy:

*“Las atribuciones que le confiere y la constitución caracteriza al Consejo de gobierno como órgano deliberante y político, ya que no posee casi atribuciones administrativas. Las funciones constitucionales atribuidas no pueden ser desempeñadas por ningún ministro porque afectan la totalidad del poder ejecutivo frente a los otros poderes y entes estatales. El ejercicio de las atribuciones del Consejo de gobierno es discrecional, ya que goza de completa libertad de decisión. Ello se debe al carácter político del órgano y porque su función primordial es velar por la unidad y la coordinación del Estado frente a toda clase de poderes distintos.”<sup>4</sup>*

Es el Consejo de gobierno la instancia donde el Presidente de la República se informa globalmente de lo que acontece en los diversos ministerios y en los respectivos sectores, siendo el ministro del ramo el encargado directo de informar sobre la marcha de las directrices políticas globales dictadas; así como el obligado colaborador en acatar y ejecutar las disposiciones que de este órgano salgan luego de las respectivas consultas y deliberaciones entre sus integrantes.

### **Los sectores como producto gubernamental**

Al conformarse un sector, se origina un modo de acción política, el cual se conglomeran instituciones con funciones homólogas, que requieren de una comunicación que evite la dispersión de energía y que aseguren la coherencia grupal del sector.

---

<sup>4</sup> Rojas, Lic. Magda Inés, el Poder Ejecutivo en Costa Rica, San José: Editorial Juricentro, 1980, p 61.



Si se trabaja en armonía al lograr la sectorialización, la coordinación, evitará la dualidad de funciones y la pérdida de recursos, tan común en el Poder Ejecutivo.

Para lograr que instituciones independientes administrativamente trabajen políticamente en un mismo ámbito de acción, se requiere verdadera voluntad de quienes detentan el poder, para cumplir con las disposiciones constitucionales y legales. En el caso de sociedades, como la costarricense, como hemos dicho en líneas anteriores, el poder se encuentra muy centralizado en el ámbito del Presidente de la República, por delegación del pueblo, a la espera de una guía de liderazgo bien proyectada, que dé solución a los problemas de interés público. Es así, como el Presidente de la República, debe designar a sus ministros de acuerdo a la afinidad de ideas y al conocimiento que posean acerca de la respectiva rama, con lo que podrá delegar con confianza y consistencia el poder que le otorga el pueblo, para que así los ministros sean los directores políticos de sus sectores, con la firme idea de optimizar, al máximo, el cumplimiento de los objetivos de Gobierno. Cuando se dan estos nombramientos como premio de campaña electoral o amiguismo los padecimientos, sin duda ni espera, estarán por venir para quien gobierna desde el Poder Ejecutivo.

Para generar el fin último gubernamental, se necesita la agrupación de objetivos y políticas e indirectamente desde el punto de vista sectorial de recursos y productos, bajo una autoridad política; concedora y con propiedad en el ámbito, que funcione como eje central del sector. Normalmente este papel estelar político se le asigna al ministro, pues lo administrativo corresponde al viceministro, de acuerdo a la Ley General de la Administración Pública y en cada

institución autónoma, en aspectos de gestión, es responsabilidad del gerente general.

El número de sectores de una sociedad se define de conformidad con sus necesidades, y además su integración la determinan las posibilidades de combinación entre sectores que el Gobierno establezca para la ejecución de sus políticas. Existe la posibilidad de sectores e instituciones intersectoriales, lo que obliga a que el Gobierno determine una política que los involucre conjuntamente, ya que el diseño de rasgos comunes entre instituciones y sectores es esencial para la reorganización de las funciones superiores del Gobierno y de su administración pública, las que exigen un ordenamiento pragmático y flexible.

La sectorialización es un mecanismo intermedio, que permite una relación directa y constante entre el Gobierno Central y las instituciones que corresponden. El presidente de la República y el ministro respectivo del sector constituyen un ámbito de lineamiento político, donde se centra un poder vinculante, autorizado a definir la política y las prioridades de cada sector; las que son aplicadas y acondicionadas por el ministerio, que las coordina con los directores de las instituciones por medio del respectivo presidente ejecutivo o el presidente de la junta directiva, en aquellas en donde ese cargo no existe, con el objeto de generar el fin último, por el cual se da sentido al ordenamiento realizado.

A la vez, las instituciones deben relacionarse con grupos de presión, organizaciones gremiales, sindicatos, grupos empresariales, burócratas, etc., para dar mayor consistencia a las políticas sectoriales; además de provocar la retroalimentación indispensable en el afinamiento y actualización de las políticas.

Si analizamos brevemente la naturaleza de los sectores, llegamos a la conclusión que no son ningún “invento revolucionario” de la organización; es simplemente un orden que cae por su propio peso, un orden lógico al que la misma naturaleza institucional obliga y exige. No se requiere filosofar mucho para darse cuenta de la necesidad natural y racional de coordinar y obtener la colaboración que exigen las instituciones que trabajan bajo un ámbito político común y con fines similares.

El Gobierno debe garantizar la participación de todos los estratos sociales que forman la nación, y por ello debe categorizar los requisitos que exigen las metas de interés social, para poder orientar en mejor forma su liderazgo en la aplicación de sus políticas, las que tienen que ser aceptadas como obligatorias por todo el sector público, por la responsabilidad que representa el dirigir el destino de un país. Deberá influir en las decisiones de todos los sectores, haciéndose indispensable el acuerdo de todas las partes del sector, lo que no tendrá mayores problemas, si previamente se ha dado participación a estas partes antes de tomar la decisión final, lo que permite un acatamiento complacido e inmediato de las políticas dictadas por el Gobierno Central.

Como rector de todo el sistema social, el Gobierno debe estar dotado de mecanismos que le permiten a la ciudadanía una vida comunitaria, de conformidad con sus recursos y necesidades; de tal forma funciona la sectorialización, que es insustituible en la organización, al permitir una mejor forma de vinculación de todas las instituciones gobernantes y gobernadas.

En cada sector, las instituciones se subordinan políticamente al ministro respectivo, quien es el responsable último en ese ámbito determinativo de los

resultados, así como de la comunicación ineludible que se tenga con otros sectores afines. Recordemos que son las instituciones públicas las encargadas de influir o inducir, de una u otra manera, en las decisiones de los gobernados, por ser las más accesibles a sus inquietudes, lo que implícitamente conlleva una muy significativa responsabilidad.

En palabras del Dr. Jiménez Nieto:

*“La institución es un centro de emisión y recepción de valores sociales: en cuanto emisor condiciona decisiones ajenas y en cuanto receptor recibe su condicionamiento.”<sup>5</sup>*

Al ser la sectorialización también un mecanismo participativo -hoy que tanto se habla de pasar de una democracia representativa a una más participativa y deliberativa- permite la coherencia de fines entre gobernantes e instituciones gobernadas. Estas últimas exponen con mayor conciencia lo que requieren, se aseguran de ser escuchadas, así como de salir de la pasividad y conformismo en que muchas veces se ven sumidas, eliminándose paralelamente la apatía e inercia de las instituciones públicas, al caracterizarse el proceso que nos ocupa, por la retroalimentación de demandas y apoyos.

El Gobierno debe legitimar la existencia de las instituciones, de acuerdo con un funcionamiento concordante y productivo de ellas, donde:

*“Efectividad significa realización actual; la extensión en que el sistema satisface las funciones básicas del Gobierno tal como son vistas por la mayoría de la población y por los grupos importantes. Legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas*

---

<sup>5</sup> Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio General de la Administración, Madrid: Editorial Tecnos, serie de Ciencias Políticas, 1978, p. 178.

*existentes son las más apropiadas para la sociedad.*<sup>6</sup>

El Gobierno no debe ser una institución administrativa más, que pierda así relación con la eficacia política, sino que debe dedicarse a condicionar el sistema, dictar pautas prioritarias, para lo cual, la sectorialización coopera, como un instrumento ideal para tal fin, salvaguardando el interés público y dando la participación social requerida de los principales directores públicos para la legitimidad de su acción. Esto produce una estabilidad en el sistema, con una distribución justa del producto social y económico, y con la intervención equilibrada en las decisiones de las diversas instituciones del Estado.

### **Organización Sectorial**

Cuando el Gobierno dispone de una organización sectorial, debe tomar en cuenta aspectos claves para definir las políticas desagregadas de las instituciones y órganos sectoriales. Las principales variables por dilucidar son: homologar fines de acuerdo a la actividad de cada institución, y dar integridad a las decisiones de cada sector, con el fin de mantener coherencia.

Tales aspectos permiten elaborar la estructuración de cada sector, y las correspondientes interrelaciones con otros, así como la coordinación requerida por sus componentes. Con una organización armónica y coordinada se hace posible la toma de decisiones consecuentes y vinculantes del sector, sujetándose estos a la macro política prioritaria definida por el Presidente de la República y sus ministros.

El producto de los sectores es público; busca satisfacer necesidades de conjunto, no individuales y de aquí su

abstracción e indivisibilidad cuando al dictar y controlar normas y políticas crea incentivos o desalienta ciertas actividades. Para el producto mencionado al ministro sectorial debe mantener armoniosas y eficaces relaciones políticas y de coordinación con todas las instituciones de su sector, así como con otras; estas relaciones interinstitucionales son parte de los insumos requeridos. Le permite aconsejarse, tener mayor amplitud y conocimiento del sector y sus necesidades, para luego definir políticas más afines al conjunto, sin perder poder, el cual mantiene por su potestad la decisión final; requerirá para ello sabiduría, ya que tan peligroso puede ser tomar al pie de la letra los consejos de los órganos sectoriales o de otras instancias, como dictar una política unilateral y autoritaria. Empero, a pesar de que esos consejos no le son vinculantes al ministro, si constituyen un importante medio de intercambio y discusión sobre las necesidades y recursos del sector.

La experiencia nacional y de otros países ha demostrado, que si bien los sectores generan un producto netamente político, requieren del apoyo de los sistemas administrativos, que aparte de representar un insumo del proceso, son parte de la interrelación que deben mantener los sectores. En cuanto a esta coordinación entre sistemas y sectores es orientadora la explicación del doctor Jiménez Nieto:

*“Las instituciones públicas constituyen las células primarias de la Administración. Su acción es micro administrativa y gerencial. A su frente existe, por tanto, un órgano, personal o corporativo, que ejerce las funciones de dirección y que es responsable ante el poder público por los resultados de su gestión. La autoridad en la toma de decisiones es delegable a las instancias inferiores de la organización; la responsabilidad, sin embargo, no se delega nunca, sino*

<sup>6</sup> Murillo, Francisco. Estudios de Sociología Política. Madrid: Editorial Tecnos, p. 137.

que se extiende a lo largo de toda la cadena de la delegación.

*La organización institucional se descompone, a partir de la cabeza directiva, en dos tipos de órganos: auxiliares y de línea. Los órganos de línea elaboran el producto -bien o servicio- que constituye el fin de la entidad o razón por la que fue creada por el poder político. Los auxiliares la proveen de los recursos de todo tipo, necesarios para que la línea produzca sus fines. En todo caso, la provisión de cada tipo de insumos forma parte del sistema administrativo correspondiente. El producto institucional, cuando constituye un fin último, se sectorializa; cuando representa un medio para la obtención de otros fines, la institución no es sectorializable, sino afiliada a alguno de los sistemas administrativos o, como veremos más adelante, definible como órgano de la envoltente externa al eje tridimensional."<sup>7</sup>*

Éste eje tridimensional a qué hace referencia el doctor Jiménez Nieto es la definición más difundida para aclarar la relación entre sistemas y sectores.

Así, en el caso de Costa Rica, el Ministerio de Salud es sectorializable, ya que los órganos que lo componen buscan mediante su operación un producto final como lo es el mejorar la salud del pueblo, así como proveer a este de las demandas que en el campo se reclame, lo que justifica su existencia.

No así, el Ministerio de Seguridad Pública, que debe brindar seguridad y respeto a la ciudadanía manteniendo la estabilidad, para que otras entidades puedan funcionar sin problemas mayores y ajenos a su actividad. Por tanto, su actividad no es sectorializable, sino que es una función de línea, necesaria para

todos los sectores y es parte de un sistema, no de un sector. Igual se puede decir de otros órganos como, la Dirección de Servicio Civil, el Registro Público, y otros.

Al analizar el modelo tridimensional descrito se puede apreciar el contexto macro político, jurídico, económico y social que viene a representar la totalidad de la nación. En un subnivel posterior tenemos al Estado, integrado por los Poderes, los partidos políticos, los grupos de presión, las estructuras de producción, los esfuerzos culturales, etc. Ambos niveles son productores de insumos y recursos en el modelo tridimensional y a la vez, provocan un condicionamiento a todo el modelo, ya que de su formación y actividad depende en gran parte el éxito interno que se alcance.

Dentro de esos macro niveles se encuentran tres variables que deben mantenerse en estrecho contacto: las instituciones, los sistemas y los sectores. En el tanto en que estos coordinen su función, en esa misma medida será efectiva la organización gubernativa. Como se ha dicho en muchas ocasiones, los sistemas son conceptos administrativos, mientras los sectores son analíticos y políticos; los primeros dan apoyo a los segundos, y se interconectan entre los diferentes sectores, con lo que se provoca mayor consistencia al conjunto que representan los sectores. Las instituciones, por su parte, pertenecen a uno o varios sectores para su acción política, y poseen dentro de su marco administrativo una constelación de oficinas que forman parte de determinados sistemas organizativos de apoyo. El producto de las instituciones se aglutina en el respectivo sector, dando paso a un fin conjunto de interés público.

Las instituciones pueden incidir en varios sectores o ámbitos de actividad, por lo

---

<sup>7</sup> Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y administración. Madrid: editorial Tecnos, 1977, pp. 30-31.

que no pueden ser encasillados en un sector único, lo que es un error muy común en las personas que no entienden el fondo y fin último del proceso objeto de este estudio; a estas instituciones, que interactúan en diversos sectores se les define como multi sectoriales. Por otra parte, se puede decir que en la medida que se especializa un sector, se vuelven más puro. Por ejemplo, el sector público es un sector mixto, pues posee muchos sectores como partes integrantes y en cambio, el subsector salud, al ser más limitado, es más puro, más concreto en sus funciones, y así sucesivamente. Las instituciones se encuentran dentro del sector en una posición estratégica, que le da la oportunidad de condicionar las decisiones ajenas, a la vez que reciben su propio condicionamiento del ministro del ramo. En cuanto a éste punto el experto costarricense, Dr. Wilburg Jiménez Castro, hizo hace algunas décadas el siguiente referente a las instituciones:

*"Es interesante destacar la importante función que le corresponde en cada país a esa unidad técnica de integración, que en cierta forma actúa no sólo como la dependencia de centralización nacional de todos los esfuerzos, anhelos, gestiones, deliberaciones, etc., que se van a llevar ante los organismos supranacionales y multinacionales, sino que también participa activamente como una unidad sectorial de un sistema multinacional de integración, toda vez que, o debe ser, un canal de dos vías, para institucionalizar las comunicaciones y coordinación directa de los órganos y organismos nacionales, con los supra y multinacionales, y viceversa."*<sup>8</sup>

La retroalimentación que permite la sectorialización de las funciones superiores del Gobierno es clave para la

---

<sup>8</sup> Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, LIMUSA, México 1987, p. 419.

evaluación de la operatividad de las políticas definidas en la élite gubernamental, ya que los resultados generados serán la mejor muestra de la eficacia del proceso, que a su vez permite detectar las viejas o nuevas demandas por cumplir, así como si es necesaria la reorientación de las políticas definidas.

El ministro no es un "dictador" en su sector, ya que éste no se lo permite por los variados niveles de desconcentración o descentralización política de que están dotados las instituciones. Pero si puede recomendar, persuadir o estimular la actividad de estas, mediante la definición de políticas para tal fin. Para ello cuenta con el poder, con recursos y medidas que condicionen o incentiven a las instituciones. El ministro debe tener la capacidad de seleccionar demandas y otorgarles prioridades, mediante el condicionamiento que le permite el poder que le delega el Presidente de la República.

Es importante rescatar la organización principal que se aconseja para la buena marcha de la sectorialización. En ella se enmarcan cinco instancias básicas para el trabajo coherente de los sectores, que varían de nombre de acuerdo con el país o autor que los utiliza, pero que coinciden en el fondo, en su función; estos son: el ministro sectorial, el ministerio cabeza del sector, la oficina sectorial de planificación, el Consejo Nacional del sector y el Consejo de Gobierno o de Ministros.

A los dos primeros ya se ha hecho referencia; por su parte la oficina sectorial de planificación es un cuerpo especializado que realiza funciones de asesoría, mientras que el consejo nacional del sector es el ámbito en donde el ministro tiene relación directa; recibe consejos de los diversos directores de las dependencias o instituciones del sector y ejerce su liderazgo de

coordinación política, para lo que deberá poseer una amplia y lucida concepción de las políticas gubernamentales, las que son definidas en el Consejo de Gobierno o de Ministros, donde participa el Presidente de la República.

Sobre las funciones de ministerios más evolucionados debería llevarnos a que sean entes reguladores, que establezcan normas y cuiden su cumplimiento, para que estén más concentrados en la planificación y la dirección, y mucho menos en asuntos operativos y de servicios. Por tanto, deben ser órganos de apoyo a la función político-sectorial que ejecuta el ministro de cada ramo.

Los representantes del Gobierno Central en un consejo nacional de sector agilizan el control individual en cada entidad y la coordinación, tanto de las agrupadas en un sector como de las intersectoriales, debido a que el consejo permite conocer la operación de las entidades, da información general sobre estas y una visión de conjunto, transmite objetivos, metas y políticas de la cabeza del sector, respeta la autonomía institucional, permite la armonía intersectorial, etc.

La organización sectorial parte de la política que defina el Presidente de la República y el ministro del ramo, pues ellos prescriben las pautas a seguir y los mecanismos a respetar, de donde surgen subsectores de acción, por ejemplo: el sector agrícola y el sector agropecuario bajo la tutela del ministro de Agricultura y Ganadería. Estos subsectores, están integrados por diversas instituciones, con un órgano director interno relacionado formalmente con el ministro, encargado de persuadir u orientar a ciertos individuos o grupos de presión, empresas, fábricas, etc. adscritos en parte o totalmente al respectivo sector, y que se adhieren al trabajo común.

Las posibilidades de variables e intercambio entre sectores e instituciones

son abundantes, y es responsabilidad del Presidente de la República, como líder del Sector Público, en consulta con el ministro del ramo, las prioridades de cada una.

Esta canalización política, permite mayor contacto y conocimiento a los gobernantes sobre las prioridades y la participación que se requiere de los directores de las instituciones públicas, lo que brinda eficacia, al contar las políticas definidas con bases más sólidas y consecuentes, generadas de la participación y coherencia provocada en la dirección superior del Gobierno. De lo contrario, serán pautas alejadas de realidades concretas.

La organización que propone la sectorialización provoca un reordenamiento institucional esencial y duradero, lo que no obliga a grandes reformas legales, que siempre provocan atrasos inevitables. Se acondicionan, en cambio, las instituciones a una nueva idea política, mediante la asimilación de rasgos comunes, donde los órganos se especializan en la función dentro del sector, superándose así la duplicidad y la descoordinación.

Podría concluir llamando la atención sobre la imperiosa necesidad de la idea de sectorializar las funciones superiores del Gobierno, puesto que tiende a eliminar la labor aislada de la mayoría de las instituciones públicas que tanto afecta la eficacia y eficiencia de las políticas públicas; para así verlas como parte integral de un todo, en diferentes ramos, pero todos bajo la concepción del beneficio del interés público y el bien común. Esto da una gran consistencia a los grandes propósitos nacionales, objetivos sectoriales y a las metas específicas de cada institución.

## Bibliografía

Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, LIMUSA, México 1987, p. 419.

Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio General de la Administración, Madrid: Editorial Tecnos, serie de Ciencias Políticas, 1978, p. 178.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración, Colección de Ciencias Sociales: serie de

Ciencias Políticas. Madrid: Editorial Tecnos, 1997, p.34.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y administración. Madrid: editorial Tecnos, 1977, pp. 30-31.

Murillo, Francisco. Estudios de Sociología Política. Madrid: Editorial Tecnos, p. 137.

Rojas, Lic. Magda Inés, el Poder Ejecutivo en Costa Rica, San José: Editorial Juricentro, 1980, p 61.



**Administrar Lo Público IV**

**ISBN 978-9968-932-25-7**

**UCR | CICAP**

**Costa Rica**