



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

ALP V

ADMINISTRAR

LO PÚBLICO

5TA. COMPILACIÓN



ALP V

ADMINISTRAR
LO PÚBLICO
5TA. COMPILACIÓN



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP

351.07

A428a ALP V: administrar lo público, 5ta compilación. –
San José, Costa Rica: Universidad de Costa
Rica, Vicerrectoría de Investigación, CICAP,
2018.
130 páginas: ilustraciones

ISBN 978-9968-932-26-4

1. ADMINISTRACION PÚBLICA – ENSEÑANZA.
2. CONFLICTOS DE INTERESES (FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS). 3. ADMINISTRACION MUNICIPAL -
COSTA RICA.

CIP/3221
CC7SIBDI.UCR

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

Diagramación: Programa de Investigación e Innovación.

Documento aprobado e impreso digitalmente en 2018.

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

M.Sc. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Investigador Adscrito

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública

Dr. Orlando Hernández Cruz
Repr. Sist. Estudios Posgrado

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita

M.Sc. Roberto Guillén Pacheco
Investigador Adscrito

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coordinador
Investigación e Innovación

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

Contenido

Estudio sobre las estrategias didácticas para la enseñanza de la Merceología	11
<i>Rodolfo Arce Portugal</i>	
El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública ...	38
<i>Jennifer Isabel Arroyo Chacón</i>	
La gestión relacional en los gobiernos municipales de Costa Rica	62
<i>Melvin Obando Villalobos</i>	
Potencialidades y experiencias comunales para el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria	92
<i>Joselyn Corrales Solís y Orlando J. Hernández Cruz</i>	
El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica: un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado.....	109
<i>Andrea Gallegos Rodríguez y Rolando Bolaños Garita</i>	

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica: un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado

Andrea Gallegos Rodríguez y Rolando Bolaños Garita²²

Tema presentado: 06/07/2017

Artículo aprobado: 20/10/2017

Resumen. Han sido varios los momentos en que el tema de la Reforma del Estado es abordado no como un medio para mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía y los habitantes del país, sino como un fin en sí mismo, concentrándose, principalmente, en la estructura y dimensiones del Poder Ejecutivo y las Instituciones Autónomas, dejando de lado un elemento trascendental para orquestar la constelación de instituciones públicas actuales y futuras, así como para modernizar el andamiaje administrativo: la dirección gubernativa. Por lo tanto, se analizan los proyectos tendientes a contar con una Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica, contrastándolos con el esquema ya logrado por un referente de la OCDE (España), que aún sin denominarse Ley Orgánica, funciona como tal, y permite y propende el mejor desempeño estatal, razón única y exclusiva de cualquier esfuerzo de reforma.

Palabras clave: administración pública, reforma estatal, dirección gubernativa, principios administrativos.

Abstract. It been several times when the issue of State Reform is addressed not as a means to improve the delivery of services to the citizens and the inhabitants of the country, but as an end in itself, focusing mainly on the structure and dimensions of the Executive Power and the Autonomous Institutions, leaving aside a transcendental element to orchestrate the constellation of current and future public institutions, as well as to modernize the administrative scaffolding: the governmental direction. Therefore, it is analyzed the projects tending to have a Organic Law of Public Administration in Costa Rica, contrasting them with the scheme already achieved by a referent of the OECD (Spain), which still without being called Organic Law, works as such, and allows and promotes the best state performance, unique and exclusive reason of any reform effort.

Key words: public administration, government reform, government direction, administrative principles.

Introducción

La temática sobre reforma estatal resulta prácticamente inagotable, acentuándose o no, dependiendo de la orientación ideológica del partido político que resulte ganador en las respectivas elecciones

²² Andrea Gallegos Rodríguez. Licenciada en Derecho y funcionaria pública de carrera. Rolando Bolaños Garita. Doctor en Ciencias de la Administración, funcionario público de carrera e investigador de la ECA-UNED.

nacionales. Así, algunas tendencias (políticas) darán mayor o menor énfasis a aspectos tales como el tamaño del aparato estatal, el nivel de gasto público, el estímulo al desarrollo macroeconómico, entre otras. No obstante, es extraña –por no decir única– la tendencia que, desde un congreso ideológico hasta la formulación de un programa de gobierno, preste atención a la búsqueda de una mejor articulación y sincronía interinstitucional por medio del principio administrativo de dirección.

Dicha capacidad de articulación, aclaramos, ya en parte descansa en la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP), sobre cuya génesis nos referimos en su momento (Bolaños, 2012). Y a pesar de que actualmente cualquier estrato gubernativo debería tener claridad sobre ella, consideramos necesario un abordaje investigativo más profuso al respecto, toda vez que en un aporte anterior lo mencionáramos tangencialmente (Bolaños, 2017), como parte de un análisis comparativo entre la realidad administrativa costarricense y la española, para así contextualizar lo actuado en materia de reforma administrativa, comprometiéndonos entonces a generar el documento actual.

Ahora, en igual sentido, desarrollamos un análisis entre la realidad criolla y la ibérica en materia de organización y dirección gubernativa, buscando que éste sirva de punto de inflexión para aquellos que: 1) viven proclamando la imperiosa necesidad de una nueva Constitución Política para, ahora sí, lograr un adecuado funcionamiento estatal; 2) propongan reformas del Estado carentes de armonía con el contexto burocrático

actual; 3) emitan “directrices” gubernativas en demasía, tal y como si fuera un proceso fabril en el que solo importa el número de unidades producidas y no su impacto para quienes las llevan a la práctica, o incluso en la misma ciudadanía; 4) proclamen la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sin previamente identificar los puntos fuertes y débiles que presenta nuestra Administración Pública; y, finalmente, 5) consideren que la “Gerencia Pública” sólo es factible al trasplantar la visión, los procesos y el personal de la empresa privada a las instituciones públicas.

Metodología

El proyecto se desarrolló desde un enfoque cualitativo, enfatizando en la técnica del análisis de contenido –por medio del análisis documental–, con el claro propósito de arribar a las fuentes documentales afines a la temática de reforma nacional.

El alcance investigativo engloba a todo el ámbito de la Administración Central costarricense, así como la Administración Descentralizada, considerando que este es el ámbito completo cubierto bajo el alero del Presidente de la República en aspectos de dirección gubernativa para el desarrollo nacional. Y en términos de temporalidad, se abarcan los proyectos nacionales de Ley Orgánica gestados desde el 2001 hasta el 2014, así como las normas españolas producidas entre 1997 y 2015.

El objetivo general investigativo fue el siguiente: “contrastar el esquema

costarricense con el español en materia de organización y dirección gubernativa, con el propósito de lograr un mejor desempeño en los campos de actividad administrativa que posibiliten el desarrollo nacional”.

Resultados investigativos

El esquema gubernativo español. El país ibérico separa al *Gobierno* de la *Administración Pública*, no en los términos tajantes o dicotómicos²³ que pretendía Woodrow Wilson²⁴. Por el contrario, las leyes españolas 6/1997 Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y 50/1997 Ley del Gobierno, deben considerarse perfectamente complementarias, según se detalla seguidamente.

Ley 6/1997 de Organización y funcionamiento de la administración general del estado (LOFAGE)

Esta norma estuvo vigente hasta el 2 de octubre de 2015, fecha en que se publica la Ley 40/2015 Régimen Jurídico del Sector Público, la cual se detalla más adelante. No obstante, previo a su fenecimiento, brindó cierto de nivel de consistencia y unicidad al esquema gubernativo ibérico que vale la pena

rescatar, según las consideraciones subsiguientes.

Un primer detalle que resultará trascendental para un análisis comparativo, lo ubicamos en la exposición de motivos para esta norma 6/1997, al reflejar una realidad muy diferente a la costarricense: *la del modelo de Estado autonómico*, por lo que los principios de organización, funcionamiento y servicio a los ciudadanos, tal y como los criterios de gestión por objetivos, calidad y simplificación administrativa, se delinearán y determinarán precisamente por esa característica de Estado autonómico; razón por la que su artículo 2 habla de una Administración General del Estado (AGE) como un todo multi-orgánico. Así, todas las dependencias u organismos públicos dependen, directa o indirectamente, de un Ministerio²⁵, salvo la excepción prevista en el artículo 8, numeral 1, párrafo segundo. Nótese hasta aquí, que el concepto de descentralización ibérico difiere sustancialmente del que se especifica en un apartado subsiguiente para el caso de Costa Rica.

Por otro lado, el hecho de que la determinación del número, denominación y ámbito de competencia de los Ministerios españoles se establezca por medio de Real Decreto del Presidente del

²³ Por ende, diferimos de Pizarro-Nevado (2004), quien afirma que las normas analizadas sí presentan una diferencia tajante entre ambas.

²⁴ Su artículo *El estudio de la Administración*, apareció originalmente en *Political Science Quarterly* en julio de 1887, pero una versión en español consta en la Revista de Administración Pública del INAP de México, según se especifica en la Bibliografía.

²⁵ Se indica que cada Ministerio puede comprender uno o varios sectores homogéneos de actividad administrativa; no obstante, la norma no aclaró qué, en términos jurídicos, políticos o técnicos, significaba la actividad administrativa. El término “*Actividad*”, puntualmente para el caso costarricense, lo desarrolla Meoño (2008), por lo que referimos al lector a su obra *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente*, en su Capítulo 3.

Gobierno, ciertamente genera una flexibilidad para lograr los principios arriba indicados, ya que la supresión por ley de aquellos, implícitamente, conlleva un trámite legislativo que no se tiene certeza en qué momento culminará.

En materia nuevamente de organismos públicos, el artículo 43, numeral 2, reitera que estos dependerán de un Ministerio al que le corresponderá la dirección estratégica, la evaluación y el control de resultados de su actividad. Hasta aquí, una de las diferencias notorias para con el caso costarricense, es que en el nuestro no se explicita que las instituciones autónomas dependan orgánicamente de una instancia ministerial; de hecho, al valorar el artículo 140 de nuestra Carta Magna, la *dirección* que pueda ejercerse sobre aquellas instituciones le corresponde exclusivamente a su Jerarca, no a la estructura a su cargo, a pesar de que sea esta última la que le brinde el apoyo necesario para ejercer la dirección gubernativa del Sector respectivo.

Por lo tanto, esta norma bien puede decirse que es, a pesar de varios elementos de particularidad que presenta en cuanto a la esquematización (organización) de la Administración General del Estado y la interrelación (funcionamiento) entre las partes que la componen, un marco general que brinda margen de maniobra para potenciar y lograr un desempeño sistémico en todo su ámbito, así como la mejor prestación de los servicios al ciudadano, teniendo a los Ministros como cabeza de Sector y primeros responsables de orquestar dicho desempeño, incluso en el extranjero.

Ley 50/1997 Del gobierno

Un primer indicio de complementariedad entre esta norma y la anterior, la ubicamos en la exposición de motivos, al establecer como uno de los principios que configuran el funcionamiento del Gobierno, el de dirección presidencial, el cual otorga al Presidente la competencia para emitir las directrices políticas a las que deberán acoplarse el Gobierno en términos amplios, así como cada uno de los Departamentos (Ministerios) que lo integran, tal y como lo prescribe el artículo 5 numeral inciso j) de esta Ley.

Se reitera la supeditación de los Secretarios a los Ministros (o bien del Presidente, cuando corresponda), aclarándose que sus competencias son las determinadas en la LOGAFE; y a pesar de reiterar que son órganos superiores de la AGE, responsables de un determinado sector de actividad administrativa, se les excluye del Gobierno, ya que este último lo conforman el Presidente, los Vicepresidentes (cuando corresponda) y los Ministros, en un afán por separar lo político-gubernativo de lo político-administrativo, pero sirviendo, como bien se puntualiza en la exposición de motivos, de engarce entre el Gobierno y la Administración, razón esta para ubicar a los Secretarios como órganos de colaboración y apoyo del Gobierno, y no como responsables políticos de un determinado sector, al ser esto resorte exclusivo de su superior inmediato.

Ley 40/2015 Régimen jurídico del sector público

Según el preámbulo inserto en la Ley 40/2015, ésta se emite con fundamento en el informe que la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) elevara al Consejo de Ministros en el 2013, al ser evidente la necesidad de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, inspirado en la mejora de la calidad normativa a partir de aquel informe. No obstante, un detalle trascendental es que la Ley 50/1997 del Gobierno no se deroga, con el claro objetivo de mantener la separación entre el ámbito político (Poder Ejecutivo) y el ámbito institucional multi-orgánico (Administración Pública) dirigido por el primero, tal y como ocurría al estar vigente la Ley LOFAGE. Y a pesar de aclararse que la nueva ley no resulta el único instrumento normativo propuesto a partir de la CORA, sí es la piedra angular sobre la que se edificará la Administración Pública española del futuro, al servicio de la ciudadanía, incorporándose ahora a dicha edificación los principios generales de transparencia, planificación y dirección por objetivos.

Y es que, como bien se indica al inicio del tercer apartado del preámbulo, la norma sujeta de comentario parte de la regulación establecida en su momento a la Ley LOFAGE, pero incorporándole mejoras que el tiempo transcurrido desde 1997 reveló como necesarias.

Se reordenan parcialmente las competencias entre los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y los directivos (Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios

Generales Técnicos y Directores Generales) de los ministerios.

También, se endurecen las condiciones para la creación de organismos públicos y se preceptúa una participación más contundente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, buscando lograr también una gestión compartida de los servicios comunes por parte de todos los organismos, tanto actuales como futuros. Igualmente, se dictan las líneas de actuación para la transformación y fusión de tales organismos, buscando evitar la huida de los controles que permite el derecho administrativo. En igual sentido, nuestro criterio es que tales medidas evitan la dispersión estatal, con motivo de la generación de sujetos administrativos con condiciones jurídicas mixtas (público-privadas) tal y como las sociedades mercantiles y las fundaciones²⁶.

Otra fortaleza de la nueva ley es la posibilidad de determinar vía Real Decreto, las competencias, estructura administrativa, medios materiales y personales de los Ministros sin cartera, figura esta no aclarada para el caso de la legislación costarricense, y considerada más bien por Meoño (2008) como una práctica inconstitucional e infundada, aunque frecuente y aceptada en Costa Rica.

Se amplía el marco de interrelación de las Administraciones Públicas, sobre todo a partir de los artículos 3 –**Principios generales**– y 140 –**Principios generales de las relaciones interadministrativas**–

(2017) sobre la reducción de estos organismos en forma reciente.

²⁶ En este sentido, ver informe de la CORA (S/F) en su página 79, así como los datos numéricos presentados por Vidal y Delgado

, los cuales resultan de más amplio espectro que los contenidos en la LOFAGE, lo que por supuesto acentúa la cohesión entre todos los organismos públicos hacia un mismo objetivo: la mejor prestación de los servicios a la ciudadanía.

Se acentúa el andamiaje estructural y funcional de las Administraciones Públicas al aclarar aspectos que deben considerarse estratégicos y de impacto político-administrativo, tal y como el establecimiento de competencias para los organismos públicos, la conformación y funcionamiento de los órganos colegiados, las responsabilidades inherentes de quienes sirvan en las Administraciones Públicas, el uso de medios electrónicos al servicio del aparato estatal, la organización administrativo-jerárquica y territorial de la AGE, la organización y funcionamiento del sector público institucional (que comprende los apéndices de las Administraciones Públicas: organismos autónomos, fundaciones, consorcios, sociedades mercantiles, etc.), entre otros.

Así, esta norma resulta en un salto exponencial en cuanto a dirección, organización, funcionamiento y coordinación para las Administraciones Públicas, aún y a pesar de las dificultades que ostenta el esquema ibérico por ser de naturaleza autonómico territorial y, por ende, multinivel, salto que en Costa Rica no ha sido posible dar, a pesar de la simpleza de su esquema con solo dos dimensiones claras Administración Central y Administración Descentralizada.

El esquema gubernativo costarricense

La necesidad de regular las actividades que llevan a cabo las instituciones públicas –incluida Costa Rica– no es nueva, deviene desde la Revolución Francesa, cuando posterior a ella, Napoleón (aún sin autoproclamarse emperador) toma acciones para brindar orden a la nueva República a través de una Constitución y de Códigos (de procedimiento civil, de comercio, etc.). De esa era post revolucionaria emana Charles-Jean Bonin, fundador universal de la disciplina denominada *Administración Pública*, según Guerrero (Bonin, 2004; Guerrero, 2010) y quien logra un influjo teórico incluso en la España colonial según el mismo autor. De hecho, la primera edición de su obra fue: De la importancia y de la necesidad de un código administrativo, misma que se atemperaba con los deseos napoleónicos. A ello debe sumársele también cierta influencia propia de la monarquía española por: “regularlo y darlo todo” Meoño (2002, p. 29) y más recientemente el Principio de Legalidad instituido en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y ampliado en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el cual señala que la Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a lo expresamente establecido en norma habilitante de sus actos.

Así, estos factores histórico-culturales y jurídicos, confluyen hasta constituirse en los pilares sobre los cuales descansa el ánimo por normativizar el funcionamiento de lo estatal.

Actualmente, el marco normativo costarricense ubica en un extremo lo tocante a la organización estatal, y en otro extremo la capacidad de dirección gubernativa; esto, considerando la Tabla 1 siguiente, la cual sólo contiene elementos constitucionales y de ley,

obviando otros de inferior rango como Decretos Ejecutivos, Reglamentos y Directrices, dado que los mismos pueden modificarse fácilmente, al no ser sujetos de aprobación por la Asamblea Legislativa.

Tabla 1. Elementos constitucionales y legales para la organización y dirección gubernativa

Norma	Organización	Dirección
Constitución Política	Artículos 9, 55, 73, 84, 99, 105, 130, 141, 147, 152, 168, 183, 185, 188 y 189.	Artículo 140 incisos 8 y 18.
Ley General de la Administración Pública 6227	Artículos 1, 21, 22, 23, 24.	Artículos 26, 27, 28, 98, 99 y 100 y 105.

Fuente: elaboración propia.

Lastimosamente, la organización y dirección gubernativas, que desde el inicio debieron concebirse en aquellas normas como **principios** o fases inherentes a un **proceso** mayor, o sea, el Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación) y, por lo tanto, como eslabones inseparables para brindar coherencia, y sobre todo, sistematicidad, al aparato estatal, se localizan de manera inconexa. De ahí que resulte dificultoso para el ápice gubernativo identificarlos y, aún más, ejercitarlos para, precisamente, comprender que al referirnos a la Administración Pública, implícitamente nos referimos a un conglomerado de amplio espectro, el cual debe estar en constante interrelación y ajuste a lo interno para evitar la estática²⁷. Y es que

según la Teoría General de Sistemas, un Sistema de cualquier naturaleza se desagrega en Subsistemas, salvo que estemos en presencia de un macro Sistema, tal y como el costarricense, el cual, a su vez, aglutina y refleja otros como el de Sistema de Planificación Nacional, el Sistema de Administración Financiera, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, etc., por lo que ese macro Sistema no es otra cosa que la concurrencia de todas las instituciones públicas existentes en un momento dado. De ahí la importancia por comprender cómo orquestar el mismo, y que fuera, aparentemente, la razón primigenia de los proyectos analizados en lo subsiguiente.

²⁷ Este término, sumado al de entropía, los consideramos como los responsables naturales de aletargar a las organizaciones, potenciar su anacronismo y consiguiente desgaste y desfase para con las responsabilidades a ellas asignadas. Sobre estática, menciona Leemans: “*Todos los*

sistemas organizacionales tienen un proceso interno de retroalimentación interno-negativa que propende a mantener constante un cierto estado o propiedad del sistema. Cierta grado de estática se vuelve, por tanto, inherente a cualquier organización” (1977, p. 21-22)

Los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)²⁸

Posterior a la promulgación de la LGAP, surge la iniciativa por agregar a aquel marco normativo la capacidad de articular y dirigir de mejor forma las relaciones inter-gubernativas, con especial atención en aquellas entre la Administración Central y la Descentralizada. Iniciativa esta que, según Meoño (2003), surge de su inquietud presentada en 1999 a la entonces Segunda Vicepresidencia de la República, Elizabeth Odio Benito. La idea tomó tal consideración que el Presidente de turno indicó, refiriéndose al entonces Expediente Legislativo 14.483, lo siguiente:

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública planteó la racionalización del sector público, mediante una reestructuración integral, partiendo de que toda su organización debe estar al servicio de la ciudadanía, orientada por modernas herramientas de gestión que le permitan actuar eficiente y coordinadamente, y que en esta área también se deben de fortalecer los mecanismos de control parlamentario (2003, p. 91).

Dicho comentario permite tres inferencias: 1) el proyecto ciertamente fue de interés del más alto nivel gubernativo, ya que de lo contrario no hubiese llegado a la corriente legislativa; 2) la lectura que dicho nivel dio al propio proyecto fue somera, por cuanto no pasó de unas pocas líneas, e incluso se denota un

desconocimiento al respecto, por cuanto refiere a “modernas herramientas de gestión” que no aclara, y obvia términos ya afincados en la práctica administrativa pero igualmente útiles, tales como regionalización y sectorialización, por citar solo estos; 3) se toman a la ligera términos que teórica y prácticamente conllevan mayor profundidad y dedicación técnica y jurídica, por ejemplo, al referirse a eficiencia y coordinación gubernativas.

A lo anterior debe agregársele que al no fructificar dicho proyecto, en fecha más reciente (2014) se generó el proyecto 19.405, titulado *Ley orgánica de las Administraciones Públicas*, el cual, desde su denominación genera ambigüedades necesarias de abordar.

De esta manera, ya que los proyectos para dirigir y organizar de mejor manera el aparato administrativo en su totalidad han resultado más bien inconexos, y que esto no solo conlleva un despilfarro injustificado de recursos públicos, sino una incomprensión de la realidad político-administrativa (burocrática) nacional, resulta indispensable analizarlos para así evitar incurrir en falencias similares. Se aclara que el detalle analítico conlleva solo los puntos vulnerables más sobresalientes, ya que se desborda de los límites del presente aporte un abordaje artículo por artículo de cada propuesta legislativa.

Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 14.483

con, por ejemplo, el referente ibérico, que, tal y como pudimos demostrar, fue determinante para el documento elevado entonces a la corriente legislativa.

²⁸ Valga indicar que otros autores (Vásquez, 2003; Hauylupo, 2003; Serrano, 2003; Hernández, 2003 y Gutiérrez, 2003) buscaron referirse al proyecto de LOAP; no obstante, no hubo un análisis crítico a nivel de contraste

- El hecho de que en las primeras páginas de la justificación se sitúe este proyecto como una reestructuración de la administración pública resulta equívoco, ya que no se está modificando la estructura estatal al no suprimirse entes públicos, y tampoco crearse nuevos. Por el contrario, una iniciativa de este tipo debe dirigirse más bien a una mejor organización gubernativa, o sea, no solo debe resultar en un acomodo de las instancias ya existentes, sino también en una claridad sobre cómo dirigir las, e igualmente, de la manera en que interrelacionarán para alcanzar los fines para los que está dispuesto el aparato gubernativo, que en términos generales, no es otra cosa que el desarrollo nacional en los campos de actividad administrativa que resulten necesarios: educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, etc.
- La no inclusión de principios de organización y funcionamiento, según criterios de eficiencia y eficacia, disminuye la capacidad de identificar y ubicar correctamente a las instituciones según la *Actividad* administrativa que lleven a cabo. Al hablar de eficiencia y eficacia como filtros para mejor valoración de programas y acciones públicas que esquematizarán un Plan Nacional de Desarrollo (PND) como herramienta para el desarrollo integral del país, debemos referirnos a la concepción que sobre estos brinda Meoño (1980). En ella, el autor aclara que la eficiencia y la eficacia pública no

pueden ser medidas en términos idénticos a la gestión privada. Por ejemplo, un programa de ayuda social como comedores escolares, becas estudiantiles o una calle cantonal, podrán no ser eficientes en términos de resarcimiento de costos. Incluso, podrían considerarse un gasto irrecuperable para el Gobierno; no obstante, en términos de la responsabilidad social del Estado como salvaguarda de las clases sociales vulnerables y de los derechos de los habitantes de la República, dichas acciones le son irrenunciables, lo que no significa que deban darse sin controles y, por el contrario, incurrir en el despilfarro. Por lo que a pesar de su “irrecuperabilidad” económica directa, por decirlo de algún modo comprensible, los programas antes mencionados no son eficientes, pero sí eficaces cuando llegan a la población indicada.

- Indica el proyecto que el Presidente de la República definirá los Ministerios Rectores de cada Sector, cuando esta competencia (la Rectoría) resulta exclusiva del Ministro respectivo, o sea, del jerarca, no de su aparato ministerial, tal y como bien indicó Meoño en su momento:

(...) No hay entes autónomos ni ministerios rectores de nada, como erradamente se repite con insistencia en los medios de comunicación, y ello lleva a errores serios. **LA RECTORÍA GUBERNATIVA O POLÍTICA RESIDE, POR CONSTITUCIÓN Y POR LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN EL PODER EJECUTIVO DEL RAMO, ES**

DECIR, PRESIDENTE Y MINISTRO RECTOR. (2011, p. 84).

- En relación con lo anterior, la propuesta de constituir Secretarios Ministeriales al contrario de los actuales Viceministros, no solo resulta ambiguo e impropio terminológicamente, sino también jurídica y operativamente. En primer lugar, aquel término más bien conlleva a confusión, por cuanto el actual Viceministro se sobreentiende inferior inmediato del Jerarca Ministerial. Por el contrario, un Secretario Ministerial más bien refiere a un “asistente”, a un nivel de apoyo que no necesariamente goza de potestades jerárquicas. Por otro lado, se le asigna la competencia de: “*Dirigir, coordinar, y, en general conducir el subsector a su cargo*”, misma que resulta exclusiva del **Ministro** según la Carta Magna y la LGAP. Este, ciertamente, fue un intento por emular la figura establecida en el artículo 14 de la Ley 6/1997 (LOFAGE) española, sin paramientos en la inconveniencia que resulta trasplantar esquemas técnicos o jurídicos de otros sistemas político-administrativos sin realizar valoraciones previas.

A idénticas inferencias arribamos al valorar la extraña figura del Coordinador Regional que, según lo prescrito en el proyecto, sería impuesto por el Presidente y por el Ministro de la Presidencia, con aparentes competencias para *coordinar* e *instruir* a las instancias regionales de la Administración Central y la Descentralizada, lo cual

no tendría asidero legal según la Carta Magna y la LGAP.

- Se menciona en varios momentos la capacidad y competencia del Presidente de la República y de los Ministros de *dirigir* la Administración Central y la Descentralizada, sin aclarar que tal capacidad no es antojadiza o casuística, sino que debe enmarcarse en el efectivo cumplimiento de aquellos objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los programas y proyectos que devienen del mismo. Se desaprovecha entonces la posibilidad de alinear la dirección y la planificación gubernativas, enfocándolas al cumplimiento de la hoja de ruta que debe establecerse al inicio de cada periodo presidencial. Si eso no ocurre, o sea, si no se ejercitan aquellas capacidades para lo previamente indicado –la cristalización del PND–, entonces la constelación de instituciones públicas no tendrá razón de funcionar de manera articulada y unisona.
- La asignación de competencias a los Ministerios vía decreto ejecutivo no resulta prudente, toda vez que éstas más bien son reserva de ley, lo que desde cualquier óptica resulta lógico por dos razones: 1) solo el Poder Legislativo cuenta con potestad para crear **formalmente** carteras ministeriales y, por ende, para establecer sus funciones y objetivos; 2) el no hacerlo de este modo propendería el caos administrativo, con un Poder Ejecutivo “facultado” para variar dichas funciones y

objetivos por aspectos político-partidistas, coyunturales, casuísticos, o bien, sin fundamento técnico-jurídico.

Bajo esa tesitura, también resulta un absurdo la delegación *temporal* de competencias entre instancias públicas, según el artículo 119 del proyecto.

- Lo relativo a los entes públicos resulta aún más ambiguo e impropio. Primero se les caracteriza como “*funcionalmente descentralizados*”, que gozan de independencia administrativa pero no de autonomía según el artículo 188 constitucional. Al respecto, Jinesta aclara:

La descentralización administrativa supone la creación de entes públicos menores dotados de las siguientes características:

a) Personalidad jurídica especial; b) un patrimonio propio –autonomía financiera– y c) la atribución, en tesis de principio, de una competencia exclusiva y privativa y no concurrente, alternativa o paralela, por lo que el ente público mayor –Estado– no puede invadir su esfera de competencias (2002, p. 6-7).

Por lo tanto, lo propuesto en el proyecto objeto de comentario no guarda simetría con lo que funcionalmente es una institución descentralizada, así como tampoco con lo que sería una instancia desconcentrada. En otras palabras, no se encuentra fundamento para proponer un tinglado como el aquí señalado, que no agrega valor a la conducción de la Administración

Pública en todo su conjunto. Este, igualmente, resulta en un intento por emular una figura establecida en la Ley 6/1997 (LOFAGE) española, puntualmente, los organismos autónomos visibles en el artículo 45 de esta última, los cuales se encuentran: “...en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio...”.

Tal particularidad no la notamos en la realidad jurídico-administrativa costarricense, toda vez que las instancias descentralizadas, creadas en el marco de los artículos 188 y 189.3 de nuestra Carta Magna, fueron pensadas para, en primera instancia, estar fuera de la órbita e influencia del Gobierno Central, particularmente del Presidente de la República; en ese sentido, nótese lo indicado en su momento por Rodrigo Facio durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949:

La autonomía funcional les confiere a las Instituciones Autónomas independencia en materia de gobierno y administración; las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia solo podrán emanar de sus juntas directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y al de sus reglamentos internos (Castro, 2003, p. 195)

Por otro lado, tales instancias tampoco fueron concebidas como extensiones ministeriales. Recordemos que en 1949 existían pocas instancias

descentralizadas, *verbigracia*, los Bancos: Nacional, de Costa Rica y Anglo; así como el Instituto Nacional de Seguros, principalmente; las demás fueron instituidas en la propia Constitución Política, como el Patronato Nacional de la Infancia, o bien, creadas posteriormente (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Turismo, etc.).

Aquel desprendimiento –y autonomía absoluta– para con el Gobierno Central se mantuvo incólume hasta la modificación del artículo 188 constitucional en 1968, y más adelante, mediante la emisión de las Leyes 4646 y 5507, las cuales le brindan prerrogativas al Poder Ejecutivo sobre las instituciones descentralizadas.

- La propuesta de sujetar el PND a aprobación legislativa resulta contraproducente, considerando que:

- a) tal documento resulta la carta de navegación de todo el conglomerado institucional sujeto actualmente a la dirección político-gubernativa del Presidente de la República, por lo cual, su aprobación, en todo caso, debería ser por parte del Consejo de Gobierno.
- b) El órgano legislativo tiene pocas posibilidades de evaluarlo a profundidad, tanto a *priori*,

concomitantemente, como a *posteriori*, por cuanto las Comisiones Legislativas difícilmente se organizan de manera tal que realicen control político a partir del PND, tal y como bien lo pudiera hacer la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios al momento de analizar, aprobar o improbar el Presupuesto de la República.

- c) Finalmente, si la aprobación legislativa no dará carácter de ley al PND, ¿cuál es el sentido de someter éste a consideración del órgano legislativo? Dicho acto legislativo solo le agregaría rigidez al máximo documento para la dirección gubernativa, ya que cualquier modificación al mismo debería seguir la misma vía legislativa.

- En referencia específicamente al acto administrativo para ejercer la dirección gubernativa, el proyecto indica que las *Directrices* deberán promulgarse por medio de *Decreto Ejecutivo*; no obstante, nos encontramos ante instrumentos jurídicos diferentes; y si bien en la Resolución 2002-12019 la Sala Constitucional avala implícitamente la emisión de directrices generales por medio de Decreto Ejecutivo, no consideramos acertado el intercambio indiscriminado de unas y otros para *conducir/dirigir* el aparato estatal. Precisamente,

sobre el concepto de Directriz, el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, ampliamente señalado por Meoño en sus obras y denominado “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Organización del Subsistema”, establecía durante su vigencia las características de la misma, estipulando lo siguiente:

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 injerencia 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.

Podrá el lector interesado valorar que, actualmente, no se encuentra dentro del universo jurídico-administrativo una guía tan clara y consecuente para materializar la conducción gubernativa como la visible en el artículo transcrito.

Llegados a este punto, valga aclarar que el profesor español Luciano Parejo Alonso, Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, generó en su momento un informe referente al proyecto de LOAP, habiendo palpado, supuestamente, el sentir de quienes concurren a la presentación del mismo

en su primera versión, visitando la Procuraduría General de la República, la Universidad Autónoma de Centroamérica, la Universidad de Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa y la Casa Presidencial. No obstante, ese informe no se aleja en demasía de lo que terminaría ingresando a la corriente legislativa con la numeración 14.403, por lo que algunos puntos de rescatar al respecto son los siguientes:

- Aclara que el desempeño de cargos y funciones dentro de la Administración Pública debe procurar la dignidad de la persona y de su plena integración y participación en la vida económica y social del país.
- No logra distinguir las particularidades (diferencias) que tiene España y de las que no encontramos reflejo en Costa Rica, ya que sigue refiriéndose a una *Administración General del Estado* propia de la LOGAFE, pero que no permite en nuestro contexto que instituciones descentralizadas dependan directamente de Ministerios, por ejemplo.
- Si bien establece lo que podría denominarse como el principio de *Unidad de la Administración Pública*, este se debió aclarar de una vez por todas, indicando que tal unidad se materializa mediante la conducción del Poder Ejecutivo por medio del ejercicio de la dirección gubernativa, estableciendo al conjunto de la Administración Pública las Metas y los Tipos de Medios para lograr el

desarrollo nacional, y que en nuestra opinión, las primeras son las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y los segundos, los presupuestos públicos que permiten el cumplimiento de tales Metas.

- Se obvia aclarar que la planificación (administrativa) debe potenciar la mejor distribución de la riqueza mediante la acción de las diferentes instancias públicas, amalgamando así lo prescrito en el artículo 50 de nuestra Constitución Política y en el artículo 1 inciso b) de la Ley de Planificación Nacional 5525.
- A pesar de incluir una serie de principios inherentes a la planificación, consideramos indispensable que se incluya el siguiente:

Especificidad presupuestaria: los presupuestos públicos serán en todo momento los *Tipos de Medios*, según la Ley General de la Administración Pública 6227, por los cuales es posible el cumplimiento de las *Metas* prescritas a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

- Se incorpora un Capítulo de la organización territorial de la Administración del Estado considerado abigarrado, ya que nuevamente replica el modelo español al condicionar la desconcentración administrativa al aspecto *provincial*, dando la espalda al concepto de Región de Desarrollo²⁹; se reitera la

²⁹ En cuanto al concepto de Región, aclara Meoño: **Regionalización:** significa la

capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente,

dependencia administrativa de las instancias con *descentralización instrumental* para con los Ministerios; se valida la figura del Delegado de la Administración del Estado y del Consejo de la Demarcación.

- Se menciona que la organización interna de las empresas públicas será la dispuesta en el “Pacto social”, cuando más bien dicha organización debe establecerse reglamentariamente, pero siempre como reflejo de las competencias, objetivos y funciones que establezca la respectiva ley de creación de la empresa pública. No obstante, encontramos una excepción para las Municipalidades, ya que tanto el Código Municipal, Ley 7794, como la Ley reguladora de la actividad de las sociedades públicas de economía mixta 8828, facultan al Consejo Municipal a crear sociedades públicas de economía mixta mediante acuerdo municipal, así reconocido incluso por la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-082-2015.

con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales (1986, p. 123). Como puede inferirse, existen consideraciones socioeconómicas y demográficas que hacen que cada comunidad del país sea *“sui generis”* en comparación incluso con su vecina, diferencias que aumentan exponencialmente al hablar de lugares cada vez más alejados unos de otros. Este variopinto de comunidades son atendidas por el engranaje administrativo público por Regiones que permitan concretar adecuados procesos de

Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 19.405

- Un detalle trascendental para el análisis subsiguiente, es el hecho de indicarse en el proyecto: *“...precisa la definición y las tipologías de todas las administraciones públicas existentes en el país...”*, lo que conlleva la pregunta obligatoria sobre la cantidad de administraciones públicas que entiende o conoce el proponente. Indudablemente, notamos rastros del modelo ibérico ya aclarado en un apartado previo. No obstante, desde ya preocupa el ánimo por trasplantar modelos foráneos que no guardan simetría política, jurídica y administrativa con el costarricense.
- Otro error considerable se ubica al indicar que tal propuesta legislativa busca definir claramente: *“...la dirección del Poder Ejecutivo sobre las municipalidades”*, lo que a todas luces es inconstitucional, no solo por lo prescrito en la actual Carta Magna en su artículo 170, sino porque desde la emisión de la Resolución 5445-99 de la Sala Constitucional, se aclararon

investigación y planificación del desarrollo socioeconómico, permitiendo abordar, de mejor manera por parte de las instituciones públicas, a aquellas comunidades que comparten elementos socioeconómicos, demográficos y/o geográficos, argumento éste que ostenta coherencia administrativa y técnica suficiente como para que a través del Plan Nacional de Desarrollo se busque concretar todos los esfuerzos necesarios para el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de tales comunidades, sea en aspectos de infraestructura vial, servicios de salud, alcantarillado y agua potable, electrificación, telefonía, atención de quejas y reclamos por la prestación de bienes y servicios privados, entre muchos otros más.

muchos términos relativos a la autonomía municipal, lo que no daría margen en la actualidad para incurrir en tales errores.

- Ya dentro del articulado, desde su inicio, se indica: “...*Las administraciones públicas se organizan en una pluralidad de centros de acción, sean estos entes u órganos...*”; a tales consideraciones solo podemos catalogarlas como erradas y contrarias a la realidad nacional desde cualquier ángulo que se le mire, ya que, como indicáramos previamente, el concepto de “Administraciones Públicas”, tal y como en el caso español, es dable cuando las condiciones políticas, jurídicas y administrativas así lo permiten desde la Constitución Política, por cuanto desde la generación de la misma el entorno social determinó la procedencia de no concentrar, sobre todo territorialmente, un aparato estatal que abarcara todos los campos de actividad administrativa (salud, educación, obras públicas, seguridad ciudadana, vivienda, etc.) que necesita la nación para potenciar la calidad de vida de sus habitantes. Incluso, tenemos el caso de los Estados Unidos de América, en el cual cada estado cuenta con su propio Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en cuyo caso sí podemos referirnos al concepto indicado pero en plural. En esa línea, el lector interesado puede consultar los artículos 1 de la LGAP y 1 numeral 3 de la Ley 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo, los cuales circunscriben el término Administración Pública.
- Este proyecto incurre, igual que el anterior, en el equívoco de considerar Ministerios Rectores de Sector, o sea, asigna competencias a un ente ministerial, las cuales ya indicamos en líneas anteriores que solo le corresponden a la figura del Ministro, quien lógicamente se apoyará en la estructura ministerial a su cargo para ejercer Rectoría; pero ninguno de sus subalternos dentro de esa estructura puede cumplir la labor que sólo él detenta, y que puede ejercitar vía instrucciones o directrices, según el ámbito administrativo al que se dirija.
- En sintonía con lo anterior, resulta inviable asignar competencias a los Viceministros para *dirigir* el ramo o sector administrativo que sea, tal y como se pretende nuevamente en esta iniciativa.
- El mismo proyecto, en referencia a los aspectos de resorte municipal, incluye un artículo titulado: *Ejecución por sustitución interadministrativa*, que en sí mismo resulta inoperable, ya que no solo propende el conflicto intermunicipal al no aclarar los casos en que una entidad municipal podrá reclamarle a otra por inacción, dejando estos detalles a la interpretación de cualquiera de ellas, sino que no aclara las vías por las cuales la entidad municipal afectada sustituirá a la afectante “a costa” de esta última.
- Tal y como en el expediente legislativo anterior, se incluyen inconsistencias institucionales como el caso de los *Entes públicos*, los cuales se definen

como “...funcionalmente descentralizados...” pero que “...no gozan de la autonomía de rango constitucional definida por el artículo 188 de la Constitución Política.” Según lo ya indicado, esta mezcla de términos y condiciones resulta, aparte de contradictoria en sí misma, contraria a la historia constitucional, así como a la realidad jurídica vigente.

- Se incurre nuevamente en condicionar la emisión de directrices vía decreto ejecutivo, aspecto ya aclarado en líneas precedentes.
- La figura del Coordinador Regional, incrustada en el anterior expediente legislativo, se retoma en este, reflejándose las mismas inconsistencias ya apuntadas.
- De igual manera, se replica la *Delegación intersubjetiva*, que permite la delegación temporal de competencias entre instancias públicas sin mediar ley que lo permita, sujetando dicha transferencia únicamente a “...un acuerdo o negociación entre el delegante y el delegado...”. Esta es una ligereza que ningún jerarca podría permitirse, ya que sería desconocer lo que está preceptuado por ley para la institución que sí le corresponde la actuación administrativa (en el caso de la instancia que está transfiriendo), así como de aquella que asumiría funciones impropias (en el caso del delegado), sin dejar de mencionar que estaría totalmente a contrapelo del artículo 90 inciso c) de la LGAP.

- Finalmente, nos parece que se incurre en un abordaje incorrecto en cuanto a la desconcentración. Primeramente, no se refiere a los tipos de desconcentración administrativa en los términos del artículo 83 de la LGAP y, correlativamente, no delimita la forma de actuación del inmediato superior en los casos de desconcentración mínima o máxima – según aquel mismo artículo –, las cuales suponen actuaciones diferentes al momento de *dirigir*. Para el primero aplican las órdenes, instrucciones o circulares, pero para el segundo lo aplicable son las directrices.

CONCLUSIONES

La forma en que se construye y reconstruye el aparato estatal conforme las potestades constitucionales y legales de dirección y organización, resulta de gran interés de acuerdo con la armazón teórica del “nuevo institucionalismo” señalado por Lehoucq. Dicho autor lo conceptúa indicando que:

(...) combina las preocupaciones por el papel del Estado en la sociedad y el interés por las leyes del derecho constitucional, sin olvidarse del papel jugado por los individuos en la política. El resultado de dicha mezcla es un marco teórico que puede explicar cómo las instituciones ayudan a generar las decisiones que toman los políticos y cómo y por qué éstos mantienen o transforman tales instituciones (Lehoucq, 1998, p. 154).

Este término sí encuadra en el paradigma español (con menos años de vivir en democracia, ya que fue hasta la muerte

Francisco Franco³⁰ cuando ésta volvió plenamente) que ha logrado una mejor esquematización a partir de su naturaleza autonómica, buscando el entendimiento y coordinación, así como evitando la superposición, el conflicto y la usurpación de competencias entre todos los niveles burocráticos existentes (la AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional). Ese mejoramiento esquemático se denota con mayor intensidad a partir de la Ley 40/2015, que resulta en una versión mejorada de la Ley 6/1997. Y como elemento adicional, que refleja el ánimo por materializar y hacer valer los esfuerzos de reforma administrativa, tenemos que la propia Ley 40/2015 bien puede considerarse producto derivado de la CORA, pasando entonces de los meros diagnósticos e informes hacia acciones concretas de transformación estatal.

En sentido contrario, el caso costarricense no podemos ubicarlo aún dentro de lo preceptuado por Lehoucq, ya que tal término debería dar paso a esfuerzos claros y concretos por generar una Reforma del Estado más acorde con la realidad nacional, la cual se ha vislumbrado más como un fin en sí mismo, que un medio/herramienta para la satisfacer las necesidades poblacionales y cristalizar las oportunidades del desarrollo, sea en el campo educativo, de salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, etc.

La falta de claridad jurídica y conceptual impide aún generar propuestas sintonizadas con el entorno criollo, y se incurre, por correlato, en la generación de intenciones legislativas que:

1) semejan más un *collage*, por cuanto se agregan trozos jurídico-administrativos de otras latitudes, que no son el resultado de una valoración concienzuda de lo ya prescrito para el país;

2) resultan abstractas –sino que incomprensibles– y dificultosas de llevar a la práctica, por cuanto muchos términos y formas de actuación ahí plasmados aparentan proposiciones eminentemente teóricas, y no el resultado de la experiencia de quienes ya participan en el funcionamiento de la Administración Pública, lo que les permitiría ubicar con mayor propiedad sus puntos débiles, carencias, falencias, cuellos de botella, anacronismos, niveles de estática y entropía, disfuncionalidades y desarticulación;

3) no engarzan la Administración Pública dentro de la Teoría General de Sistemas, impidiéndoles concebir propuestas que, a partir del reconocimiento y definición precisa de los Principios de *Dirección y Organización*, sí logren ordenar y amalgamar el desempeño de las instituciones públicas a partir de una arquitectura establecida para el desarrollo nacional, según la *Actividad* administrativa de cada entidad perteneciente al Sistema de Administración Pública. De igual manera, se obvia flagrantemente la oportunidad de

³⁰ No obstante, Beltrán (1994) aclara que durante la época franquista también se dieron reformas en la Administración Pública.

aclarar lo relativo a otros Principios como: *Planificación, Control y Evaluación*; visibles algunos de manera general en otras normas, como en la Ley de Planificación Nacional 5525 y la Ley General de Control Interno 8292.

Una Ley Orgánica de la Administración Pública debería ser un esfuerzo de reforma importante, pero no el único, ya que, tal y como en el caso ibérico, debe ser producto de una serie de análisis y propuestas de mejoramiento en el desempeño de todo el conglomerado estatal, puntualmente, de todo aquel “Sector” cubierto bajo el alero del Presidente de la República. En ese sentido, lleva ventaja la Ley 40//2015, ya que concibe la necesidad de una interacción constante y armoniosa entre todos los engranajes de los diferentes sectores de *Actividad* administrativa, a pesar de las particularidades y retos que presentan los diferentes niveles burocráticos españoles. En su defecto, los proyectos costarricenses siguen sin definir y concatenar aspectos de interacción administrativa mínima, tal y como: rectoría, sectorialización, regionalización, descentralización, desconcentración, eficiencia y eficacia, por citar solo algunos.

Si bien fue motivo de análisis principal lo logrado por España, considerando que fue un referente para lo propuesto en Costa Rica, valga aclarar que ya otros países se adelantaron a la generación de un marco general ordenatorio del aparato estatal, tal y como en el caso de México – Ley orgánica de la Administración Pública Federal–, e incluso Venezuela –Ley orgánica de la Administración Pública–. El primero delineó el ámbito competencial de

las Secretarías de Estado, lo cual significa un avance importante en materia de reforma, a fin de evitar la intromisión entre unas y otras, o bien, la inobservancia de sus responsabilidades. Por su parte, Venezuela, obviando cualquier otro elemento gubernativo actual, conceptuó varios principios de funcionamiento público, como el *Principio de funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados*, al igual que potencia la sectorialización y articulación gubernativa, según se desprende de los artículos 68 y 69 de esa Ley.

Listado de referencias

- Beltrán, M. (1994). *Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo*. Obtenido desde http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1921/pdf/1994_53_es.pdf
- Bolaños, R. (2017). Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE. En Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. *Administrar lo público IV*. Costa Rica, San José: CICAP-EUCR.
- Bolaños, R. (enero-junio, 2012). Breve historicidad y encuadre técnico-jurídico para el ejercicio de la dirección gubernativa. *Revista de Ciencias Económicas*, 30 (1), 435-447.
- Bonin, C.J. (2004). *Principios de administración Pública*. O, Guerrero (Comp.). México: Fondo de Cultura Económica.

- Castro, O. (2003). *Rodrigo Facio en la Constituyente de 1949*. O. Castro (Ed.). Costa Rica, San José: EUNED.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (s.f). *Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas*. Obtenido desde http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, M. (2003). *Restauración del modelo de Empresas Autónomas del Estado: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Hernández, V. (2003). *El factor humano en el sector público: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Huaylupo, J.A. (2003). *La democracia, la burocracia y la autocracia: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Jinesta, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I (Parte General)*. San José, Costa Rica: Biblioteca Jurídica DIKE.
- Leemans, A.F. (1977). *Cómo reformar la administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lehoucq, F.E. (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. San José, Costa Rica: EUNA.
- Meoño, J. (2011). *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*. San José, Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas-UCR.
- Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.
- Meoño, J. (2003). Planteamientos de un especialista en asuntos públicos sobre el proyecto de ley orgánica de la administración pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 101, 39-75.
- Meoño, J. (2002). *Administración política del desarrollo en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica*. –2 edición. – San José, Costa Rica: EUCR.
- Pizarro-Nevado, (2004). La reforma de la Administración General del Estado en España. *Estudios Socio-Jurídicos*, 6 (2), 63-89.
- Rodríguez, M.A. (2003). *La solución costarricense*. San José, Costa Rica: EUNED/Fundación Popular Iberoamericana.
- Serrano, C.E. (2003). *Informe sobre el análisis de la propuesta del gobierno para la reforma del Estado: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Vásquez, V.J. (2003). *La ética y la gestión pública. Más allá de la formalidad de la Ley Orgánica de Administración Pública: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública*. San José, Costa Rica: EUCR.

Vidal, C. y Delgado, D. (2017). La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17. doi:<http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10400>

Wilson, W. (1980). El estudio de la Administración. *Revista de*

Administración Pública (publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP), 275-294. Obtenido desde <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/issue/view/1209>