

Evolución administrativa en Costa Rica: de las Unidades de Organización y Métodos hasta las Unidades de Planificación Institucional

Rolando Bolaños Garita*

LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS A NIVEL LATINOAMERICANO HAN SUFRIDO EVOLUCIÓN. EN EL CASO DE COSTA RICA, EL PODER EJECUTIVO GOZA DE POTESTADES PARA LIDERAR UNA MODERNIZACIÓN A NIVEL DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CON EL FIRME OBJETIVO DE LOGRAR UN MEJOR DESEMPEÑO DE ÉSTA, BAJO ESTÁNDARES DE UNIDAD, COHERENCIA Y SISTEMATICIDAD, POR LO TANTO, CONVIENE ACLARAR TALES POTESTADES BAJO LA RECTORÍA DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y SU CORRESPONDIENTE BRAZO TÉCNICO: LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA; MIDEPLAN; ANÁLISIS ADMINISTRATIVO; PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; ADMINISTRATIVE REFORM; MIDEPLAN; NATIONAL PLANNING; COSTA RICA

Introducción

Durante la década de los cincuenta¹ surge en nuestro país la

* Licenciado en Administración de Negocios con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas. Director Administrativo Financiero en la Dirección Nacional de Desarrollo de La Comunidad, DINADECO, de Costa Rica. Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica y Tutor de Proyectos de Graduación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. Redactor Jefe de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública patrocinada por el Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, Fundación CEDDET,

necesidad de revisar las acciones administrativas que realizaban las instancias públicas, como consecuencia de la proliferación de las mismas. Conforme se daba un crecimiento social, económico e incluso demográfico, nuevos organismos públicos veían su nacimiento y pos-

y el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, ambos de España, para los Nos. 6 y 7 del 2010.

Recibido: 15 de enero del 2011

Aceptado: 30 de enero del 2012.

1. Es efectivamente en los años cincuenta donde inicia la creación de instituciones públicas, sobre todo descentralizadas al amparo del Artículo 188 constitucional.

teriormente crecían en ocasiones desordenadamente, tanto en tamaño como en funciones, tareas y actividades.

A través de los años, y considerando que una de las bases del accionar de la Administración Pública es la documentación de “preferiblemente” todo proceso, procedimiento y/o tarea, la complejidad de las instancias públicas aumentó exponencialmente y es cuando empieza a darse la crítica sobre el desempeño de éstas y prolifera por lo tanto el estribillo “el problema de la burocracia pública”, como expresión peyorativa del modelo de funcionamiento organizativo establecido por el sociólogo y economista alemán Max Weber.

-
2. Entropía: término proveniente de la Teoría General de Sistemas que significa el desgaste natural que presenta un sistema a lo largo del tiempo, por lo que son necesarias acciones que regeneren su accionar normal.
 3. Tendencia establecida para la mejora de las condiciones de desarrollo socioeconómico en Latinoamérica y nacida al amparo e impulso de instancias internacionales como la Alianza para el Progreso, antecesora ésta de la actual Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, la que tiene su génesis durante la administración del expresidente estadounidense John F. Kennedy, a partir de su discurso del 13 de marzo de 1961 en una recepción en la Casa Blanca para los embajadores latinoamericanos. La Alianza para el Progreso se extendería por 10 años y se proyectaba una inversión de 20.000 millones de dólares, siendo sus fuentes los Estados Unidos por medio de sus agencias de ayuda, las agencias financieras multilaterales y el sector privado canalizados a través de la Fundación Panamericana de Desarrollo.

No solo las instituciones públicas comienzan a perderse ellas mismas en su propio accionar y en su producción abismal de documentos, sino que, como consecuencia de la entropía² e igualmente como resultado de la afectación de elementos exógenos (presiones políticas, aperturas comerciales, luchas sociales, etc.), el funcionamiento de su organización estructural decae y ya no se está en la seguridad de que la cantidad o tipo de sus unidades administrativas fuera la correcta, ni que los procesos, procedimientos y/o tareas fueran tampoco los más indicados o incluso necesarios para concretar una adecuada provisión de bienes o servicios públicos. Durante esa época, al no existir unidades técnicas que asesoraran a los entes públicos, en muchas ocasiones, inexpertos jefes sobre mecanismos de organización pública recurrían al sentido común y a la conveniencia política.

Fundamentación de las Unidades de Organización y Métodos

La necesidad de acciones de racionalización administrativa pública que coinciden con la premisa de la Administración para el Desarrollo,³ derivan en el surgimiento a nivel internacional de las Unidades de Organización y Métodos, en adelante O&M, las cuales como veremos, son las antecesoras de las actuales Unidades de Planificación a nivel costarricense y como consecuencia

del empuje que la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, hoy Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, diera a éstas.

Las preguntas por responder entonces son: 1) ¿qué son Unidades de Organización y Métodos?, 2) ¿por qué resultaban ser necesarias? y, 3) ¿qué funciones desempeñaban? Para responderlas, nos apoyaremos en una obra editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, la cual recomendamos a todo aquel que se interese en auscultar los hilos históricos de las funciones administrativas públicas actuales.

1. En cuanto a la definición de Unidades de Organización y Métodos (O&M):

“Una publicación oficial británica define O&M de la siguiente manera: “Término generalmente usado para describir la actividad de grupos de personas en el gobierno u otros cuerpos públicos...a quienes se les pide aconsejar a administradores o gerentes en cuestiones de organización y métodos, con el fin de incrementar la eficiencia del trabajo del cual el gerente

es responsable, ya sea dando un servicio mejor, más barato, o ambos.””

“El Director de O&M de la India suministró la siguiente definición del trabajo de su división en 1957: “La división ha sido concebida como una unidad permanente encargada de la función especial de atender continuamente el diseño de la maquinaria gubernamental, sus procesos de trabajo y el mantenimiento de su eficiencia. Ninguna de estas definiciones es exhaustiva o universal, pero ambas tratan esencialmente, de unidades permanentes que aconsejan a administradores sobre cuestiones de eficiencia.” (Smith, 1971, p.9-10)

Dichas definiciones arrojan luz sobre el grado de tecnicidad de que gozaban dichas unidades, muy a pesar de su concentración en la búsqueda de la eficiencia en cuanto a las acciones desarrolladas por las instituciones públicas. A pesar de esto, debe tenerse en cuenta que en la Administración Pública no siempre es posible el ahorro de recursos para la concreción de funciones o la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, fin éste que persigue la eficiencia en términos generales. Expresamos lo anterior apoyándonos en lo indicado por el académico costarricense Johnny Meoño Segura,⁴ al aclarar que a nivel de cumplimiento de fines por los cuales han sido creadas las instituciones públi-

4. Se recomienda la lectura de la obra del Dr. Meoño titulada *Introducción al análisis de la burocracia pública* (Meoño, 1980), en la cual desarrolla profusamente lo relacionado con los términos eficiencia y eficacia en el contexto de la Administración Pública y detallando sus diferencias para con la Administración Privada.

cas, en la mayoría de los casos resulta imprescindible gestionar bajo el principio de eficacia, al cual lo concebimos como: *ser asertivos en el momento de detectar y solventar las necesidades sociales de los habitantes, más que preocuparse por el nivel de gastos operativos o presupuestarios en que se incurre para solventar las mismas.*

Valga acotar que en la actualidad se ha dado una explosión de tendencias administrativas que igualmente han brindado instrumentos de gestión muchas veces efectivos para con el ámbito público, pero en el momento de extenderse la creación de las O&M, tal explosión ni siquiera era imaginable y más bien se estaba dando un descubrimiento de cómo actuar administrativamente. Tampoco existían los mecanismos actuales que han posibilitado el acceso a la información producida por las unidades administrativas, como es el caso de la informática, la cual desarrolla sistemas ágiles de información y comunicación, por lo que las O&M desarrollaban su función sobre todo en el nivel de análisis estructural, emisión de documentos, uso de formularios, etc.

2. En cuanto a su importancia:

“Cada administrador tiene una clara responsabilidad de asegurar que su sector en los negocios públicos sea conducido eficientemente, y cuando tiene un papel directivo, debe trazar la forma de la organización y

crear los instrumentos apropiados (o métodos) para llevar a cabo la función. Nada, desde luego, se estanca, y es necesario revisar las prácticas de trabajo de vez en cuando, a fin de ver si todavía son las apropiadas para el trabajo que se efectúa. No hay duda que la responsabilidad por la eficiencia de una unidad de Gobierno descansa sobre quien ocupa el cargo de mayor jerarquía de la unidad y el personal que lo respalda.” (Smith, 1971, p.10)

Las estructuras administrativas, concebidas como subsistemas de un sistema organizacional mayor, tienden por efecto de la entropía antes indicada, a perder funcionalidad y se diluye su impacto para el cumplimiento de objetivos y funciones institucionales, incurriendo en el incumplimiento de metas establecidas las cuales, se infiere, se establecen con el propósito de coadyuvar en el logro del desarrollo nacional. Este desgaste puede deberse al efecto de elementos endógenos o exógenos que circundan la organización.

Según lo antes esbozado, resulta nocivo para cualquier institución pública que sus funcionarios, los cuales por razones legales, sociales y morales deben desempeñarse bajo los más altos parámetros de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia y probidad, entre otros, pierdan la noción en cuanto al impacto de sus funciones para con los administrados (ciudadanos). En

igual forma, es inconveniente que las herramientas administrativas que emplean o incluso la estructura administrativa que sustenta su accionar, no estén calibradas con el contexto de la institución y, por ende, con el cumplimiento de las necesidades comunales del país.

De ahí que las O&M enfilaran sus recursos a concretar estudios técnicos que permitieran asesorar a los jefes y funcionarios públicos, acerca de la posibilidad de mejorar las acciones administrativas realizadas por ellos en pos de la mejor gestión organizacional.

Dicha razón de ser de las unidades sujetas de estudio, no ha perdido vigencia o preponderancia, ya que en la actualidad sigue siendo imprescindible concretar adecuados estudios técnicos para determinar cómo se desempeñan las organizaciones en lo relativo a su estructura, funciones, métodos o instrumentos de gestión, etc. Contrario *sensu*, se incurre en pérdida y despilfarro de limitados recursos públicos puestos al servicio de una organización anacrónica y anquilosada, incapaz de articular estrategias coherentes que respondan a las necesidades de la población costarricense.

Continúa siendo responsabilidad del máximo jefe y de los titulares subordinados (jefaturas institucionales), valorar constantemente el impacto de su gestión a nivel de funciones, tareas, e instrumentos internos de gestión, con la diferencia en que ahora se ven acuerpados

por la asesoría técnica de las Unidades de Planificación Institucional.

3. En cuanto a sus funciones:

1. “Control y diseño de formularios. Los formularios son las herramientas básicas de la administración, pero su familiaridad frecuentemente opaca los sentidos críticos; pocas administraciones carecen de formularios que no se requieren o de otros innecesariamente elaborados.
2. Equipo y máquinas de oficina. La gama de modelos es muy considerable y pocas personas tienen el tiempo necesario para mantenerse al día con el mercado. O&M requiere actualizar sus conocimientos en el ramo, lo que unido a su experiencia le permite seleccionar rápidamente la máquina apropiada para un trabajo, o, quizá más importante, le permite indicar otras maneras de lograr los mismos propósitos, más simplemente, (vgr. simplificando los procesos de oficina existentes).
3. Muebles, disposición de oficinas, etc. El ambiente físico de una oficina es tan importante para su funcionamiento como lo son los

procedimientos que sigue, o los formularios que procesa. Pero no solamente debe ser confortable, en el sentido de que tenga ventilación adecuada, luz y espacio; los muebles y su distribución, deben facilitar la función... Ninguno de estos factores es ajeno al trabajo en sí, o a su flujo de un lugar a otro, y un estudio del trabajo por parte de O&M siempre tomará en cuenta la adecuación del ambiente.

4. *Comunicaciones. La rapidez de comunicación es esencial en la buena administración y de los sistemas de transmisión dependen en gran medida de su efectividad... Por esta razón, O&M puede ser consultada e invitada a contribuir y participar en estudios de comunicación, no solamente para establecer la naturaleza del equipo (lo que puede involucrar aspectos sumamente técnicos) sino también relacionados con otras necesidades, (vgr. la necesidad de comunicación, o de comunicación rápida, o la posibilidad de alternativas a un costo más bajo).*
5. *Promoción de nuevos medios y técnicas de administración. En términos de su propia justificación, O&M tendrá que mantenerse al*

día con nuevas ideas, y frecuentemente está en posición de reconocer la aplicación potencial de una técnica en desarrollo, o, en un nivel más sencillo, un nuevo método en las prácticas de archivo.”
(Smith, 1971, p. 29-31)

Al analizar la anterior cita, se denota cómo las O&M ostentaban un crisol de funciones, de las cuales algunas en la actualidad bien pueden ser responsabilidad de las Unidades de Salud Ocupacional, tal y como la asesoría sobre la forma en que se distribuyen los muebles de oficina. Otras estaban más relacionadas con un enfoque eficientista o mecanicista como los *Estudios de tiempos y movimientos* que bien pueden concebirse como resultado del planteamiento de Frederick W. Taylor.

Conforme con su deber de asesoría a los jefes públicos, la idea era que cada O&M se ubicara bajo la dirección inmediata de éstos, aún y cuando muchas más bien fueron ubicadas dependientes de unidades presupuestarias o de otro tipo. Incluso fueron consideradas como contraparte técnica de la entonces OFIPLAN para concretar adecuadas propuestas de Reforma Administrativa, tal y como lo indicara esta última en su obra “Documentos sobre Reforma Administrativa”, la que citamos a continuación:

“9.2.1 Consulta con unidades de O&M institucionales, con

Comisiones Sectoriales o Intersectoriales.

La iniciación de todo estudio de importancia debe complementarse con un acto de consulta con unidades de O&M, ya sea a nivel institucional o de comisión. La idea fundamental sería la de garantizar que los planteamientos de OFIPLAN sean realistas e integrales, o que OFIPLAN busque la orientación y participación amplia de aquellas instituciones implicadas en alguna medida en el estudio.” (OFIPLAN, 1978a, p.75)

Este argumento no es compartido por Meoño en su obra *Teorías Administrativas en América Latina: Perspectivas Críticas*.⁵ La razón de ello, según nuestro enfoque investigativo, se explica con mayor especificidad en una posterior publicación de la antigua División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN: *Lineamientos para un enfoque integral sobre Planificación Administrativa*, División ésta que fuera comandada por Meoño en ese momento, y de la cual retrotraeremos únicamente aquellos elementos más importantes que nos permitan sustentar y demostrar la evolución

5. En la página 113 de dicho libro se indica: *“El proceso de reforma burocrática en Costa Rica, en que los distintos Gobiernos han estado involucrados desde 1976 con una perspectiva macroanalítica-contraria a la perspectiva micro de esfuerzos de “organización y métodos” que imperó antes de esa fecha”.* (Meoño, 1988)

que ergo sufrieron las unidades encargadas de concretar valoraciones y planteamientos administrativos.

Según los Lineamientos de referencia, dentro de los enfoques establecidos para realizar estudios a nivel organizacional se cuentan el Microanálisis y el Macroanálisis, considerado el primero como aquel encargado propiamente de una institución u órgano específico y desde su nivel más general, hasta su mínimo detalle operativo. El segundo, en cambio, parte de un enfoque global, al considerar a varias instituciones u órganos que conforman un sistema o subsistema administrativo y su necesidad de interrelación.

Las O&M se circunscribieron al enfoque Microanalítico debido a sus particularidades y si bien los diferentes gobiernos echaron mano a dicho enfoque para concretar propuestas de mejora administrativa, surgió posteriormente el *Análisis Administrativo*, que igualmente presentó ciertas carencias que requirieron su replanteamiento por OFIPLAN (1978b:7) y sobre el cual se indicó, en su momento, según los Lineamientos de marras que:

- a) La organización no siempre reconocía, ni aceptaba su doctrina.
- b) Su orientación había sido más eficientista, y muy poco direccionada con la eficacia.
- c) Su enfoque tecnológico se apoyaba en las herramientas y

- convencionalismos de la simplificación del trabajo y estudio formal de los sistemas.
- d) Según los anteriores, su fisonomía se asemejaba más al tipo de unidades de Organización y Métodos.
 - e) El proceso de planificación y control interno de sus proyectos era poco consistente y faltaron estrategias y planes de conjunto para orientar, con una visión de conjunto y selectiva, los esfuerzos de mejoramiento que desarrollaban tales unidades.
 - f) El grado de apoyo que les otorgaban las autoridades superiores no siempre era el deseable, ya que solo ocasionalmente les consultaban para problemas de importancia, y
 - g) Los recursos humanos que les asignaron fueron escasos, y no siempre los más idóneos.

**Unidades de Planificación:
Fundamento y rol actual**

Posteriormente, al surgir una tendencia más global a nivel de la Planificación Económica y Social, se hacía necesaria una herramienta acorde con la integralidad que promulgaba la misma, definida en su momento por la Junta de Planificación de Puerto Rico y citada por OFIPLAN:

“En términos generales, la expresión Planificación Social y Económica se refiere a la preparación de planes de desarrollo de las funciones gubernamentales; que tiene como finalidad principal el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y de los planes económicos orientados a recomendar programas de acción y formas de financiación para el desarrollo de tales funciones.” (OFIPLAN, 1978b, p.23)

Así las cosas, se establece la *Planificación Administrativa* como nuevo enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, por cuanto sus propósitos principales serían: la definición de objetivos institucionales, así como los procedimientos de acción para su logro y, por ende, los mecanismos de evaluación de los primeros, al igual que la determinación de los principales problemas administrativos relativos a la gestión institucional.

Y es, a razón de lo anterior, que van tomando forma las Unidades de Planificación Institucional encargadas de la planificación administrativa a nivel costarricense, las cuales nacen a la vida gubernamental desde 1974, a través del Artículo 3 inciso b), y el Capítulo IV ambos de la Ley de Planificación Nacional 5525.

La Ley 5525 deroga íntegramente la anterior Ley de Planificación 3087 debiendo aclarar que pre-

vio a ésta no existía una norma que recogiera aspectos de planificación integral a nivel nacional, donde ya incluso se preveía la necesidad de la mejora continua dentro del aparato administrativo público.⁶

Y es que habiéndose reconocido la necesidad de dar mayor flexibilidad a OFIPLAN y habiéndose concretado años antes la reforma al Artículo 188 de la Constitución Política, mediante la cual el Presidente

-
6. De manera coyuntural debemos señalar que la anterior Ley de Planificación 3087 establecía en su Artículo 24 el establecimiento del Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa, el cual tendría a su cargo dos clases de labores: a) Estudiar sistemáticamente los métodos y la organización administrativa de todo sector público, con el propósito de que se eliminen los empleos innecesarios, de que se haga un uso más efectivo de los recursos humanos y materiales de la administración, de que se erradiquen trámites dilatorios en los procedimientos oficiales, de que se equiparen tasas de salarios y beneficios de funciones similares, y de que se eviten duplicaciones de actividades. Tales estudios los realizará el Departamento de Eficiencia Administrativa y Productividad con la colaboración de otras dependencias de la Administración Pública, de conformidad con el Artículo 5 de esa ley. b) Prestar, a juicio del entonces Director de Planificación, asistencia técnica a la empresa privada para elevar su productividad, cuando ésta lo solicite, en cuyo caso atenderá las peticiones según la prelación de las actividades de la empresa solicitante, dentro de cada plan anual. Según lo anteriormente transcrito, podemos inferir que el "real" antecesor legal de "todas" las Unidades de Planificación Institucional que conocemos en la actualidad, lo fue el Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa de la entonces OFIPLAN.

de la República se arroga la dirección de ciertos entes descentralizados, el Poder Ejecutivo presenta un nuevo proyecto de ley que lo faculte, ahora sí, a ampliar su rango de potestades de planificación, a través no solo de la transformación y búsqueda constante del mejoramiento en las instituciones públicas, sino también mediante la facultad de OFIPLAN de participar en el estudio y aprobación de los proyectos de inversión de los organismos públicos y del sector privado que requiera del aval del Estado.

Así el entonces Presidente de la República José Figueres Ferrer y su Ministro de la Presidencia Gonzalo Solórzano, presentan a la Asamblea Legislativa el proyecto en mención, del cual nos permitimos citar al menos los aspectos más neurálgicos:

"La experiencia adquirida en este lapso ha demostrado que la planificación económica y social requiere de transformaciones en las estructuras, funciones y procedimientos administrativos de las entidades gubernamentales. Además para aprovechar debidamente los recursos humanos y materiales, las entidades estatales deben de realizar sus labores en forma armónica y coordinada.

Desde 1968 la Asamblea Legislativa reformó el Artículo 188 de la Constitución Política con el objeto de impulsar la

coordinación del sector público. Este proyecto se propone lograr una unidad de acción del Estado mediante la efectiva coordinación del Poder Ejecutivo y de los entes descentralizados.

...Además, se pretende mejorar la clasificación administrativa mediante un plan permanente de Reforma Administrativa y la creación y coordinación de unidades de análisis administrativo.” (Asamblea Legislativa Expediente Legislativo 5651)

Según se indica supra, a la fecha, ver Anexo No. 1, las actuales sucesoras de las Unidades de O&M son las Unidades de Planificación Institucional, las cuales igualmente se ubican bajo dependencia directa de la máxima jerarquía institucional, con el propósito de que no se corte la comunión para con ésta y, sobre todo, con el objetivo de que sus estudios y propuestas técnicas no se vean afectados por los sujetos administrativos a los que evalúan, ya que la distorsión en cuanto a los resultados sería evidente, y por lo tanto, las propuestas de reforma y/o modernización muy posiblemente serían desechadas por posibles resistencias al cambio.

De igual manera, por impulso de la entonces OFIPLAN, y teniendo como fundamento la Ley de Planificación Nacional 5525, se oficializaron las Unidades de Reforma Admi-

nistrativa, las cuales ostentaban la responsabilidad de interactuar a nivel del Subsistema de Reforma Administrativa, el que estaba integrado por una serie de actores con la responsabilidad de lograr adecuados planteamientos que logran la eficiencia y eficacia en la Administración Pública, tal y como lo indica el Decreto de Creación del Subsistema de Reforma Administrativa Decreto Ejecutivo 14311-PLAN, no vigente en la actualidad, y teniendo como órgano central técnico-asesor el Departamento de Reforma Administrativa de MIDEPLAN. El decreto antes citado preveía la formulación de un Plan de Reforma Administrativa en cada mandato constitucional, lo que servía como mecanismo de seguimiento para con los instrumentos y métodos administrativos implementados en las instituciones públicas, buscando ex profeso su modernización y adecuación al Plan Nacional de Desarrollo; de igual forma el decreto permitía aglutinar a las instituciones descentralizadas en esa misma línea, lo que permitía que todo el ámbito de acción supeditado al Presidente de la República o sujeto a la dirección político-administrativa del mismo siguiera una misma dirección en cuanto a la mejora continua.

Reiteramos, son las Unidades de Planificación Institucional las encargadas de concretar estudios y propuestas técnicas que tengan como base la mejora y modernización de las instituciones públicas, las cuales bien pueden comprenderse como satélites del sistema de planifi-

cación pública, no solo conforme con la ley de cita, sino también con base en el Decreto de Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, el que fuera derogado durante la anterior administración Arias Sánchez.

En esta misma línea, consideramos que debió darse continuidad al decreto de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial y no solo derogarlo íntegramente sin mayor análisis, ya que éste, por su esencia y según nuestro criterio analítico (siendo que no fuimos testigos directos de su funcionamiento), lograba no solo aglutinar a los actores propios de un Sistema de Dirección Gubernamental (Presidente de la República, Ministros y el funcionario de más alta jerarquía o su representante, en el caso de los entes descentralizados), sino que posibilitaba la convergencia de éstos en espacios de análisis, coordinación y la consiguiente formulación de recomendaciones de manera más ágil. Dicho decreto se constituía en un instrumento de gran valía, que en caso de estar vigente, permitiría contar con un mejor andamiaje técnico-jurídico para la unidad y acción sistémica y concertada del Estado. Igualmente, permitiría desarrollar políticas integrales, evitando o minimizando la duplicidad, inconsistencia y superposición de políticas públicas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntalando la gestión pública hacia la cohesión y coherencia entre las mismas.

En el momento de conclusión del presente trabajo investigativo, no conocemos reglamentación alguna emitida para normar las funciones de las Unidades de Planificación, lo cual consideramos daría coherencia, unidad e integralidad al Sistema Nacional de Planificación creado al amparo de la Ley 5525, tal y como ocurre en el caso de otras instancias administrativas en la Administración Central principalmente con las Proveedurías Institucionales, las Unidades Financieras y las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

Conclusiones

Nuestra motivación principal consistió en presentar a todo aquel funcionario público interesado en los procesos de reforma y/o modernización administrativa pública, un tipo de “radiografía” o espejo al pasado, que permitiera dar una noción sucinta de aquellas acciones habidas en el seno de la Administración Pública costarricense para lograr un mejoramiento en la gestión administrativa de las instituciones pertenecientes a su ámbito.

Nuestro enfoque analítico e investigativo nos lleva a presentar esta serie de aspectos histórico-técnicos, ya que somos del criterio de que para comprender la realidad y proyectarse hacia el futuro, deben conocerse las “raíces” de tendencias y/o movimientos actuales que delimitan el accionar administrativo

público, tal como en el caso que nos ocupa.

Pudimos entonces valorar el papel que la entonces OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, ha jugado para concretar estrategias o acciones de mejoramiento continuo en el conglomerado institucional del Aparato Estatal, primeramente al entrelazar a las antiguas Unidades de Organización y Métodos, hasta culminar hoy con el liderazgo técnico que ejerce sobre las Unidades de Planificación Institucional.

En otros espacios,⁷ pudimos defender técnica y jurídicamente el papel preponderante que ostenta MIDEPLAN en aspectos de organización y modernización administrativa a nivel del Poder Ejecutivo e incluso de Instituciones Descentralizadas, prescribiendo igualmente un mecanismo que podría enlazarlas a todas bajo una unificación de parámetros para el diseño estructural, lo que se materializaría propiamente a

través del trabajo técnico de las Unidades de Planificación.

Pero denotemos cómo el resto de funciones transcritas resultan ser indispensables para mantener una óptima gestión institucional. Si valoramos a qué tipo de instancia interna le correspondería realizar el análisis, por ejemplo de nuevos medios o técnicas administrativas, podría surgir un conflicto en el tanto de si es necesario asignar tal responsabilidad a una unidad en particular o si, por el contrario, cada unidad administrativa ya existente será la encargada de valorar la necesidad de nuevos mecanismos de trabajo para su mejor funcionamiento.

La realidad es que la Administración Pública está sujeta a evolución y modernización constantes y es necesario clarificar que esto se logra bajo el amparo y compromiso del Jefe Institucional el cual, por razones obvias, no es propiamente quien lleva a cabo los procedimientos operativos para concretar tal objetivo, sino que actúa a través de instancias administrativas y, en lo concerniente al mejoramiento institucional continuo con base en técnicas administrativas, las Unidades de Planificación son las actrices por excelencia, encargadas de analizar su utilidad, de trabajar en la sensibilización del personal para su implementación y de evaluar los resultados de su aplicación.

Como ejemplo de lo anterior, consideremos el tema de la Calidad Total,⁸ el cual, en otros tiempos, se

7. Para mejor orientación el lector interesado puede consultar nuestro anterior artículo "Una propuesta técnico-conceptual para el diseño organizacional en la Administración Pública". (Revista de Ciencias Económicas 27 No 2. 2009).

8. De manera subyacente el tema de la Calidad, específicamente en lo concerniente a la prestación de bienes y servicios en la Administración Pública, podemos verlo reflejado a través de diversos mecanismos, por ejemplo en materia de gestión presupuestaria y planificación administrativa pública, tal y como lo enuncia el Artículo 2 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, Decreto Ejecutivo 32988-MP-H-PLAN que estipula:

ha concebido exclusivo de la gestión de la empresa privada, lo que nos permitimos aclarar al analizar las Normas INTE-ISO, en total concordancia con lo establecido en el Artículo 3 inciso a) de la Ley del Sistema Nacional (SNC) para la Calidad 8279, que al efecto estipula:

Artículo 3º- Fines y Objetivos del Sistema. El fin del SNC será ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuya a elevar el grado de bienestar general y facilite el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por Costa Rica.

Los objetivos del Sistema serán los siguientes:

- a) *Orientar, ordenar y articular la participación de la Administración Pública y el sector privado en las acti-*

Gestión institucional: Es la acción que relaciona la planificación con la ejecución de los procesos internos de cada órgano o ente, según se trate, mediante la asignación de recursos financieros y humanos, para proveer bienes y servicios finales a los ciudadanos. El objetivo de la gestión institucional es garantizar la obtención efectiva de los resultados previstos en los instrumentos de planificación, asegurando la calidad de los bienes y servicios.

vidades de evaluación de la conformidad y de promoción de la calidad, integradas al SNC.

Hasta este punto, denótese la necesidad y responsabilidad de la Administración Pública por ejercer acciones de mejora continua a través de modelos y técnicas administrativas que permitan asegurar la mejor prestación de los servicios públicos según estándares de calidad que brinden satisfacción al usuario. Así por mandato legal, o incluso en razón de compromisos internacionales para con los ciudadanos y el buen servicio público, las mejores prácticas de gestión pública deben ser constantes y, sobre todo, arraigarse dentro de los sistemas administrativos públicos, tal y como lo establece la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública:

“Concepto de calidad en la gestión pública

- 2 *La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.*

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad

para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente

con los más destacados referentes nacionales e internacionales.⁹

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (1974). Expediente Legislativo 5651 Proyecto de Ley de Planificación Nacional. Costa Rica: mimeo. http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/paginas/estructuraorganizativadelaAsambleaLegislativa.aspx, 01-10-2010.
- Bolaños, Rolando. (2009). "Una propuesta técnico-conceptual para el diseño organizacional en la Administración Pública", en *Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica* No.2.
- www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view, 15-04-2009
- División de Planes y Política Administrativa OFIPLAN. (1978a). *Documentos sobre Reforma Administrativa*. Costa Rica: OFIPLAN.
- División de Planes y Política Administrativa OFIPLAN. (1978b). *Lineamientos para un enfoque integral sobre Planificación Administrativa*, Serie Divulgación de Estudios Técnicos N° 17. Costa Rica: OFIPLAN.
9. La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en El Salvador durante los días 26 y 27 de Junio del 2008.

- Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. -2 ed. — México: Fondo de Cultura Económica.
- Meoño, J. (1980). *Introducción al análisis de la Burocracia Pública*. -1 ed. — Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Meoño, J. (1988). *Teorías Administrativas en América Latina (Perspectivas Críticas)*. -1 ed.— Costa Rica: Editorial Guayacán.
- Smith, William A. (1971). *O&M: un instrumento de la reforma administrativa*, Serie: Ciencia de la Administración N° 242. Costa Rica: ICAP.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad II: Esbozo de sociología comprensiva*. —1 reimp. de la 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica ◇

ANEXO No. 1

En la actualidad la Asamblea Legislativa cuenta con un Departamento de Desarrollo Estratégico Institucional, al cual únicamente le realizaron un cambio de nombre, ya que hasta hace menos de un año se denominaba Departamento de Organización y Métodos el cual, como se indica en su propia página *web*, constituye una unidad “staff” dependiente de la Dirección Ejecutiva e incluso conserva las mismas funciones de cuando se denominaba O&M, tanto así que el lector podrá notar ese detalle particular al ingresar a la dirección electrónica correspondiente y leer el apartado “Estructura Interna” propia de esa unidad administrativa.

Las funciones a las que hacemos referencia son:

- Realizar estudios y colaborar en la implantación de medidas de mejora de la organización de los departamentos, unidades, procesos y sistemas de la Asamblea Legislativa, acordadas por el Directorio Legislativo y la Dirección Ejecutiva, con la finalidad de aumentar el grado de eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos de la institución.
- Realizar estudios y evaluaciones sobre el funcionamiento en materia de organización administrativa de los departamentos y unidades de la Asamblea, con el propósito de lograr una adecuada dotación de medios y recursos y un desarrollo eficiente y eficaz de las actividades que éstos realizan.
- Analizar y evaluar los procesos y métodos de trabajo de la estructura administrativa de la institución, proponiendo mejoras con la finalidad de asegurar las condiciones adecuadas para la prestación de servicios de apoyo a la actividad parlamentaria.
- Participar en la elaboración de manuales de organización, normas y procedimientos internos de la Asamblea, asegurando una adecuada realización de las tareas de apoyo a la labor parlamentaria.
- Colaborar en el desarrollo de proyectos de informatización de la Asamblea, realizando los estudios previos que correspondan y apoyando los procesos de implantación de sistemas.
- Contribuir en el desarrollo de estudios de reorganización requeridos por la administración.

- Participar y apoyar en la implantación de medidas organizativas que decidan adoptar el Directorio Legislativo y la Dirección Ejecutiva, según corresponda.
- Abogar con la Dirección Ejecutiva, las direcciones de división y las jefaturas departamentales en la definición del plan estratégico y los planes operacionales, según las directrices de los órganos superiores.
- Realizar otros estudios y propuestas, dentro del ámbito de su competencia, que le sean requeridos por su superior jerárquico.