

Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central costarricense

Rolando Bolaños Garita*

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SE ENCUENTRA LIGADA A SU DISEÑO ORGANIZACIONAL Y POR ENDE A LA ADECUADA ASIGNACIÓN DE SUS OBJETIVOS Y FUNCIONES A DETERMINADAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. SIN EMBARGO, PARA PODER LOGRAR ESTA TAREA, DEBE TENERSE EN CUENTA TANTO LOS ASPECTOS TEÓRICOS QUE HAN VENIDO A ENRIQUECER LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, COMO ELEMENTOS TÉCNICO-JURÍDICOS QUE IGUALMENTE DEBEN SOPEARSE PARA ASÍ CONTAR CON UN ESQUELETO ORGÁNICO CAPAZ DE LOGRAR LA CONCRECIÓN DE TALES OBJETIVOS Y FUNCIONES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; DISEÑO ORGANIZACIONAL; DIVISIÓN DE FUNCIONES.

Introducción

El presente trabajo surge como parte de la preocupación que ha despertado para el autor, el notar como estudiantes de grado y pos-

grado, así como profesionales del sector público, desconocen una serie de elementos y terminologías relacionadas con el diseño organizacional en las instituciones públicas, las que basan su accionar en el modelo organizacional burocrático establecido hace tanto tiempo por el sociólogo y economista alemán Max Weber.

Así a lo largo de muchas discusiones en ambientes informales, laborales y a través del ejercicio de la docencia, se vislumbra cómo poco se hace a nivel universitario para formar profesionales de las Ciencias

* **Licenciado en Administración de Negocios con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, Director Administrativo-Financiero de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO, Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte.**

Recibido: 10 de mayo del 2010.

Aceptado: 19 de julio del 2010.

Bolaños Garita, Rolando (2010). Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central costarricense.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 305-329, 2010

305

Administrativas¹ que dominen las variables que inciden en nuestras organizaciones, reconociendo particularidades jurídicas y conceptuales de comprobado apego a la realidad cultural, política, tecnológica y de recursos humanos o financieros del entorno costarricense.

1. Henry Fayol se refiere así a las Ciencias Administrativas:

“El significado por mi atribuido al término administración, y generalmente adoptado, amplía en forma notable el dominio de las ciencias administrativas. Además de los Servicios Públicos, él comprende también a las empresas de cualquier índole, amplitud, forma y objeto. Todas las empresas necesitan previsión, organización, mando, coordinación y control; para funcionar debidamente, todas han de respetar los mismos principios generales. Ya no se trata de varias ciencias administrativas, sino de una sola ciencia que se aplica tanto en los asuntos públicos como en los privados, y ambos elementos principales se encuentran, resumidos, en lo que hoy se denomina doctrina administrativa.”
(Fayol, 1957, p.179-180)

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

De igual manera, el presente aporte busca proveer de una herramienta a todo aquel funcionario público llámese jerarca, profesional, técnico, etc., que busque la manera de mejorar el desempeño de la organización a la que pertenece, considerando aquellos elementos que la afectan, los cuales no son los mismos que afectan a las empresas privadas. Tenemos claridad en que existe copiosa bibliografía referente al diseño de organizaciones a nivel de Administración de Negocios, la que sigue usándose indiscriminadamente en la formación de futuros funcionarios públicos y privados, sin que se haga un esfuerzo por reconocer que existen diferencias muy marcadas entre ambos campos de acción.

En su defecto, las empresas privadas si bien comparten con la Administración Pública, características como las indicadas por Fayol (previsión, organización, mando, coordinación y control) no están sujetas a cumplir con el principio de legalidad instituido en el Artículo 11 de la Constitución Política y Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, en su defecto, éstas pueden hacer todo lo que la ley no les impida. De igual forma, la necesidad para el cumplimiento de objetivos será enfocado al lucro y la ganancia, por lo que su articulación interna será más sencilla.

Consideraciones teóricas

Político y por ende, de todo el Sistema Social.” (Meoño, 1986, p. 34)

Conceptualización de la administración pública

El Gobierno es la articulación del Estado y sus habitantes para el

logro de aquellos objetivos que faciliten el desarrollo socioeconómico de todos ellos, el primero encuentra su materialización a través de la Administración Pública y la forma en que las instituciones pertenecientes a ésta se organizan y estructuran, sea en la Administración Central que comprende el Poder Ejecutivo y sus instancias adscritas; el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, o en la Administración Descentralizada (Instituciones Autónomas creadas al amparo del Artículo 188 de la Constitución Política, Municipalidades, etc.). Así el académico costarricense Johnny Meoño Segura señala en cuanto al significado del campo denominado Administración Pública lo siguiente:

“...entendemos por Administración Pública: toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semi-autónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema

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

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

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

“Hemos dicho ya que, en su sentido más amplio, “administración pública” significa “política”, “sistema político”, “sistema de gobierno”- el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos-. Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernante. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos adminis-

trativos, inmediatamente vemos cómo están ligados a las otras fases del gobierno y la cultura. “(Benavides y Corrales, 1999, p.108-109)

La necesidad de una adecuada articulación administrativa

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

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

En primera instancia debe dejarse claro que las propuestas de nuevas estructuras organizacionales deben considerarse a nivel de aspectos:

- *Administrativos:* modelo weberiano, planificación, organización, dirección, control y evaluación.
- *Institucionales:* misión, visión, objetivos, cantidad de recursos humanos, técnicos y financieros, niveles de comunicación.
- *Gerenciales:* capacidad de adecuado nivel de control y de aplicar tendencias administrativas.
- *Legales:* Constitución Política, ley orgánica, leyes conexas y facultad de establecer un marco normativo acorde con la nueva estructura.

Debe tenerse claro que el establecimiento de una estructura administrativa es un medio y no un fin en sí mismo, un medio que debe tener como meta organizar o reorganizar objetivos y funciones para el cumplimiento de una función social establecida, por lo que la tarea no finaliza al aprobarse el organigrama, el cual no es más que la manera en que se mecanizan administrativamente la concreción de dichos objetivos y funciones a través de unidades administrativas concretas, mecanización ésta que se define como *División del Trabajo*. Es importante indicar que ya muchos autores han externado planteamientos sobre la manera de concretar una adecuada división del trabajo o de las funciones, por lo que en párrafos siguientes se rescatarán tales planteamientos.

Señala Luther Gulick, a quien consideramos uno de los grandes precursores de las Ciencias Administrativas, específicamente a nivel de Administración Pública que:

“Los estudiosos de la administración han estado buscando, desde hace mucho tiempo, algún principio común o general para la creación de departamentos, de la misma manera que los alquimistas anduvieron siglos enteros en la búsqueda de la piedra filosofal. Pero ambas búsquedas han sido en vano. Aparentemente no existe ningún sistema general y exclusivo para crear departamentos.” (Gulick, 1982, p.31)

Dicho criterio lo compartimos en parte, ya que si bien efectivamente no existe una única receta para la creación o supresión de unidades administrativas que funcione con el mismo impacto para todas las instituciones públicas, sí existen criterios generales que orientan a los administradores públicos sobre qué tipo de elementos deben al menos considerarse. En esta misma línea indica Meoño:

“...los elementos macroadministrativos de ámbito de control, especialización, jerarquización, línea, asesoría, apoyo, sectorialización y regionalización, información, etc., configurarán de manera distinta la organización interna de cada institución, según ésta los to-

me o no en cuenta plenamente.” (Meoño, 1986, p. 115)

Previo a iniciar incluso la lluvia de ideas que pudiera coadyuvar al planteamiento de una propuesta técnica de organigrama, resulta ineludible clarificar los siguientes aspectos:

- En muchas ocasiones los objetivos y funciones de las instituciones públicas ostentan rango de ley, y sólo otra norma de igual rango podría variarlos o modificarlos.
- Toda una gama de unidades sobre todo de apoyo administrativo, existen debido a leyes específicas que deben ser atendidas y que se procederán a detallar en lo consiguiente.

División del trabajo

La manera en que se establecen y separan funciones asignándolas a unidades administrativas claramente diferenciadas y posteriormente a clases de puestos diferenciados, es lo que concebimos como *División o Divisionalización del Trabajo*, o sea, la forma en que una institución echa mano al principio de *Organización* y decide qué funciones desempeñará y a través de qué instancias administrativas. Hilando aún más delgado, este agrupamiento de funciones responde en palabras de Piffner & Sherwood (1971) a un

ideal de *especialización* de las labores en torno a las cuales tanto ha girado la filosofía de la Administración, definición conceptual que se ve fortalecida por la combinación entre lo indicado por Frederick Winslow Taylor y su necesidad de especialización de los empleados para el aumento de la eficiencia industrial del momento (Taylor, 1980), así como por Henry Fayol, con la finalidad de que las empresas produjeran más y mejor con el mismo esfuerzo, muy a pesar de que fuera éste último (Fayol, 1956) el que lo denominara tal y como hoy lo conocemos: “División del Trabajo”. Pero es Luther Gulick (1982) quien primeramente concibe una obra de enorme valor teórico para la división y organización de instituciones, bajo lo que él denomina *sistemas básicos de organización*, teniendo entonces para el diseño de organizaciones las siguientes opciones:

- Organización según el objetivo principal o propósito
- Organización por procedimientos
- Organización según los interesados o la materia de trabajo
- Organización por localidad

Regionalización

“Regionalización: significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales.” (Meoño, 1986, p. 123)

Este concepto nos recuerda la responsabilidad del Estado por articularse, de manera que su presencia sea nacional, con capacidad de respuesta ágil y oportuna, y como lo dice la definición transcrita: vinculando las instituciones públicas con las necesidades y prioridades regionales, erradicándose así dilaciones injustificadas por la consiguiente espera de órdenes emanadas desde la capital, las cuales muy seguramente no sean acertadas en cuanto a la definición efectiva de tales necesidades y prioridades.²

2. Nos apoyamos nuevamente en el marco referencial establecido por Meoño para cimentar nuestro comentario y para un mayor ahondamiento sobre este tema pueden consultarse entre otras las siguientes obras del autor de referencia: *Introducción al análisis de la Burocracia Pública* (EUCR, San José, 1980), p. 102; *Teorías Administrativas en América Latina (perspectivas críticas)* (Guayacán, San José, 1988), p. 131; *Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado, presente y... ¿futuro?, o ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política* (Tecnológica, Cartago 2001), pp. 197-198; *Evolución, actualidad y prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense* (IICE, UCR San José, 2005), p. 150; *Guía para un excelente Gobierno y para un ciudadano menos indolente* (IICE, UCR, San José, 2008), p. 121.

Así, toda la Administración Pública deberá contar con unidades administrativas en todo el territorio nacional, logrando agilidad en la prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Según el planteamiento de Gulick, la Regionalización es una *Organización por Localidad*.

Resulta indefectible tener presente lo concerniente a la *Regionalización* a la que están sujetas las instituciones públicas costarricenses, fundamentada en el Decreto Ejecutivo N° 7944-PLAN-MP, ya que durante la fase de organización o reorganización cada institución deberá tomar las previsiones técnicas, financieras, humanas y legales para cumplir con dicho cuerpo legal y poder brindar sus bienes y/o servicios a todos los usuarios y ciudadanos que lo requieran, bajo adecuados parámetros de tiempo y calidad.

Así cada Ministro, Director, Presidente Ejecutivo o Jerarca respectivo, deberá tomar muy en serio que previo a dar aprobación formal a la estructura de su institución y en el caso de los Ministros Rectores a las de su respectivo Sector, no deberán alejar la mirada al hecho de que más que tener presencia a nivel nacional a través de sus *Direcciones Regionales*, éstas deberán ostentar las facultades necesarias para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, lo que significa asignarles los recursos humanos, técnicos y financieros óptimos, que puedan tomar decisiones sobre los mismos y sobre

la forma en que mejor las concretan, según los planes y proyectos que estén en sintonía con el contexto regional.

No obstante, nuestra realidad administrativa sigue en muchos casos siendo otra, ya que las Direcciones Regionales de muchas instituciones se limitan a concretar análisis de proyectos de acuerdo con las necesidades detectadas, pero la decisión de cuáles de ellos se deben desarrollar se toma a nivel central, o sea, en la capital. Esta reticencia a empoderar a las Unidades Regionales del poder de decisión sobre la mejor manera de desarrollar proyectos socioeconómicos, propia el coartar valiosas iniciativas que están en poder de los funcionarios que sí conocen el terreno donde pudieren germinar grandes obras necesarias para las comunidades, sin mencionar que este hecho nos sigue posicionando como un país subdesarrollado incapaz de lograr el mejoramiento de sus territorios a partir de las necesidades detectadas por los actores pertenecientes a ellos y no desde la visión distorsionada, coartada y/o irreal de la capital.

Organigrama de mayor uso en la administración pública

Las estructuras administrativas públicas concebidas como subsistemas de un sistema organizacional mayor, tienden por efecto de la

entropía³ a perder funcionalidad y por ende a diluirse su impacto para con el cumplimiento de objetivos y funciones institucionales, las que deben estar plenamente interconectadas para una estrategia para el desarrollo nacional.

Los organigramas son el reflejo o representación formal de las relaciones jerárquicas, de autoridad y responsabilidad, de supervisión y comunicación en toda institución, así como la forma en que se ha concretado la divisionalización de las funciones institucionales en determinadas unidades administrativas. Históricamente el primero en realizar este tipo de diseños fue Daniel McCallum alrededor de 1854, quien trabajaba en la Compañía del Ferrocarril de Nueva York.

El organigrama de mayor uso es el vertical-piramidal, por cuanto representa acertadamente el objetivo de la estructura, y sus niveles jerárquicos se diagraman de arriba-abajo para reflejar la cantidad de instancias administrativas existentes y por correlato la dirección de la información y los responsables de ejercer supervisión y control siguen esa línea; de igual manera, la pirámide sustenta el argumento de un único nivel jerárquico máximo y de una base administrativa más amplia que sustenta y atiende a ese nivel jerárquico.

3. Desgaste natural que presenta un sistema a lo largo del tiempo, por lo que son necesarias acciones que regeneren su accionar normal.

Otra denominación que han ostentado los organigramas de mayor uso a nivel mundial, son los llamados funcionales y la razón para esta denominación radica en lo indicado por Pfiffner y Sherwood:

“...por regla general, cuando a una actividad se la califica de “funcional”, la connotación es de especialización; según la terminología de Taylor, son supervisores funcionales personas de la plana mayor técnica que poseen conocimientos y capacidades especializados.” (Pfiffner y Sherwood, 1971, p. 161).

De lo anterior se puede inferir que los organigramas verticales-piramidales son a la vez funcionales, ya que su organización atiende a una razón de especialización de sus instancias administrativas para concretar determinadas actividades, permitiéndoles reunir o agrupar a determinado tipo de clases de puestos en tales instancias, por ejemplo un Departamento Financiero Contable contará con: Contadores y Administradores de Negocios con énfasis en Contabilidad o Finanzas; el Departamento de Recursos Humanos tendrá por razones lógicas y evidentes: Administradores con énfasis en Recursos Humanos o una rama académica afín; las Asesorías Jurídicas contarán con: profesionales en Derecho y Notarios, entre otras.

En el momento de reflejar estructuralmente las relaciones jerárquicas y de coordinación institucional

en lo que concierne al espectro de la Administración Central costarricense, se ha reconocido la existencia de tres niveles preponderantes, a saber:

*El Nivel Jerárquico Superior
o Dirección Política*

Este aglutina la serie de autoridades políticas de libre nombramiento por parte del Presidente de la República y demás autoridades supeditadas directamente a él, incluyéndose en orden jerárquico: Juntas Directivas, Presidentes Ejecutivos, Gerentes y Subgerentes para instituciones descentralizadas, y Ministros, Viceministros y los Directores supeditados directamente a éstos, incluso Oficiales Mayores pertenecientes a los ministerios.

El Nivel Asesor o Staff

Valga indicar que actualmente existe confusión sobre cuáles unidades administrativas deben considerarse *Staff* y por correlato separarse del resto que son más bien ejecutoras o como se les denomina, "unidades de línea", por lo que procedemos a analizar primeramente el radio de acción organizativa que comprende este término.

Según Wilburg Jiménez Castro (1974), *Staff* se concibe como una derivación de la acepción militar del "Estado Mayor" y significa báculo o soporte, y que lleva implícita la

ausencia de autoridad para decidir sobre aspectos ejecutivos y para tomar parte o acción en la operacionalización de las funciones administrativas, correspondiendo más bien tales labores a los funcionarios de línea, por lo que su labor es directamente asesora para todos los niveles de la organización.

Tradicionalmente en nuestra realidad administrativa costarricense, las unidades de este tipo han sido sobre todo aquellas que cumplen funciones "asesoras-fiscalizadoras" para todos los niveles organizacionales y con particular asesoría para con el máximo nivel jerárquico. Ejemplo de ello son las Auditorías Internas, las que, según el mandato establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 y la Ley General de Control Interno N° 8292, su labor consiste en ejercer actividades fiscalizadoras del funcionamiento institucional en los diferentes niveles organizacionales y asesorar al jerarca sobre las medidas que logren un mejor accionar institucional.

*El Nivel de Línea
o Dirección Administrativa*

El presente nivel se conforma a partir de la serie de unidades que ostentan una fundamentación de gran tecnicidad y encargadas de operacionalizar los objetivos y funciones asignadas a la institución, así como los planes y proyectos formu-

lados, diferenciándose de aquellas consideradas *Staff* por cuanto son más bien ejecutoras de acciones particulares.

La relación entre el primer y el tercer nivel de referencia la consideramos a luz de lo expuesto por Meoño quien señala:

“En forma muy sencilla, puede decirse que la Dirección Política decide qué hacer, con qué objetivos y en qué ámbito; y la Dirección Administrativa decide cómo hacerlo, pero sujeta en todo momento al control y evaluación de los responsables de la Dirección Política.”
(Meoño, 1986, p. 67)

En la siguiente página se presenta un ejemplo de un organigrama vertical-piramidal que muestra la ubicación de los niveles jerárquicos detallados infra y perteneciente a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, adscrita al Ministerio de Gobernación.

Al analizar dicha representación gráfica, notamos que el nivel jerárquico máximo es uno solo, trátase de un cargo en el caso de Ministros y/o Gerentes, o un órgano

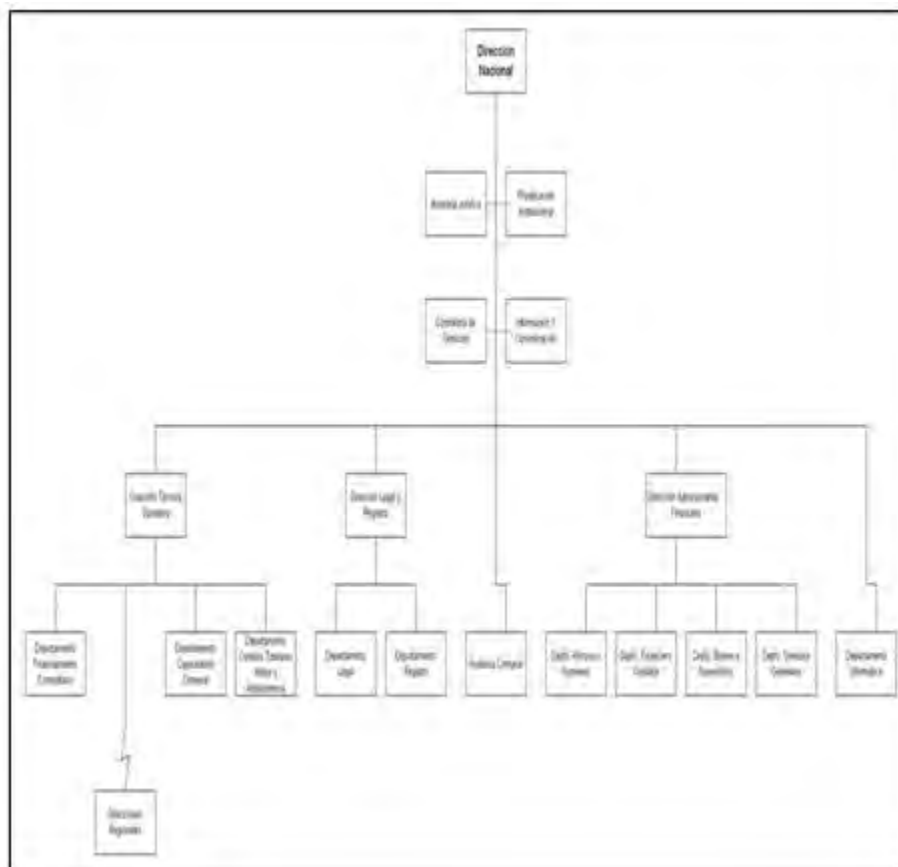
colegiado en el caso de Juntas rectoras o Administrativas. Este planteamiento es un claro reflejo del principio de *Unidad de Mando*, el que señala la necesidad de existencia de un solo jerarca, ya que de lo contrario la institución incurriría en la desorganización y el caos administrativo, al tener que obedecer a distintos jefes con igual rango de autoridad y potestades.

Consideraciones técnico-Jurídicas

Unidades administrativas que cuentan con fundamento técnico-legal en la administración pública costarricense

A continuación se presenta una serie de unidades administrativas, pertenecientes sobre todo a la Administración Central, que han sido creadas ya sea por Ley o Reglamento, dejando claro que si bien existen otras muchas que responden a particularidades de las diferentes instituciones, las que se presentan a continuación resultan ser genéricas o comunes a todas ellas.

ORGANIGRAMA



Fuente: Elaboración propia.

Auditorías internas

El artículo 20 de la Ley General de Control Interno N° 8292 estipula que todos los entes sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, CGR, tendrán una Auditoría Interna, la cual dicho

cuerpo legal define como: *“la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque*

sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas”.

Tal y como se indicara anteriormente, la Ley General de Control Interno N° 8292 en su Artículo 24 “*Dependencia orgánica y regulaciones administrativas aplicables*”, estipula que los Auditores y Subauditores Internos de los entes y órganos sujetos a esta Ley, dependerán orgánicamente del máximo Jerarca. Ya previamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General, se establecía en sus Artículos 61 y 62 que cada sujeto componente de la Hacienda Pública tendrá una Auditoría Interna y que el Auditor y el Subauditor dependerán orgánicamente del Jerarca unipersonal o colegiado, cuando éste exista.

Por razones obvias, toda Unidad de Auditoría Interna se ubicará dentro del máximo nivel Institucional, tanto en Ministerios de Gobierno, como en Instituciones Descentralizadas administrativa o territorialmente. En este último caso, la Contraloría General en uso de sus facultades constitucionales y legales de fiscalización de la Hacienda Pública, ha emitido normativa técnica que es de acatamiento obligato-

rio, refiriéndonos a las “*Directrices de Control Interno relativas a la ubicación de las Auditorías Internas en la estructura organizativa y a la clasificación y funciones de los cargos de Auditor y Subauditor en los Manuales de las entidades de carácter municipal D-1-2004-CO-DDI*”.

Tales Directrices reiteran a todos los Concejos Municipales, Concejos Municipales de Distrito y Consejos Directivos que deberán garantizar que la Auditoría Interna se ubique, mantenga y funcione dentro de la organización como una de las unidades de mayor rango y con dependencia orgánica directa de éstos, pues conforme la autonomía constitucional de las municipalidades, son tales Consejos los máximos Jerarcas.

Unidades de Informática o de Tecnología de la Información

Mediante Resolución del Despacho de la Contralora General R-CO-26-2007, se emiten las “*Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información N-2-2007-CO-DFOE*”.

La Norma 2.04 “*Independencia y recurso humano de la Función de TI*”, señala que el Jerarca debe asegurar la independencia de la Función de TI respecto de las áreas usuarias, y que ésta mantenga la coordinación y comunicación con las demás dependencias, tanto internas como externas.

En nuestro entender, si la independencia se refiere a la ubicación organizacional, el criterio del Órgano Contralor carece totalmente de un criterio técnico que lo valide y permita sustentar el porqué dichas unidades administrativas no deben ser parte del nivel de Línea o de Dirección Administrativa, ya que no se aprecian valoraciones administrativas, sistémicas, de control interno u otras que lo fundamenten. No se entiende el criterio de dicho órgano para concebir tal independencia orgánica, ya que debe recordarse que el diseño de sistemas informáticos es un medio y no un fin en sí mismo. Un medio para la accesibilidad y el adecuado resguardo de la información institucional, donde se proveen servicios a toda la organización, tal y como ocurre con las Unidades de Gestión de Recursos Humanos o las Unidades Financieras, por ejemplo. Máxime cuando se cae en cuenta de que son muy pocos los Jerarcas de turno que están familiarizados con la visión o incluso con el lenguaje técnico del campo de la informática.

Para sustentar nuestro criterio citamos a Jiménez Castro quien indica:

“b) las unidades centrales de los sistemas de estadística, de contabilidad, de control, de información, de compras, suministros y almacenamiento e informática tienen fundamentalmente funciones de “servicios auxiliares” y no activida-

des de carácter asesor” (Jiménez, 1975, p. 275)

Coincidimos plenamente con tal argumentación, ya que si bien no es nuestro afán demeritar la valiosísima labor que cumplen las Unidades Informáticas, no puede dejarse de lado que igual importancia estratégica ostentan éstas, como otras que se dedican al apoyo administrativo. El desarrollo de sistemas de resguardo y acceso a la información digital, así como el diseño de una infraestructura técnica que sostenga, (sistemas de redes y *hardware*), actualice (nuevas versiones de sistemas en lenguaje digital), controle (niveles de acceso según perfiles y claves) y resguarde (mecanismos de *Spyware* y antivirus) a los mismos, efectivamente resultan en instrumentos para la mejor gestión institucional y deben ser el resultado de una planificación, organización, dirección, control y evaluación constantes, pero no se podría ir más allá en cuanto a revestirlos de una figura de inmaculada ubicación y casi de inaccesibilidad para el resto de unidades internas.

Una Unidad de Informática, como ya se dijo, desarrolla sistemas en acceso y resguardo a la información por medios digitales, pero no debe caer en la miopía de creer que los desarrollan “a su gusto”, ya que son el resto de unidades internas (en este caso los usuarios) las que solicitan mediante un perfil de requerimientos, estos sistemas, o sea, el ¿quién?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿para qué? de un determinado

programa informático lo deciden los usuarios, y si bien se destinan grandes cantidades de fondos públicos para poder desarrollarlos, actualizarlos y reforzarlos, no debe perderse la objetividad y el razonamiento administrativo, asignándoles una configuración errónea.

Unidades de Planificación

El Artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 estipula que habrá unidades y oficinas de planificación en los ministerios y en las instituciones autónomas y semiautónomas pudiendo, por iniciativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, integrarse varias de ellas en una misma oficina siempre que trabajen en un mismo campo de actividad (oficinas sectoriales) y con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el Artículo 4 de la Ley N° 5525 y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el MIDEPLAN para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación.

Este Artículo 12 no hace referencia clara a cuáles diferencias ostenta una Unidad de Planificación y una Oficina de Planificación, por lo que no se podría hacer distinción donde la misma ley no la hace, así que para efectos prácticos y de organización administrativa, ambos términos se refieren a una instancia

administrativa que forma parte del Sistema Nacional de Planificación creado al amparo de esa misma ley.

Según el Artículo 4, estas instancias administrativas dentro de cada estructura orgánica dependerán de los Ministros de Gobierno o del más alto nivel jerárquico en el caso de las instituciones descentralizadas.

Unidades de Recursos Humanos

El Reglamento al Estatuto del Servicio Civil Decreto Ejecutivo N° 21, en su Artículo 8, párrafo tercero, establece que los Jefes o Encargados de Recursos Humanos dependerán administrativamente del jerarca de la institución respectiva, o de quien éste delegue, y técnicamente de la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, por lo que para su relevo, separación o remoción del cargo, se requiere autorización previa de ésta.

Sus funciones se plasman en el Artículo 132 del Reglamento; no obstante, es el Artículo 133 del mismo el que asigna una estructura para estas unidades a nivel de procesos, dentro de los que se cuentan:

- Gestión de la Organización del Trabajo.
- Gestión de Empleo.
- Gestión de Servicios del Personal.

- Gestión de la Compensación.
- Gestión del Desarrollo.
- Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

Como se denota, al emitirse tanto el Estatuto del Servicio Civil como su Reglamento, pudo visualizarse la importancia y estrategia de que están revestidas las funciones relativas al campo de la Gestión de los Recursos Humanos dentro del Poder Ejecutivo. Este es un argumento que compartimos, ya que la intención fue que los Jefes de Recursos Humanos tuvieran una relación directa con el jerarca, y por lo tanto, que estuvieran en la capacidad de tomar decisiones estratégicas con la mayor celeridad posible, pero siempre al amparo directo del máximo responsable institucional.

Muy a pesar de lo anterior, estos encargados, y por ende las Unidades de Recursos Humanos, han sido ubicados dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución, por cuanto también se debe reconocer que muy a pesar de las acciones de alto impacto que las mismas desarrollan, ostentan una gran carga de funciones sumamente operativas que no pueden ser decididas constantemente por los Jerarcas Institucionales, ya que les consumiría tiempo valioso de su labor esencial, estratégica y diplomática.

El desarrollo de concursos internos, los análisis de puntos de

Carrera Profesional, la resolución de nóminas de elegibles para puestos en propiedad, la firma de contratos de Dedicación Exclusiva y de permisos con goce de salario o sin él, son todas ellas funciones de vital importancia que de una u otra forma pueden y deben ser de conocimiento del jerarca cuando lo amerite, y reconocemos el impacto de las mismas para la adecuada gestión institucional, pero se debe dejar en claro que igualmente consumen mucho tiempo para su concreción, y que los jarcas no están tan cerca del nivel de línea de la organización como para medir el impacto de éstas u otras acciones de similar naturaleza, por lo que se mantiene el criterio de que sigan dependiendo de la Gestión Administrativo-Financiera.

Unidades de Capacitación

Son creadas al amparo del Artículo 1º del Reglamento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil Decreto Ejecutivo N° 15302-P, y podrán ubicarse de forma autónoma o dependientes de las Unidades Especializadas de Recursos Humanos.

Las Unidades de Capacitación de Personal, tal y como son denominadas en el decreto de referencia, son: *“las encargadas de planificar, organizar, ejecutar, dirigir, supervisar y evaluar las actividades de capacitación desarrolladas en los Ministerios o Instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.”*

El hecho de que puedan ubicarse dentro de la estructura de las Unidades de Recursos Humanos, reafirma que la labor que cumplen es propiamente de apoyo administrativo, por lo que bien se puede decir que deben ubicarse dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

Proveedurías Institucionales

El Artículo 105 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 establece que en cada uno de los órganos y sujetos públicos que estén sometidos a los alcances de esa Ley (entiéndase: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas) existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que en cada caso se determinarán por medio del reglamento, siendo resorte del Poder Ejecutivo en el caso del Gobierno Central dictar tales reglamentos.

Muchas de las Proveedurías Ministeriales han sido creadas por Decreto Ejecutivo; no obstante, con base en la Ley N° 7494, se promulgó el Reglamento para el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno Decreto Ejecutivo N° 30640-H, el que define las competencias para

tramitar los procedimientos de contratación administrativa que interesen al respectivo ministerio, así como para realizar los procesos de almacenamiento, distribución o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de los mismos, y ostentarán como mínimo la siguiente separación administrativa:

- Programación y control.
- Contrataciones.
- Almacenamiento y Distribución.
- Comisión de Recomendación y Adjudicación.

Valga señalar que ninguno de los instrumentos técnico-jurídicos citados previamente, establecieron la ubicación jerárquica de las proveedurías, pero se concluye que al ser la naturaleza de sus funciones propiamente operativa, su ubicación será dependiente de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

Unidades de Administración de Bienes

Conforme el Artículo 53 del Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, Decreto Ejecutivo N° 30720-H, cada ministerio debía dotar a las Unidades de Administración de Bienes de los recursos humanos y materiales indispensables para su funcionamiento. Nótese que en el Reglamento para el funcionamiento

de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, no se incluyeron estas unidades, las que dependen de cada Proveeduría Institucional, con base en dicho Artículo 53.

Las funciones propias de estas dependencias se encuentran desperdigadas por todo el Reglamento, pero de manera general las mismas están orientadas hacia el acatamiento de principios, métodos y procedimientos para el adecuado manejo y disposición de bienes (activos) de la Administración Central, sea por ingreso, rotulación, donación o baja de éstos.

La dependencia de esta Unidad para con las Proveedurías Institucionales, fue reafirmado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda según nota DGABCA-NP-510-2007, según consulta del suscrito.

Unidades Financieras

El Artículo 22 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, estipula que en cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la Administración Financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate y técnicamente del Ministerio de Hacienda.

Ya anteriormente se había emitido el Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, Decreto Ejecutivo N° 26402-H, el que en sus Artículos 4, 5 y 6 daba vida a las Oficialías Presupuestales, dependientes técnicamente de la Dirección General de Presupuesto Nacional y consideradas instancias auxiliares en la formulación, control de la ejecución y evaluación del presupuesto.

Esta dependencia técnica que ostentan las Unidades Financieras, que por cierto no les reviste de algún rango administrativo o incluso de alguna ubicación dentro de la jerarquía institucional, hace que deben acatar irrestrictamente las disposiciones, lineamientos y cualquier clase de mandato que emita el Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, que en nuestro caso para todos los efectos es el Ministerio de Hacienda según lo establece el Artículo 27 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131.

Su responsabilidad es el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la gestión de los recursos financieros del órgano del que forman parte: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.

Al tener muy presente el principio administrativo de "División del Trabajo", estas unidades se han incluido como parte de la agrupación

de funciones de apoyo administrativo, tal y como serían las funciones de recursos humanos, aprovisionamiento de materiales, gestión de transportes, mantenimiento de edificios, etc., por lo que bien se puede decir que deben ubicarse dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

Contralorías de Servicio

El Artículo 9 del decreto de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, Decreto Ejecutivo N° 34587-PLAN, establece que se crean las Contralorías de Servicios como órganos para promover, con la participación de los usuarios, el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos que brinda el Estado costarricense, las que dependerán del máximo jerarca del órgano o ente público al que pertenezca, y su creación será de carácter obligatorio en las instituciones que conforman la Administración Pública, dedicadas a la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.

Estas tienen fundamento en la creación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, según el Artículo 4 del mismo decreto y cuya Secretaría Técnica será parte del

Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN.

Unidades de Transporte

El Artículo 243 de la Ley de Tránsito por vías públicas terrestres N° 7331 establece que la responsabilidad del buen uso de los vehículos oficiales es de la autoridad superior de cada ministerio o de la institución respectiva, y para cumplir con dicha función el Artículo 244 señala que existirá una unidad interna de Transportes que dependerá de la respectiva Dirección Administrativa.

Los artículos siguientes de esa norma incluyen algunas consideraciones sobre los controles para con los vehículos del Estado y que son responsabilidad de estas unidades como lo son: el personal que utiliza los vehículos, el kilometraje, los combustibles, los lubricantes utilizados, las reparaciones de que son sujetos e incluso la autorización para que los vehículos de uso administrativo general circulen en horas y días fuera del horario normal.

Nótese que según la ley de marras, la unidad indicada sí ostenta una ubicación específica dentro de la estructura orgánica y la incluye como parte de las funciones de apoyo administrativo en toda institución.

Unidades de Archivo

En acatamiento del Artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202, todos los órganos del Sistema Nacional de Archivos y de los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y de los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, salvo normativa especial, deberán contar con un Archivo Central y con los Archivos de Gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos.

Su responsabilidad va dirigida a reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación producida por las diferentes unidades, que forme su pre-archivalía y que deba mantenerse técnicamente organizada, debiendo centralizar toda la documentación producida por el ente en el caso de los Archivos Centrales, con la asesoría y adiestramiento de la Dirección General del Archivo Nacional.

En cuanto a su ubicación, ni la ley de referencia, ni su Reglamento Decreto Ejecutivo N° 24023-C, establecen una ubicación taxativa dentro de la estructura orgánica para este tipo de instancias. No obstante, en ambos sí se indica que en cada institución que se encuentre obligada al acatamiento de esta normativa, deberá existir un Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos, conformado por el Asesor Legal, el Superior Administrativo y el

Jefe o Encargado del Archivo, todos de la entidad productora de la documentación. A la luz de la conformación de este Comité, es nuestro criterio que el Archivo Central de toda institución pública deberá depender del máximo nivel Institucional con carácter de *Staff*, tanto para el jerarca unipersonal o colegiado, como para el resto de unidades internas y al amparo del Artículo 39 de la Ley N° 7202. Lo anterior se refuerza en cuanto esta unidad es la encargada de guiar y asesorar al resto de instancias administrativas en la forma en que deben clasificar, ordenar, describir, seleccionar y facilitar la información dispuesta en sus respectivos archivos de gestión.

Al analizar igualmente la naturaleza de las funciones de un Archivo Central en cuanto a la forma de guiar, tanto en la clasificación que debe darse para el adecuado acceso a la documentación de carácter público o confidencial que produzcan las instituciones públicas, como en el proceso de eliminación que deba darse de ésta, se refuerza por ende el argumento de que tales unidades brindan asesoría de carácter transcendental a todas las unidades administrativas, por lo que se reitera se ubicación en el nivel *Staff*.

Unidades de Salud Ocupacional

Atendiendo lo dispuesto en el Artículo 300 del Código de Trabajo Ley N° 2, toda empresa que ocupe permanentemente más de cincuenta

trabajadores está obligada a mantener una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional. Sus competencias y obligaciones se plasman en el Reglamento sobre las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, Decreto Ejecutivo N° 27434-MTSS, pero su fin principal radica en lograr la reducción de accidentes y enfermedades laborales mediante la ejecución de diagnósticos y programas en la materia.

Es mediante el Artículo 3 de dicho Reglamento que puede visualizarse la ubicación de estas instancias dentro de cualquier estructura orgánica, tanto a nivel público como privado, ya que en cuanto al segundo se establece que dependerá del nivel gerencial. En cuanto a las instituciones públicas textualmente indica que: “*dependerá de la más alta línea jerárquica*”.

Coincidimos plenamente con la ubicación establecida en dicho cuerpo normativo, ya que la prevención y reducción de accidentes y riesgos laborales (físicos y/o mentales) cobija a toda la organización y debe ser resorte del Jerarca Institucional la emisión, valoración, operacionalización y seguimiento de aquellas políticas que logren tal objetivo.

Otro tipo de denominaciones utilizadas en la administración pública

Unidades Estratégicas de Negocios, UEN

Desde hace aproximadamente cinco años, en ciertas instituciones públicas, descentralizadas sobre todo, han venido operando las denominadas Unidades Estratégicas de Negocios, tal y como en el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA, Lizette Brenes Bonilla se refiere así a estas instancias:

“En la actualidad, las corporaciones que implican una mezcla de negocios diferentes, han adoptado una forma de organizarse conocida con el nombre de Unidad Estratégica de Negocios (UEN) que separa a los negocios según su naturaleza. Esta práctica ha sido adoptada también por instituciones, solamente que utilizan el término “actividad” en el lugar de negocio (UEA). Esta organización permite a la unidad más independencia y li-

bertad estratégica.”(Brenes, 2008, p. 109)

Este concepto lo reforzamos conforme lo indicado por la Contraloría General en el informe DFOE-ED-16-2007 “Informe sobre los resultados de la fiscalización evaluativa efectuada en el Instituto Costarricense de Electricidad sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones”, al indicar sobre las UEN lo siguiente:

“La organización anterior se había diseñado con base en Unidades Estratégicas de Negocios (UEN), las cuales tenían el objetivo de desarrollar y entregar un conjunto de productos específicos de telecomunicaciones al cliente. En ese sentido, el concepto de UEN estaba asociado con dotar a una unidad administrativa con las características necesarias para funcionar con ciertos niveles de independencia.

Sobre el particular, a cada UEN se le otorgó, vía reglamento, de las facultades necesarias para llevar a cabo una gestión ágil y flexible en el cumplimiento de sus objetivos, de modo que pudieran ofrecer un servicio con calidad y con la oportunidad debida. Así, a manera de ejemplo, la UEN móvil se encargó de todo lo relacionado con la tecnología móvil, tanto a nivel de

planificación, contratación y ejecución de los proyectos de desarrollo de la red, de los servicios y del mercado de dicha tecnología, como de la operación del sistema móvil.”

Posterior a la valoración de ambos argumentos, se puede evidenciar que este tipo de mecanismo de organización administrativa, es implementado en aquellas instituciones públicas que generan igualmente sus propios ingresos, con motivo de desarrollar un enfoque de *Negocios*, sin desprenderse del cordón umbilical que las une a todo un Sistema Administrativo Público, argumento que el lector podrá reafirmar, al analizar la totalidad del informe de referencia, en el cual incluso se menciona cómo la Contraloría General reitera la necesidad y la importancia de un planeamiento estratégico corporativo para todo el Grupo ICE a través de sus subsidiarias: Radiográfica Costarricense S.A., RACSA, y Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CNFL, desarrollándose así todo un conglomerado que abarque la totalidad del espectro empresarial, o sea: electricidad y telecomunicaciones.

Este enfoque de *Negocios* que da fundamento a las UEN, se ve revestido de una necesidad de eficiencia y eficacia diferente al que podría encontrarse en el resto de instituciones públicas, por cuanto su interés si bien igual incluye un interés socio-político por ser parte de un Sistema Administrativo Público,

de igual forma se busca la generación de ingresos.

Hasta este punto no se podría argumentar efectos negativos para con esta forma de organización, pero sí se debe dejar claro que no puede ser implementada en otras instituciones públicas que no comparten este tipo de características.

Superintendencias

Este término lo observamos por primera vez en el planteamiento de José Galván Escobedo en su Tratado de Administración General (Araya, 1988). Es así como las Superintendencias, según el autor, responden al establecimiento de una clasificación extrapolada de los Estados Unidos de América y que se utiliza en la determinación de los principios básicos para el establecimiento de diversos grados de la jerarquía ejecutiva, respondiendo sobre todo a dos preguntas imprescindibles de tomarse en cuenta en cualquier análisis jerárquico:

- ¿Qué grado de supervisión ejerce el supervisor?
- ¿Cuál es el grado de responsabilidad que tiene el subordinado por lo que respecta al logro de los objetivos?

El cuadro No. 1 nos permite dimensionar de mejor manera la propuesta en cuanto a supervisión y

responsabilidad de dichos niveles jerárquicos:

Conclusiones

Cuando se analiza la capacidad de gestión de las instituciones pertenecientes a la Administración Pública, indefectiblemente debemos referirnos a la adecuada organización estructural que éstas han desarrollado, considerando primeramente sus objetivos y funciones y, en segunda instancia, el acatamiento a toda una gama de disposiciones técnico-jurídicas que toman como fundamento el salvaguardar deberes de tales instituciones y derechos de los funcionarios y/o usuarios que atienden.

Por lo tanto, en un extremo tenemos los principios teóricos que a través de las Ciencias Administrativas se han formulado a lo largo de los años y que buscan dotar de herramientas para la mejor organización de las instituciones. En el otro, contamos en la Administración Central costarricense con normas que compelen a las instituciones a contar con una serie de Unidades Administrativas que desarrollan actividades muy particulares, y que en buena lid deben abonar esfuerzos que permitan a los jefes respectivos, concretar una mejor gestión institucional en pro de las necesidades sociales detectadas y que dan vida a dichas instituciones.

CUADRO No. 1

NIVELES DE SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES

GRADO DE SUPERVISIÓN QUE SE EJERCE	RESPONSABILIDAD DE LOS SUBORDINADOS EN LO QUE CONCIERNE A RESULTADOS
1. SUPERINTENDENCIA GENERAL	
Disquisición del programa: evitar las interferencias en cuanto a medios o métodos. Jerarquía superior a la de los subordinados y jefes técnicos principales.	Obtener resultados satisfactorios en forma creciente que están de acuerdo con el programa, sin necesidad de instrucciones especiales.
2. SUPERINTENDENCIA ADMINISTRATIVA	
Instrucciones en cuanto a programas y discusión ocasional de medios y métodos. Jerarquía superior a la de los jefes y división y departamento y otros trabajadores independientes de igual rango.	Obtener resultados satisfactorios en forma creciente de acuerdo con el programa, sin consultar en cuanto a método.
3. SUPERINTENDENCIA EJECUTIVA	
Consulta frecuente, asesoramiento y guía. Jerarquía correspondiente a los puestos de supervisión y superior a los trabajadores capacitados y funciones independientes.	Diseñar métodos para lograr el objetivo; llevar a cabo el trabajo por propia iniciativa y aceptar la responsabilidad por los resultados de éste.
4. SUPERVISIÓN GENERAL	
El supervisor está disponible, pero no interviene en las fases de menor importancia del trabajo de aquellos empleados que están familiarizados completamente con sus deberes y con los medios de llevarlos a cabo.	Mantener una norma satisfactoria de los resultados, sin necesidad de una comprobación constante.
5. SUPERVISIÓN EJECUTIVA	
Sobre empleados que han aprendido la rutina de su labor pero que necesitan instrucciones en cuanto a cualquier desviación de la misma que se presente.	Obtención de resultados energéticos y exactos de acuerdo con el procedimiento adoptado.
6. COMPROBACIÓN	
Una vigilancia constante sobre el modo o el método del trabajo en todos sus detalles sobre un aprendiz o un neófito.	Atención rigurosa a las instrucciones y esfuerzo continuo para llevar éstos a cabo.

Fuente: José Galván Escobedo (Araya, 1988).

Se nota cómo se desatienden, tanto la teoría, como la normativa vigente aquí presentadas, por lo que se llama la atención a todo aquel funcionario público que tenga relación con la formulación de estructuras orgánicas, con el propósito de que tenga adecuados basamentos para todas aquellas propuestas técnicas de organización o reorganización administrativa, ya que no se contribuye con las instituciones democráticas, dotarlas de estructuras que no toman en cuenta el contexto que las rodea, máxime cuando se denota una relación estrecha entre dichas estructuras y el cumplimiento sistémico de objetivos socioeconómicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Bibliografía

- Araya, J. C. (1988). *Técnicas de Organización y Métodos (Antología Primera Parte)*. 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Brenes, L. (2008). *Dirección Estratégica para organizaciones inteligentes*. 2. reimp. de la 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cervantes, O. y Corrales, G. (1999). *Administración de instituciones públicas, antología (primera parte)*. 4.reimp. de la 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Contraloría General de la República. (2007). Informe DFOE-ED-16-2007 "Informe sobre los resultados de la fiscalización evaluativa efectuada en el Instituto Costarricense de Electricidad sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones". Costa Rica.
- Fayol, H. (1957). *Administración Industrial y General*. Argentina: Editorial El Ateneo.
- Gulick, Luther. (1982). Notas sobre la Teoría de la Organización. Incluido en *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración Serie: Ciencia de la Administración Nº 208*. Costa Rica: ICAP.
- Jiménez, W. (1974). *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*. 4 ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica*. 2 edición. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Muñoz, P. (1963). *Introducción a la Administración Pública I: Teoría General, Planificación, Presupuestos*. 3 ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Pfiffner, J. y Sherwood, F. (1971) *Organización Administrativa*. 8

ed. México: Herrero Hermanos Sucesores, S.A. Editores.

Taylor, W. (1980). *Principios de Administración Científica*. Argentina: Editorial El Ateneo ◇