

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

[Dr. Rodolfo Saborío Valverde](#)

Enero del 2000

1. Modelo de Estado. Introducción.

Una reforma del marco legal de la Administración Pública debe responder a un modelo predeterminado de Estado.

En Costa Rica existe consenso en considerar que nuestra organización política aspira a ser un Estado Social y Democrático de Derecho. El marco definido por la Constitución Política establece un perfil de Estado solidario y preocupado por el bienestar de toda la población en donde cada ciudadano tenga un papel directo en la determinación de su futuro. Democracia efectiva, protección del individuo y un papel activo del aparato estatal en la promoción del bien común son rasgos distintivos de la organización estatal que se ha venido diseñando a lo largo de nuestra historia y a la cual corresponde introducirle los ajustes necesarios para que esas aspiraciones se vean cumplidas.

Lo social. Para alcanzar coherencia con el componente social de la definición de nuestro Estado, debemos tener claro que la organización administrativa debe participar directamente en la prestación de servicios que eviten, mitiguen o solucionen los males estructurales de nuestra sociedad.

No podemos concebir un Estado costarricense que no tome como referente que existen 620.000 personas que viven en condiciones de pobreza, que dos terceras partes de esas personas viven en la zona rural, que dos de cada cinco adolescentes no tienen acceso al sistema educativo y que quienes si utilizan el servicio de educación pública no reciben la calidad y la cantidad que la formación de nuestros futuros ciudadanos exige, que el 30% de la población no dispone de servicios de agua potable, que los sistemas de salud no se brindan en condiciones de eficiencia y se han deshumanizado severamente, que el acceso a una vivienda digna sigue siendo una aspiración remota para decenas de miles de familias, en fin, que hay grandes sectores de la población que necesitan del apoyo del Estado para integrarse activa y productivamente a la sociedad.

Carácter democrático. Un Estado organizado sobre el ideal democrático debe propiciar constantemente un acercamiento entre el poder y el ciudadano. La estructura estatal existe con la única finalidad de estar al servicio de la sociedad.

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

La separación de funciones entre los poderes, la consagración de las libertades fundamentales en el texto normativo de rango superior, la existencia de mecanismos expeditos para la defensa de esas libertades, la garantía ante los excesos del poder por medio de sistemas de control jurisdiccional, legislativo o dentro de la misma Administración, la rendición de cuentas de los elegidos ante los ciudadanos o sus representantes, son todas características del Estado democrático de Derecho que necesariamente deben reflejarse en la forma en que se organiza la Administración Pública.

Estructura servicial. Al inicio del siglo XXI no podemos concebir al Estado como una estructura sirviendo fines diversos a los de la sociedad civil. En una de las diversas interpretaciones que permite el planteamiento de Hegel sobre este tema, podemos decir que el Estado es la representación objetiva de la sociedad civil¹. El Estado es una estructura servicial cuya única justificación es servir de conducto para la formación de la voluntad colectiva y la promoción del bien común. El Estado no tiene fines propios que sean diferentes o antagónicos con los de la sociedad en su conjunto. Debemos superar cualquier resabio de separación artificial entre el Estado y la sociedad, ya que ese camino conduce a la deslegitimación del poder público y favorece la utilización de la función pública para fines ajenos a los que está llamada a servir.

Garante y definidor del interés general. El Estado es la instancia en donde se define y expresa lo que en un determinado momento se considera el interés general. Es por medio de las estructuras estatales que se concilian los intereses particulares con los intereses generales propios y esenciales a toda colectividad. La definición de que es lo que interesa y conviene a una sociedad en un determinado momento corresponde a las distintas instancias formales detentadoras del poder público: el Gobierno, el Parlamento y los órganos jurisdiccionales.² Debemos tener presente también que el concepto de Estado no es atemporal, involucra tanto los antecedentes que nos han llevado a la situación actual como la obligación que existe de mantener y mejorar las

¹ Hegel, F.W. Principios de Filosofía del Derecho.

² Ver RANGEON, François, L'idéologie de l'intérêt général. Economica, Paris, 1986. "La idea de interés general implica siempre la búsqueda de una solidaridad social, de un consenso y la superación de los conflictos, las oposiciones y los particularismos" ... "el interés general aparece como un principio de legitimación destinado a reforzar la adhesión de los gobernados a la acción de los gobernantes". p. 9 "Por definición, el Estado es el garante último del interés general " p. 17... "El poder del Estado reposa siempre, en cuanto a su ejercicio, sobre un mismo fundamento: no es legítimo sino por que se ejerce en el interés de todos". p. 21. "Es necesario suponer que los elegidos y los funcionarios son los únicos en capacidad de determinar el contenido del interés general ". p. 23 .."El interés general deriva de una instancia exterior y superior al Estado -el pueblo o la Nación - siendo el poder del Estado tan solo un depositario de ese interés". p. 26

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

condiciones alcanzadas para las generaciones futuras³. Un Estado moderno debe entonces estar comprometido en la preservación del patrimonio natural e histórico.

Conductor de la sociedad. Corresponde al Estado el ejercicio interno y externo de la soberanía. En el nivel interno, el Estado no solamente se encuentra facultado para tomar decisiones sino que además tiene a su alcance los instrumentos para hacerlas cumplir, dispone del monopolio en la emisión de normas y del uso de la fuerza pública. Es responsable por la conducción macroeconómica de la sociedad y por la atención y solución de los desajustes estructurales que se presenten en ese nivel. Los problemas de marginación de grupos dentro de la sociedad, el desempleo, el analfabetismo, deficiencias en los indicadores de salud, desequilibrios entre núcleos urbanos y rurales, vivienda deben ser atendidos como una tarea esencial del Estado.

En el segundo nivel, le corresponde al Estado la conducción de las relaciones internacionales. En las condiciones de globalización imperantes, el Estado es el interlocutor en los procesos de integración en acuerdos o bloques comerciales, misión en la cual debe representar los intereses de la sociedad en su conjunto y no los de los sectores particulares afectados o beneficiados con una negociación específica. El proceso de promoción y desarrollo en el nivel internacional de los derechos humanos, con consecuencias tangibles en el orden interno, es asumido por el Estado. Pese a la constante transnacionalización del mundo actual, la pertenencia a la sociedad internacional seguirá pasando, en el futuro cercano, por la figura del Estado.

En síntesis, corresponde al Estado la función de conducción de la sociedad.⁴

Separación de funciones. En el Estado Social y Democrático de Derecho, esta labor de conducción de la sociedad, se lleva a cabo dentro del marco de la separación de funciones, versión moderna de la teoría de la división de poderes. La tradicional separación entre el órgano encargado de emitir las normas generales, el órgano que las ejecuta y el aparato judicial que dirime los conflictos en su aplicación, ha dado lugar a un esquema en donde predomina la interacción y colaboración de los distintos órganos detentadores del poder público.⁵ El Poder Ejecutivo no es un simple ejecutor de las leyes si no que es

³ Esta idea la expresa muy bien Rawls en los siguientes términos: "El objetivo de la sociedad está fijado en sus líneas principales independientemente de los deseos particulares y de las necesidades de sus actuales miembros." RAWLS, John. "Teoría de la justicia", Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 298.

⁴ PACTET, Pierre, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Masson, Paris 1986. "En un régimen pluralista, las funciones de conducción de la sociedad se ejercen para corregir defectos y excesos: por ejemplo, al tiempo que se preservan la libertad política y económica fundamento de la sociedad, se esforzará en actuar para reducir las desigualdades sociales, al tiempo que protege la propiedad privada procurará que no se abuse de ella". p. 62.

⁵ PACTET, *ibidem*. "Es porque la verdadera división no es entre el poder de hacer la ley y el poder de ejecutarla si no entre de una parte el poder que pertenece a los órganos ejecutivos de

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

responsable de la conducción general del Estado. En esta medida, la acción gubernamental descansa en la disposición de un aparato administrativo cuyo propósito no es otro que servir a esa conducción general de la sociedad de acuerdo con la definición de políticas efectuada por los titulares del Poder Ejecutivo, dentro del marco general fijado por la legislación. Como corolario de este papel preponderante del Poder Ejecutivo, el principio de la separación de funciones requiere que los mecanismos de control del Poder Ejecutivo por los ciudadanos y sus representantes sean amplios y efectivos, siendo el control político la técnica por excelencia para mantener el balance de poderes. Del mismo modo, el acceso expedito al control jurisdiccional de la conducta de los poderes públicos (sea en ejercicio de la función legislativa o gubernativa) es una pieza imprescindible en este modelo de Estado.

El carácter unitario del Estado. Costa Rica es un Estado unitario⁶. A diferencia de otro tipo de organización política como la federal o la autonómica o regional, en el Estado unitario la participación en la función administrativa de instancias territoriales o especializadas, no puede menoscabar en ningún momento la unidad de acción y mando político que corresponde a este tipo de Estado. En palabras de Chevalier: " El Estado unitario se caracteriza por el principio fundamental de unidad del poder del Estado, que implica al menos tres aspectos: unidad de reglas jurídicas que definen sus condiciones de ejercicio, el orden jurídico entero reposa sobre la Constitución del Estado, texto supremo del cual depende la validez de todas las otras normas; unidad de sus modalidades de aplicación, las normas estatales cubren la integralidad del territorio y se aplican al conjunto de los ciudadanos, más allá de la diversidad de su situación geográfica y social; unidad en fin del aparato encargado de poner en práctica el poder, las unidades locales se encuentra ubicadas bajo la dependencia del nivel central" ⁷.

Este carácter unitario debe reflejarse necesariamente en la forma de organización administrativa que se quiera proponer ⁸.

dirigir la política nacional utilizando para esos efectos el aparato administrativo del cual disponen y de otra parte la libertad, dejada a los órganos deliberantes, es decir a las asambleas parlamentarias, de controlar la acción gubernamental". p. 114

⁶ Sala Constitucional, voto 4091-94 "Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha". Ver TURPIN, Dominique, *Droit de la décentralisation, Principes, Institutions, Compétences*, Gualino éditeur, Paris, 1998: p. 13: " A pesar de todo, si el federalismo no excluye la centralización, un Estado unitario no es obligatoriamente centralizado".

⁷ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat*, Dalloz, Paris, 1999, p. 61

⁸ Sobre los límites de las colectividades territoriales en un Estado unitario ver CHAPUS, René, *Droit Administratif Général*, Tomo I, Montchrestien, 13 Ed. Paris, 1999 p. 253 "Las colectividades locales son exclusivamente, al contrario del Estado, instituciones administrativas. No tienen ni Constitución propia, ni poder legislativo, ni tribunales juzgando en su nombre. Las colectividades locales son únicamente una administración, como es normal dentro de un Estado en el que la descentralización no excluye el carácter unitario. La organización de esa Administración es

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

2. La organización administrativa costarricense. Diagnóstico de la situación actual.

a) Evolución cuantitativa de la composición del sector público.

El aparato administrativo costarricense ha crecido en forma continúa durante los últimos cincuenta años. Sea mediante la creación de entes descentralizados, de ministerios o de órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental y recientemente mediante la transformación en sociedades anónimas de algunos entes u órganos, la aparición de nuevas instancias administrativas no ha cesado, pese a la puesta en marcha de diversos programas de reforma del Estado ⁹.

Evolución del sector descentralizado institucional

El siguiente cuadro nos permite apreciar el crecimiento del sector descentralizado:

| Ente | Creación | Norma | Presup. 1999 |
|--|----------|-------|--------------|
| Colegio San Luis Gonzaga | 1842 | 98 | 50 |
| Junta de Protección Social de San José | 1845 | | 27,999 |
| Banco Nacional de Costa Rica | 1914 | 16 | 121,879 |
| Instituto Nacional de Seguros | 1924 | 12 | 112.857 |
| Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (SNE) | 1928 | 77 | 1,194 |
| Patronato Nacional de la Infancia | 1930 | 39 | 3,668 |

totalmente determinada por la Constitución y por las leyes y decretos, es decir por el Estado"...."Sin embargo, debemos observar sin duda que la descentralización territorial tiene una significación política y que ese significado es igualmente atribuido a las elecciones organizadas para la designación de los representantes de las colectividades territoriales"

⁹ Las razones de este crecimiento parecen ser similares en otros países. Sobre el tema: PASTOREL, Jean-Paul, *Institutions et structures administratives de la France*, Gualino éditeur, Paris, 1997, ps. 32-33 "Para escapar a las restricciones jurídicas y presupuestarias de las reglas en vigencia dentro de la Administración, esta no duda en crear organismos con los status más diversos al margen de sus propias estructuras con el fin de llevar a cabo tareas propias del servicio público. Se trata en efecto para la Administración de tomar en cuenta nuevas misiones, a veces temporales, siempre específicas, que implican en todo caso un cierto dinamismo. Introducida por la experiencia norteamericana llevada a cabo por la Tennessee Valley Authority durante el New Deal, la Administración de misión es definida en 1956 por Edgard Pisani quien distingue entre las administraciones tradicionales burocráticas (administraciones de gestión) y las administraciones autónomas especializadas y simples (administraciones de misión). Más que confiar una misión nueva y no habitual a un servicio existente, la Administración prefiere crear un nuevo organismo: este, exterior a la esfera administrativa, encontrará más fácilmente el concurso proveniente del sector privado, no estará sometido al rigor de los controles administrativos y será administrado por un personal que escapa a las reglas de la función pública. ... Las fórmulas utilizadas son diversas: establecimiento público, sociedad anónima o de economía mixta, asociación, personalidades. Este fenómeno no deja de ser riesgoso y el Tribunal de Cuentas a solicitado frecuentemente la atención de los poderes públicos sobre los riesgos de pérdida de rumbo y particularmente de desmembramiento de la Administración. Pero en todo caso, la Administración no está lista a abandonar esta técnica de gestión administrativa".

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

| Ente | Creación | Norma | Presup. 1999 |
|---|----------|----------------|--------------|
| Universidad de Costa Rica | 1940 | 362 | 24,925 |
| Caja Costarricense de Seguro Social | 1941 | 17 | 303,568 |
| Banco de Costa Rica (nacionalizado) | 1948 | 71 | 60,835 |
| Banco Crédito Agrícola de Cartago (nacionalizado) | 1948 | 71 | 29,733 |
| Instituto Costarricense de Electricidad | 1949 | 449 | 281,243 |
| | | Total en Miles | 1,017,901 |

| | | | |
|--|------|------|---------|
| Banco Central de Costa Rica | 1950 | 1130 | 84,682 |
| Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico | 1953 | 1721 | 2,485 |
| Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo | 1954 | 1788 | 11,764 |
| Instituto Costarricense de Turismo | 1955 | 1917 | 3,762 |
| Consejo Nacional de Producción | 1956 | 2035 | 14,334 |
| Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados | 1961 | 2726 | 29,655 |
| Instituto de Desarrollo Agrario (ITCO) | 1961 | 2825 | 5,707 |
| JAPDEVA | 1963 | 3091 | 12,641 |
| Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago | 1964 | 3300 | 3,570 |
| Instituto Nacional de Aprendizaje | 1965 | 3506 | 13,883 |
| Instituto de Fomento y Asesoría Municipal | 1970 | 4574 | 2,520 |
| Instituto Tecnológico de Costa Rica | 1971 | 4777 | 0 |
| Consejo Nacional de Investigaciones científicas y tecnológicas | 1972 | 5048 | 300 |
| Instituto Mixto de Ayuda Social | 1973 | 4760 | 12,388 |
| Universidad Nacional | 1973 | 5182 | 9,107 |
| Comisión Nacional de Asuntos Indígenas | 1973 | 5251 | 130 |
| Comisión Nacional de Préstamos para la Educación | 1977 | 6041 | 2,072 |
| Universidad Estatal a Distancia | 1977 | 6044 | 3,919 |
| Instituto Nacional de Fomento Cooperativo | 1982 | 6756 | 7,254 |
| Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento | 1983 | 6877 | 1,112 |
| Instituto Costarricense de Ferrocarriles | 1985 | 7001 | 508 |
| Banco Hipotecario de la Vivienda | 1986 | 7052 | 1,265 |
| Instituto Nacional de las Mujeres | 1998 | 7801 | 1,428 |
| Instituto Contra el Cáncer | | | 0 |
| Colegio Universitario de Limón | 1999 | 7941 | 0 |
| Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación | | | 965 |
| | | | 225,451 |

Como podemos ver el crecimiento institucional no ha cesado en ningún período¹⁰, si bien es cierto, el impacto presupuestario más fuerte lo siguen teniendo

¹⁰ Sobre el carácter instrumental de estos entes ver: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Fundamentos de Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991:" **carácter instrumental**. Se trata, en efecto, de organizaciones creadas y

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

entes descentralizados que ya existían cuando se promulgó la Constitución de 1949: el ICE, el INS y la CCSS. El conjunto de entes que existía antes de 1949 tiene hoy en día un presupuesto acumulado de 1,017,901 millones de colones, en tanto el grupo de entes creado con posterioridad a esa fecha dispone de un presupuesto de 225,451 millones de colones. El primer grupo dispone de más de cuatro veces los recursos del segundo grupo.

Este proceso de creación de instituciones conduce a un desmebramiento de funciones en gran medida propias del Poder Ejecutivo y dificulta la conducción unitaria de la Administración Pública ¹¹.

Evolución del sector gobierno central

La creación de Ministerios se observa en el siguiente gráfico:

| Ministerio | creación | Ley | Presup. 1996 | Presup. 2000 |
|--|----------|---------|--------------|--------------|
| Ministerio de Hacienda | 1825 | | 18,657.6 | 27,519.0 |
| Ministerio de Gobernación y Policía | 1844 | Decreto | 4,798.5 | 3,868.7 |
| Ministerio de Educación Pública | 1847 | | 97,459.6 | 215,178.6 |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | 1928 | | 2,452.3 | 45,975.5 |
| Ministerio de Seguridad Pública | 1953 | | 12,956.0 | 25,563.6 |
| Ministerio de la Presidencia | 1960 | 2656 | 742.3 | 1,927.3 |

personificadas por los entes políticos primarios para el desempeño de funciones y servicios propios de los mismos; de funciones y servicios que, hipotéticamente, podrían llevarse a cabo por sus propios órganos, pero cuya gestión se ha considerado preferible ejercerla mediante estructuras independientes, personificadas y dotadas de patrimonio propio; que actúan con autonomía formal, pero sometidas a las potestades de configuración, dirección y control del ente matriz, que puede en todo momento alterar su organización, denominación y funciones". P. 846 y sobre el problema del abuso de estas figuras *Ibidem*: " el abuso de las personificaciones instrumentales en las esfera estatal, que ha llevado a una situación en la que el peso económico de los organismos autónomos es, en algunos casos superior al propio del Ministerio del que dependen; o en la que las principales funciones públicas atribuidas a un Departamento no son ejercidas por los servicios centralizados de este, sino por sus organismos autónomos" p. 1191

¹¹ Sobre los riesgos de la atomización ver: PEISER, Gustave, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1998, p. 83 "La rigidez de las administraciones tradicionales, el carácter excesivamente restrictivo de las reglas administrativas y sobre todo las reglas en materia de finanzas públicas impulsan a la Administración a crear organismos que escapen de esas sujeciones. La Administración crea así órganos para-administrativos bajo las formas más diversas. Desde el momento en que la Administración enfrenta una dificultad tiene el reflejo de crear un nuevo organismo. Esa gestión pública, disimulada, verdadera desmembración de la Administración a sido fuertemente criticada por el Tribunal de Cuentas." , ... p.84: El aparato administrativo pierde su unidad y se complica al extremo. Cada Administración tiende a ser independiente de las otras cuando justamente la planificación, el ordenamiento territorial, etc, requieren una acción global. Además, la Administración tiene cada vez en mayor grado, tendencia a considerarse como un fin en sí mismo y cada vez menos al servicio del público."

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

| Ministerio | creación | Ley | Presup. 1996 | Presup. 2000 |
|---|----------|-----------|-----------------|-----------------|
| Ministerio de Agricultura y Ganadería | 1960 | 2656 | 7,061.1 | 7,249.1 |
| Ministerio de Economía Industria y Comercio | 1960 | 2656 | 1,451.0 | 3,577.5 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | 1962 | 3008 | 4,329.4 | 6,447.8 |
| Ministerio de Obras Públicas y Transportes | 1963 | 3151 | 26,267.5 | 45,666.4 |
| Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | 1963 | 3087 | 1,901.3 | 838.1 |
| Ministerio de Cultura Juventud y Deportes | 1971 | 4788 | 5,041.8 | 5,998.6 |
| Ministerio de Salud | 1973 | 5412 | 10,959.5 | 19,935.2 |
| Ministerio de Justicia y Gracia | 1982 | 6739 | 6,095.2 | 13,185.3 |
| Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos | 1986 | Decreto | 3,790.2 | 579.7 |
| Ministerio de Ciencia y Tecnología | 1990 | 7169 | 1,071.7 | 864.0 |
| Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas (Ambiente y Energía) | 1990 | 7152 | 2,746.3 | 12,322.7 |
| Ministerio de Comercio Exterior | 1996 | 7638 | 373.3 | 28,266.0 |
| | | En milles | 208,154.6 | 464,963.1 |

En millones de colones, para 1996 Presupuesto definitivo, para el 2000, datos de presupuesto aprobado

Una práctica que se ha difundido consiste en la creación, al interior de los ministerios, de órganos desconcentrados con presupuesto independiente, aprobado por la Contraloría, lo cual se ha dado en llamar órganos con personalidad jurídica instrumental. Un elenco de estos órganos denota lo extendido de la práctica:

En el ámbito educativo y cultural:

| Organo | Creación | Norma | Presup 99 |
|--|----------|----------|-----------|
| Museo Nacional | 1888 | 5 | 521 |
| Teatro Nacional | 1897 | 1 | 297 |
| Instituto Geográfico Nacional | 1944 | 59 | 92 |
| Orquesta Sinfónica Nacional | 1949 | 5 | 442 |
| Colegio Vocacional de Artes y Oficios(COVAO) | 1953 | 1597 | 59 |
| Editorial Costa Rica | 1959 | 2366 | 144 |
| Movimiento Nacional de Juventudes | 1966 | 3674 | 196 |
| Escuela Centroamericana de Ganadería | 1969 | 4401 | 406 |
| Compañía Nacional de Teatro | 1971 | DE- 2119 | 171 |
| Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas | 1972 | 5118 | 1 |
| Junta Administrativa del Archivo Nacional | 1974 | 5574 | 283 |
| Junta Administrativa del Museo Histórico Juan Santamaría . | 1974 | 5619 | 21 |
| Colegio Agropecuario de San Carlos | 1978 | 6238 | 180 |
| Consejo Nacional de Rectores | 1978 | 6162 | 295 |
| Colegio Universitario de Cartago | 1980 | 6541 | 404 |

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

| Organo | Creación | Norma | Presup 99 |
|--|----------|----------|-----------|
| Colegio Universitario de Alajuela | 1980 | 6541 | 374 |
| Colegio Universitario de Puntarenas | 1980 | 6541 | 254 |
| Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural | 1986 | 7051 | 671 |
| Teatro Popular Melico Salazar | 1986 | 7023 | 171 |
| Oficina de Cooperación Internacional para la educación | 1988 | DE-18674 | 9312 |
| Centro de Formación de Formadores(CEFOF) | 1992 | DE-21331 | 200 |
| Colegio Universitario Desarrollo Trópico Seco | 1994 | 7403 | 104 |
| Fundación Academia Nacional de Ciencias | 1995 | 7544 | 0 |
| Museo Dr. Rafael Angel Calderón Guardia | 1996 | 7606 | 7 |
| Centro Costarricense de Producción Cinematográfica | 1997 | 6158 | 48 |
| Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer | 1997 | 7672 | 14 |
| Museo de Arte Costarricense | 1997 | 6091 | 79 |
| Fondo Nacional de Becas | 1997 | 7658 | 0 |
| Programa mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica | | | 3959 |
| Programa Fondo Editorial | | | 100 |
| Programa Suministros Escolares | | | 3000 |
| Dirección General de Museos | | | 30 |

En el sector de obras públicas y transportes encontramos:

| | | | |
|--|------|----------|-------|
| Consejo Técnico de Aviación Civil | 1973 | 5150 | 7,868 |
| Consejo de Seguridad Vial | 1979 | 6324 | 3007 |
| Junta Administrativa del Muelle de Golfito | 1993 | DE-21965 | 74 |
| Consejo Nacional de Concesiones | 1998 | | 500 |
| Consejo Nacional de Vialidad | 1998 | 7798 | 26226 |
| Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes | 1998 | DE-16903 | 1009 |

En el ámbito agropecuario:

| | | | |
|---|------|-----------|---------------|
| Proyecto Bambú-Guadua | | | 105 |
| Fábrica Nacional de Licores | 1949 | 353 y 567 | 13092 |
| Junta de Defensa del tabaco | 1956 | 2072 | 7 |
| Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) | 1956 | 2035 | 759 |
| Junta de Fomento Avícola | 1972 | 4981 | 1 |
| Oficina Nacional de Semillas | 1978 | 6289 | 132 |
| Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas | 1983 | 6916 | 0 |
| Oficina del Arroz | 1985 | 7014 | 185 |
| Estaciones Experimentales | 1988 | DE-18226 | 115 |
| Programa Ganadero de salud Animal(PROGASA) | 1988 | DE-18239 | 0 |
| Programa Desarrollo Rural Península de Nicoya(PROPADEN) | 1990 | DE-20173 | 381 |
| Programa Desarrollo Rural Integrado de Golfito(POGOL) | 1993 | DE-21932 | No disponible |
| Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura | 1994 | 7384 | 712 |

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

| | | | |
|--|------|----------|-----|
| Servicio Fitosanitario | 1997 | 7664 | 585 |
| Secretaría Ejecutiva Planificación Sectorial Agropecuaria(SEPSA) | 1997 | DE-26632 | 25 |
| Dirección de Salud y Producción Pecuaria | | | 465 |

En el área asistencial

| | | | |
|--|------|----------|-------|
| Patronato Nacional de Ciegos | 1957 | 2171 | 22 |
| Patronato Nacional de Rehabilitación | 1966 | 3695 | 119 |
| Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares | 1974 | 5662 | 77372 |
| Dirección General de Desarrollo social y Asignaciones Familiares | 1974 | 5662 | 350 |
| Consejo de Salud Ocupacional | 1982 | DE-13961 | 50 |
| Oficina de Cooperación Internacional de la Salud | | | 3300 |

En el campo de la salud:

| | | | |
|---|------|-------|-----|
| Comisión de Energía Atómica de Costa Rica | 1965 | DE-34 | 20 |
| Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en nutrición y salud | 1969 | 4508 | 584 |
| Consejo Nacional de rehabilitación y educación especial | 1973 | 5347 | 524 |
| Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia | 1986 | 7035 | 630 |

En el área ambiental:

| | | | |
|--|------|------|------|
| Fondo de Parques Nacionales | 1977 | 6084 | 730 |
| Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos | 1984 | 7152 | 18 |
| Dirección General de Vida Silvestre | 1992 | 7317 | 44 |
| Fondo Forestal | 1996 | 7575 | 178 |
| Fondo Nacional Ambiental | | | 10 |
| Fondo Nacional de Financiamiento Forestal | | | 2424 |

Otros órganos de este tipo son:

| | | | |
|--|------|------------|------|
| Dirección General de Migración y Extranjería | 1940 | 37 | 584 |
| Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad | 1967 | 3859 | 297 |
| Junta Administrativa de la Imprenta Nacional | 1973 | 5394 | 554 |
| Junta Administrativa del Registro Nacional | 1975 | 5695 | 3343 |
| Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas | 1989 | DE-18827-G | 250 |
| Junta Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) | 1999 | DE-27746 | 2139 |
| Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias | 1999 | 7914 | 583 |
| Centro Nacional de Prevención contra Drogas | | | 1016 |
| Instituto Meteorológico Nacional | | | 209 |

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

Con esta modalidad de desconcentración administrativa se ha perseguido una mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria, ya que estos recursos son manejados en forma independiente del Presupuesto del Gobierno Central.

Los positivos resultados que ha tenido la utilización de esta figura en diversos campos, dentro de los cuales destaca el sector vial, hacen pensar que con algunos ajustes en las técnicas de desconcentración empleadas, esta modalidad puede ser aprovechada para desarrollar ciertas actividades sin necesidad de recurrir a la creación de nuevos entes públicos.

Evolución del sector empresa pública

La utilización de la figura de la empresa pública se desprestigió luego del fracaso empresarial y la corrupción implantada con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Esta promotora de empresas estatales ya fue disuelta con un costo gigantesco para el Estado. Las empresas públicas que no tenían relación con esa Corporación han continuado desarrollándose, y en los últimos años se ha vuelto a plantear la utilización de la figura empresa pública para modernizar servicios ya existentes. El siguiente gráfico nos muestra las actuales empresas públicas:

| Empresa | Creación | Ley | Presup. 1999 |
|---|-----------------|------------|---------------------|
| Radiográfica Costarricense S.A | 1964 | 3293 | 8,602.4 |
| Compañía Nacional de Fuerza y Luz (adquirida) | 1968 | 4197 | 52,199.4 |
| Corporación Bananera Nacional S.A. | 1971 | 4895 | No disponible |
| Corporación Costarricense de Desarrollo | 1972 | 5122 | Liquidada |
| Refinadora Costarricense de Petróleo S.A | 1974 | 5508 | 116.395.0 |
| Promotora de Comercio Exterior S.A. | 1996 | 7638 | No disponible |
| Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. | 1997 | | No disponible |
| Correos de Costa Rica S.A. | 1998 | 7768 | 2,627.4 |

b) Análisis de la composición del sector público.

El crecimiento del sector público en las últimas cinco décadas no ha correspondido a una visión de conjunto de las funciones del Estado. Si bien es cierto podemos observar una tendencia a la organización de servicios de corte asistencial, esto no se hizo siguiendo modelos uniformes de organización administrativa. Este acercamiento fragmentario hacia la solución de problemas sociales y la atención de tareas administrativas, ha tenido como consecuencia la atomización y la pérdida de la unidad de acción.

El sector público costarricense se presenta como un conjunto de entes y órganos carentes de unidad y lógica interna, plagados de duplicidades y con resultados muy deficientes.

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

Los intentos de sectorialización y regionalización iniciados a partir de la década de los 70 no han tenido los resultados esperados. La causa principal de que esos esquemas no funcionaran consistió precisamente en que se enfrentó la atomización institucional como un dato y no como un síntoma de fallas estructurales severas en la organización administrativa. Los enormes esfuerzos dedicados a la sectorialización y regionalización durante dos décadas, atacaron las consecuencias pero en ningún momento se enfrentaron las causas de la descoordinación administrativa. Esas causas son precisamente la atomización de las funciones administrativas en un sinnúmero de instancias que han conducido a la pérdida de la unidad de acción.

El fracaso de la regionalización. La regionalización del país establecida Mediante el Decreto Ejecutivo 7944-P de 26 de enero de 1978 (previamente se había promulgado la regionalización del Pacífico Norte, mediante Decreto 7909-P de 16 de enero de 1978), con fundamento en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974 ha sido objeto de diversas reformas. El 11 de enero de 1979, mediante Decreto 9501-P-OP, se estableció la regionalización del país cuya terminología y división territorial tuvo más influencia. Este Decreto creó la Región Central; la Región Chorotega; la Región Brunca y la Región Huetar dividida en Región Atlántica y Región Norte. Posteriormente, el Decreto 10653-P de 5 de octubre de 1979, oficializó la división de la Región Huetar en Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte. La composición de las Regiones fue nuevamente modificada por el Decreto 16068-PLAN de 15 de febrero de 1985.

Mediante Decreto 20432-MIDEPLAN de 21 de mayo de 1991, se constituyó el Sistema de Regionalización del Desarrollo.

Fundamentado en la ausencia de criterios histórico-culturales para la regionalización vigente, mediante Decreto 21349-MIDEPLAN de 10 de junio de 1992, se cuestiona profundamente el esquema utilizado hasta la fecha y se introduce el criterio de Provincia como Región, creando la Región de la Provincia de Heredia.

El Decreto 22604-MIDEPLAN, publicado en La Gaceta 207 de 29 de octubre de 1993, sigue con esta tendencia al crear la Región de la Provincia de Cartago.

Mediante Ley 7775 publicada en La Gaceta No. 97 de 21 de mayo de 1998, se consolida con rango legislativo esta tendencia a provincializar las regiones, con la conversión a rango de Ley de la Provincia de Heredia (la cual no ha podido funcionar debido a que la figura de la Gobernación de Provincia desapareció del ordenamiento jurídico y sobre ella descansaba el esquema).

El esquema de regionalización uniforme ha sido desconocido también por los Ministerios: el Ministerio de Cultura regionaliza por Provincias (Decreto 25692-C de 4 de diciembre de 1996), el Ministerio de Educación tiene su propia regionalización (Decreto 23490-MEP de 11 de julio de 1994), el Ministerio de Ambiente y Energía divide el territorio nacional en 9 regiones forestales (Decreto

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

22840-MIRENEM, de 24 de enero de 1994), el Ministerio de Salud establece las divisiones de acuerdo con sus propios criterios según lo demuestra el Decreto 24036-S-PLAN (La Gaceta 46 de 6 de marzo de 1995) y el Ministerio de Agricultura no se ciñe a la regionalización oficial (ver regiones en página oficial de ese Ministerio: www.mag.go.cr).

Dentro de este contexto, resulta claro que la idea de dividir el país por regiones administrativas ha chocado con múltiples obstáculos y hoy en día ni siquiera existe uniformidad en la división que efectúan las diferentes instancias administrativas.

La tendencia a la provincialización puede significar un retroceso en cuanto a lo que sería una partición racional del territorio nacional, pero evidentemente responde a razones históricas e incluso constitucionales. El artículo 168 de la Constitución Política dispone que para "los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales". Lo anterior implica que para que una distribución territorial del país, diferente a las provincias, cantones y distritos, sea válida para efectos de la organización administrativa, debe tener rango de Ley. Este aspecto puede considerarse una de las debilidades fundamentales del esquema de regionalización que se trató de implantar.

Una sectorialización errática. La sectorialización es el camino correcto para la coordinación de la actividad estatal y una premisa indispensable para una acertada desconcentración. En ambos aspectos la experiencia administrativa ha sido errática. Debe señalarse que la técnica de la sectorialización no puede remediar la hipertrofia causada por la desmembración de la Administración Pública, es una herramienta que no ataca las causas del problema. La sectorialización implementada en aplicación de la Ley de Planificación Nacional no ha conducido a la unidad de acción que se esperaba y en muchos casos los Decretos sobre la materia han sido letra muerta. La macro-sectorialización en Consejo Económico y Consejo Social intentada durante algunas administraciones (1990-1994, 1994-1998), no ha resuelto tampoco los problemas de coordinación de la actividad administrativa.

Sin una nítida sectorialización en el nivel nacional, no es viable una regionalización sectorial. Si a esto agregamos que cada Ministerio utiliza su propia regionalización, podemos entender que el camino correcto es atacar las causas estructurales de la atomización administrativa antes de redefinir la utilización de estas técnicas.

Los problemas de conducción. Una primera observación sobre la situación descrita conduce a señalar la existencia de serios problemas para la conducción unitaria del aparato público.

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

La creación de múltiples entes dotados de autonomía para asumir tareas que en lo esencial son funciones del Estado y no necesariamente debieron organizarse bajo la figura de institución autónoma, han dispersado los recursos humanos y materiales y han obligado a grandes esfuerzos de coordinación que en muchos casos no han fructificado.

La promulgación de la Ley de Juntas Directivas No. 4646 de 20 de octubre de 1970 (conocida como la Ley 4-3) y de la Ley de Presidencias Ejecutivas No. 5507 de 1974, fueron intentos por insertar el funcionamiento del sector descentralizado institucional dentro de las políticas del Poder Ejecutivo. Antecedente importante para ello fue la reforma constitucional al artículo 188 de la Constitución Política de 31 de mayo de 1968 que sujetó a los entes autónomos a la Ley en materia de gobierno. Anteriormente, mediante Ley 3065 de 20 de noviembre de 1962, se perseguía esa coordinación por medio de la presencia de un Ministro de Gobierno en cada Junta Directiva de las instituciones autónomas. A partir de la Ley 4646, salvo excepciones expresas, los Ministros de Gobierno no podrían formar parte de las Juntas Directivas.

Se podría pensar que el paso al nombramiento directo del Presidente Ejecutivo y de la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva, era suficiente para lograr la conducción unitaria del conjunto de la Administración Pública.

Esto no fue así. La duplicidad de funciones, la dispersión de esfuerzos y la ausencia de una visión de conjunto de la Administración Pública ha sido la nota definidora.

Los problemas de planificación. La Ley de Planificación Nacional, No. 5525 de 2 de mayo de 1974 ha sido la base para las diferentes iniciativas de regionalización y sectorialización que se ha pretendido implantar en los últimos 25 años. La conducción planificada del país que suponía la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo, no ha permitido orientar a la Administración Pública hacia la eficiencia en el cumplimiento de sus fines. En tanto instrumento de racionalización de los esfuerzos, dicho mecanismo ha sido en la mayoría de los casos, una exposición de intenciones, con escasa legitimación para vincular a los operadores que deberían haber velado por su cumplimiento.

Los límites al desarrollo de los gobiernos locales

No ha habido propuesta de reforma estatal en los últimos 15 años que no haya planteado una profunda descentralización de funciones hacia los gobiernos locales. Estas propuestas se han quedado en lo enunciativo ya que no se ha precisado cuáles funciones deben trasladarse ni como se financiará dicho traslado ¹².

¹² No discutimos la validez del postulado descentralizador. Ver sobre el tema: PASTOREL, op.cit. p. 73: " La idea de la descentralización responde a una doble tendencia:- la búsqueda de un equilibrio entre la expresión de la autoridad pública y la protección de la defensa de las libertades: esta óptica es ilustrada por la idea de democracia directa, de participación directa de los ciudadanos; - la adhesión a un enfoque gerencial de la Administración Pública: esta

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

Antes de continuar con este tema, debemos hacer un breve diagnóstico de la situación actual del gobierno municipal costarricense.

La primera observación que debe hacerse es que nos enfrentamos a un objeto de análisis totalmente asimétrico.

Las diferencias se inician a nivel provincial, en donde se observan diferencias marcadas entre densidad de población y disposición de recursos:

| | Pobl 1/1/99 | Km2 | % Pob País | Densidad Población | Empleados municipales | Habitantes x Empleado | Presup 99 En Miles |
|-------------------|------------------|----------|------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| COSTA RICA | 3 558 697 | 51100 | | 70 | 7 674 | 463.73 | 25 833 468 |
| SAN JOSE | 1 284 493 | 4959,63 | 36,09 | 259 | 3 683 | 348.76 | 12 878 308 |
| ALAJUELA | 638 173 | 9753,23 | 17,93 | 65 | 1 052 | 606.62 | 3 271 688 |
| CARTAGO | 398 687 | 3124,67 | 11,20 | 128 | 819 | 486.79 | 2 372 691 |
| HEREDIA | 286 112 | 2656,27 | 8,03 | 108 | 597 | 479.24 | 2 621 329 |
| GUANACASTE | 279 264 | 10140,71 | 7,84 | 28 | 567 | 492.52 | 1 361 677 |
| PUNTARENAS | 396 149 | 11276,97 | 11,13 | 35 | 537 | 737.70 | 1 624 065 |
| LIMON | 275819 | 9188,52 | 7,75 | 30 | 419 | 658.27 | 1 703 710 |

Además de las diferencias sustanciales entre provincias, destaca que el total de presupuestos municipales en 1999 apenas alcanzó la suma de 25.833 millones de colones, de los cuales prácticamente la mitad corresponde a la Provincia de San José.

El cuadro de diferencias se hace más marcado cuando se analiza el detalle de los 81 cantones del país, el cual aparece en el Anexo 1. Para efectos de exposición hemos seleccionado los cinco municipios con mayor presupuesto y los cinco municipios con menor presupuesto para observar las diferencias:

| | Población 1/1/99 | Km2 | % Pob País | %Pob. Provincia | Densidad Población | Empleados municipales | Habitantes x Empleado | Presup99 En Miles |
|-------------------|------------------|---------|------------|-----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| SAN MATEO | 4 834 | 125,90 | 0,13 | 0,75 | 39 | 9 | 537.11 | 10 546 |
| TURRUBARES | 6 235 | 415,69 | 0,17 | 0,48 | 15 | 7 | 890.71 | 11 871 |
| DOTA | 6 912 | 458,72 | 0,19 | 0,53 | 15 | 9 | 768 | 17 522 |
| GUATUSO | 11 288 | 743,82 | 0,31 | 1,76 | 15 | 12 | 940.66 | 19 614 |
| LOS CHILES | 18 657 | 1358,86 | 0,52 | 2,92 | 14 | 13 | 1435.15 | 29 210 |
| HEREDIA | 79 567 | 282,51 | 2,23 | 27,80 | 282 | 179 | 444.50 | 888 651 |
| GOICOECHEA | 112 362 | 31,50 | 3,15 | 8,74 | 3 625 | 282 | 398.44 | 1 002 404 |
| CARTAGO | 126 977 | 288,00 | 3,56 | 31,84 | 441 | 389 | 326.41 | 1 179 228 |
| ALAJUELA | 184 998 | 389,14 | 5,19 | 28,98 | 476 | 432 | 428.23 | 1 388 768 |
| SAN JOSE | 339 128 | 44,62 | 9,52 | 26,40 | 7 707 | 1 892 | 179.24 | 7 505 815 |

concepción tiende a acercar a quien decide al objeto de la decisión (entrada en juego del contrato, la convención, la codecisión).

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

No parece tener mucho sentido hablar de un tratamiento uniforme de un conjunto caracterizado por diferencias tan marcadas en extensión geográfica, población y presupuesto¹³.

Evidentemente, al referirnos a los gobiernos locales, debemos pensar que cualquier proceso de transferencia de funciones, debe tomar en cuenta los diferentes tipos de interlocutores con que tratamos.

O se piensa en esquemas de gobierno local diferenciados para categorías de gobiernos locales o sometemos a una profunda redistribución territorial al país¹⁴

Una desconcentración insuficiente. Una tarea paralela a la descentralización de funciones consiste en implementar elevados niveles de desconcentración de las tareas del Gobierno Central o de los entes descentralizados institucionales, hacia las distintas localidades del país. Esto no puede hacerse con una regionalización diferente para cada órgano o ente, como comentamos páginas atrás.

Por imperativo práctico, la mayor parte del sector público ha establecido unidades regionales con el propósito de acercar los servicios al usuario, y hacer que quienes toman las decisiones estén en contacto directo con los problemas que se presentan. Los fundamentos de esta desconcentración son correctos, pero los resultados se dificultan por la presencia de un excesivo número de instancias administrativas y por la prácticamente imposible tarea de que un funcionario se someta a la jerarquía de un funcionario de una entidad distinta a la de su procedencia¹⁵.

¹³ Este problema se presenta en la mayor parte de los Estados que tienen formas de autogobierno local y se acrecienta en la medida que el número de municipios aumenta. Veamos el número de municipios en algunos países europeos: 36,757 Francia; 81,310 en todo Europa; 16510 en Alemania; 1539 en Gran Bretaña; 8189 en Italia; 8149 en España; 5921 en Grecia; 2310 en Austria; 652 en Holanda; 602 en Bélgica; 461 en Finlandia; 325 en Portugal; 300 en Suecia; 289 en Dinamarca; 188 en Irlanda; 118 en Luxemburgo. Fuente, TURPIN, op. Cit. P. 76.

¹⁴ Ver sobre los problemas de un esquema uniforme para todo tipo de municipios: CHAPUS, op.cit. p. 263: " En lo que concierne las comunas, el principio de uniformidad de régimen es considerado inadecuado" .." los problemas de comunidades urbanas y rurales difieren, los problemas de administración son diferentes según la extensión del territorio y según la población."

¹⁵ TURPIN, op.cit. "Inventada por L. Aucoc en 1865, la noción de desconcentración no es la inversa a la centralización (si lo es la descentralización), si no al contrario una de sus modalidades, la única concretamente viable: "Con la desconcentración, es siempre el mismo martillo que golpea, pero se ha recortado el mango" (O. Barrort), con el fin de que los destinatarios de las decisiones estén más cerca de aquellos que las toman". p. 29. Refiriéndose a los principios de la desconcentración de la reforma administrativa francesa de 1982 este autor nos cita: "La descentralización no será plenamente eficaz si no es acompañada de una amplia desconcentración de las tareas del Estado .. Es necesario que el Estado tenga un solo representante en cada Departamento y en cada Región, capaz de asegurar la síntesis de los programas .."p. 31; Principio de subsidiaridad: " son confiadas a las administraciones centrales solo las tareas que presentan un carácter nacional y cuya ejecución, en virtud de la ley, no puede ser delegada a un escalón territorial, en tanto que las otras tareas, y notablemente aquellas que

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

Una desconcentración incipiente en el seno del Gobierno Central. Si ha sido difícil implementar una desconcentración territorial de las funciones del Gobierno Central, la puesta en práctica de esquemas de desconcentración de funciones en materia de presupuesto, adquisiciones y personal dentro de los propios ministerios ha sido mucho más complicado, dada la cultura de inmovilismo predominante en los órganos ministeriales. Sin embargo, en los últimos meses se ha implementado una decidida política de desconcentración de los sistemas de ejecución de presupuesto y de adquisiciones, que permitirán en muy corto plazo romper con esquemas de excesiva concentración que hacían prácticamente imposible actuar con agilidad y eficiencia. Este primer paso, parece ser un requisito para lograr implementar estos esquemas en el nivel territorial ¹⁶.

Sobre la gestión administrativa. Se puede afirmar con toda razón que los modelos organizativos externos al Gobierno Central operan con mayor agilidad. De hecho, no otra ha sido la razón histórica para la creación de entes descentralizados con personalidad jurídica propia o los entes desconcentrados con personalidad jurídica instrumental. Pese a esto, en el conjunto de la Administración Pública se siguen presentando problemas muy serios de gestión: rigidez de personal, lentitud e ineficiencia en las adquisiciones, excesivo peso del costo administrativo respecto del valor del servicio que llega al destinatario final, todo lo cual hace necesario un replanteamiento de las técnicas de gestión vigentes.

Sobre el control fiscal. La fiscalización de la Hacienda Pública por parte de la Contraloría General de la República ha demostrado con creces la incapacidad

se tienen que ver con las relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales, son confiadas a los servicios desconcentrados". ; p. 32: los servicios desconcentrados del Estado pueden concurrir con su apoyo técnico a los proyectos de desarrollo económico, social y cultural de las colectividades territoriales y de sus establecimientos públicos de cooperación que lo soliciten, por medio de convenios".

¹⁶ Sobre los criterios de desconcentración territorial ver BECET, Jean-Marie, Les Institutions Administratives, Economica, Paris, 1997, p.68 "la carta de la desconcentración reconoce a las administraciones centrales solo las misiones esenciales que no pueden ser llevadas a cabo más que en ese nivel. Esta carta precisa que se trata de tareas de concepción, promoción, orientación, evaluación y control, y suministra a título de ejemplos, tres áreas de acción esenciales referidos al nivel central del Estado: la definición y el financiamiento de las políticas nacionales, el control de su aplicación y la evaluación de sus efectos; la organización general de los servicios del Estado y la fijación de las reglas aplicables en materia de gestión de personal; la determinación de los objetivos de la acción de los servicios desconcentrados del Estado, la apreciación de las necesidades de esos servicios y la distribución de los medios proporcionados para su funcionamiento, el aporte del apoyo técnico que le sean necesarios, la evaluación de los resultados obtenidos".

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

para impedir o detectar a tiempo los constantes atentados contra el erario nacional. Al igual que la mayor parte del Sector Público, la Contraloría no le rinde cuentas a nadie, ni es responsable por su incompetencia. Peor aún, la Contraloría interfiere con la toma de decisiones administrativas sustituyendo en múltiples ocasiones las valoraciones técnicas de los funcionarios y entorpeciendo el normal desarrollo de la actividad administrativa. Con un presupuesto que crece exponencialmente, que para el año 2000 supera 4.000 millones de colones, la Contraloría General debe pasar de ser parte del problema de la ineficiencia administrativa a convertirse en un auxiliar efectivo del Parlamento en el control del gasto público.

3. Propuesta de lineamientos para la reforma del marco legal de la Administración Pública.

Nueva tipología de entes públicos. La primera tarea en el proceso de reforma del marco legal de la Administración Pública consistirá en la reformulación de la tipología institucional vigente.

La creación de entes y órganos se ha efectuado por el legislador sin tener como referencia una tipología predefinida, lo que ha ocasionado múltiples categorías de entes públicos que en muchos casos no comparten las mismas características. Es cierto que la categoría organizativa debe corresponder a la función que se asuma¹⁷, y eso debe tenerse muy presente, pero el legislador ha incurrido en el transcurso de las décadas en un casuismo excesivo y a la vez ha hecho crecer desproporcionadamente el aparato público¹⁸.

El Poder Ejecutivo y la estructura ministerial.

La composición del Poder Ejecutivo expuesta denota un excesivo número de ministerios. Si a esto agregamos que los esquemas de sectorialización no han logrado los cometidos de coordinación propuestos, tenemos un cuadro en donde el Poder Ejecutivo no puede ejercitar con precisión sus funciones de conducción de la sociedad como un todo.

El aparato administrativo debe estar al servicio del Gobierno para impulsar sus programas y cumplir con los mandatos que las leyes le asignan¹⁹.

¹⁷ Ver LABOURDETTE, André, Les administrations publiques. L'Harmattan, Paris, 1998, p. 133: "La gestión de las organizaciones públicas se encuentra lejos de ser evidente y uniforme (A.Bartoli1997). Al contrario, debe presentar una gran diversidad y tener en cuenta los diferentes tipos de Administración"

¹⁸ Ibidem, p. 143. "Cuando esto se produce, el acceso a una mayor independencia de las administraciones no tiene siempre consecuencias positivas. Si las agencias ganan en coherencia interna y en eficiencia, el desorden amenaza con cuestionar la lógica del sistema público. En todo caso, la madurez estratégica de las unidades nos colocan en puertas de la pérdida de control. Además, la complejidad y la multiplicidad de los campos de acción de los organismos sometidos a los mecanismos de mercado hacen ilusoria una vigilancia estricta y centralizada".

¹⁹ Sobre el tema ver DEBBASCH, Charles, Institutions et droit administratifs, Tome 1, Les structures administratives, PUF, Paris, 1999: PS. 9-11 "Las instituciones administrativas no

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

Debe redefinirse la estructura ministerial de modo que se reduzca la cantidad actual de carteras a las grandes áreas de atención del Gobierno. Para llevar a cabo el reagrupamiento, debe realizarse una valoración de las competencias asignadas por Ley a cada Ministerio, y establecer los hilos comunes que hagan que las fusiones o absorciones respondan a un criterio funcional. La reagrupación debe tener como fin eliminar los traslapes entre Ministerios y favorecer la desregulación y la eficiente prestación de los servicios.

Como herramienta propicia para mantener estructuras organizativas que prestan servicios imprescindibles, debe analizarse la posibilidad de crear una categoría de subsecretaría ministerial a cargo de un viceministro, quien actuará como delegado directo del Ministro, con capacidad de agotar la vía administrativa. Debe estudiarse la viabilidad de que el Presidente de la República disponga de la posibilidad de efectuar las reagrupaciones ministeriales de acuerdo con su programa o filosofía organizativa, designando vía Decreto cuales carteras actuarán como subsecretarías ministeriales, a cargo de un viceministro, según la figura explicada en el párrafo anterior.

La organización interna de cada despacho ministerial es una competencia que la Constitución le asigna en forma exclusiva al Poder Ejecutivo (140.17). La propuesta de Ley debe establecer una organización tipo para los despachos ministeriales en los niveles superiores. La propuesta de Ley debe derogar toda norma que imponga estructuras administrativas que corresponda promulgar por medio de Decreto Ejecutivo.

pueden, por principio, más que estar subordinadas a las instituciones políticas. Razones técnicas: ... Por razones técnicas no existe una separación absoluta entre poder político y administración. ... Todos los intentos por establecer una separación vertical entre poder político y administración han fracasado. .. La línea de división entre lo político y lo administrativo es contingente. Ninguna decisión puede ser considerada como puramente técnica. La Política en el sentido noble de la palabra está siempre presente en las decisiones administrativas. ...Razones sociológicas ...La Administración forma un medio particular, replegado sobre sí mismo, rebelde a las intervenciones de los órganos políticos. La Administración está dotada de la estabilidad que se refuerza más por la organización de la función pública según el sistema de carrera. Esta encarna la permanencia del Estado por la vía del estatuto en tanto los hombres políticos disponen de una legitimidad temporal ligada a la duración de su mandato electivo". p. 18: "Una sociedad en la que la Administración deviene un poder real es un organismo en el cual el poder político no dispone de un sistema de valores suficientemente coherente o dota de un consenso real. En una situación tal, el futuro del grupo social se encuentra comprometido a largo plazo porque los factores de dislocación pueden afectarlo fácilmente, es un ser enfermo sensible a todos los virus.... Esta toma del poder por la Administración retarda los cambios políticos, no los impide". Ver también DUGRIP, Olivier, SAIDJ, Luc, Les établissements publics nationaux, LGDJ, Paris, 1992, p. 29.

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

La Ley debe establecer los mecanismos de sectorialización, con indicación expresa de la adscripción de los entes descentralizados a una cartera ministerial precisa, definiendo las consecuencias jurídicas de esa adscripción y las técnicas de coordinación y conducción del sector ²⁰. Corresponderá al Presidente de la República, con el Ministro respectivo, la conformación de los sectores respetando los parámetros y adscripciones definidas por Ley. De igual modo la composición de los Consejos como figura macrosectorial debe ser una alternativa del Presidente de la República, quien tendrá plena libertad para crear estos Consejos y para definir al coordinador.

Debe revisarse el marco normativo de los sistemas de personal y adquisiciones imperantes en el Gobierno Central, de modo que se detecten y se corrijan las causas que conducen a que en este nivel existan excesivas trabas para la toma de decisiones y su ejecución. Especialmente debe valorarse, en conjunto con el Proyecto que analiza las reformas al régimen de empleo público, esquemas que hagan menos inflexible el manejo y la movilidad horizontal del personal ²¹. En materia de adquisiciones, debe establecerse cuáles son los impedimentos legales que dificultan la puesta en marcha de la desconcentración ministerial y su debida operación y proponer alternativas de solución.

La institución autónoma

En primer lugar, la categoría de Institución autónoma, según los alcances del artículo 188 de la Constitución Política, no debe otorgarse en forma indiscriminada, sino por el contrario reservarse a un grupo muy reducido y calificado de entes cuya misión requiera del máximo de independencia funcional respecto del Poder Ejecutivo. No es necesario dotar de este nivel de autonomía entes encargados de función administrativa ordinaria.

En esta medida, debe hacerse una revisión caso por caso de cada uno de los entes descentralizados institucionales con el propósito de revisar su naturaleza jurídica y adecuarla al perfil de sus funciones.

El derecho comparado nos enseña que incluso en el caso de los organismos dotados del mayor grado de autonomía (agencias reguladoras en Estados Unidos ²² o las autoridades administrativas independientes en Francia ²³)

²⁰ La adscripción es considerada una condición natural de todo ente especializado. Ver CHAPUS, op.cit. pag. 331: " En principio, una institución especializada se encuentra adscrita a una colectividad pública territorial. Se presenta como una prolongación personalizada de esa colectividad, por el hecho de que ejerce una actividad que entra dentro de las atribuciones de esta última. La adscripción es un dato clásico del estatuto de los establecimientos públicos. Esto se traduce en la distinción entre establecimientos públicos nacionales (1200, adscritos al Estado) y establecimientos públicos locales (50.000)."

²¹ Sobre las críticas en Derecho comparado a los sistemas de servicio civil ver QUERMONNE, Jean-Louis, L'appareil administratif de l'Etat, Editions du Seuil, Paris, 1991, p.167.

²² GELLHORN, Ernest y LEVIN, Ronald, Administrative Law and Process, West, USA, 1994, p. 8

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

requieren siquiera de contar con personalidad jurídica diferente a la del Estado. El Estatuto propio de cada uno de esos organismos es el que garantiza su independencia en frente del Poder Ejecutivo, no el hecho de que tenga patrimonio propio o personalidad jurídica.

Un claro ejemplo lo presenta el sector asistencial en donde se identifica una profusión de entes dotados de personalidad jurídica propia, cada uno con una Junta Directiva y personal de apoyo independiente.

En este caso y en otros similares, debe valorarse la posibilidad de reintegrar dentro de la esfera jerárquica del Ministerio que corresponda, el mayor número de entes posible. Puede mantenerse la estructura de órganos desconcentrados, preferiblemente sin jerarca colegiado.

En el caso de los entes que tienen garantizada una autonomía por disposición expresa de la Constitución Política debe diseñarse mecanismos particulares de coordinación y sujeción a la planificación del Poder Ejecutivo. La jurisprudencia constitucional ha consolidado suficientes antecedentes en el sentido de que la dirección es posible y en esta medida debe elaborarse los instrumentos legales que permitan la integración armónica y coordinada de las actividades de las universidades públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social, las instituciones bancarias y de seguros que sean Instituciones públicas y las municipalidades. A este grupo habrá que agregar las instituciones que el legislador decida mantener con el rango de ente autónomo.

Desautonomización de entes públicos

Para el resto de entes, debe diseñarse un tipo organizativo, diferenciado del autónomo, que refleje la existencia de una persona jurídica individualizada dotada de patrimonio y fines propios. Esta categoría de establecimiento público estaría adscrita a un Ministerio y sus jerarcas, preferiblemente unipersonales, serían de nombramiento directo del Ministro. En estos casos, se aplicaría en toda su extensión las facultades típicas de tutela administrativa, en sus

²³ Ver GENTOT, Michel; Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Paris, 1994, y GUEDON, Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991. Algunos ejemplos de este tipo de autoridades: Comisión Nacional de la informática y de las libertades, La Comisión de acceso a los documentos administrativos, el Consejo Superior de lo Audiovisual, La Comisión de Operaciones en Bolsa, El Consejo de la Competencia, La Comisión de Cláusulas Abusivas, La Comisión de la Seguridad de los Consumidores, el Comité de Regulación Bancaria, el Comité de Establecimientos de Crédito, La Comisión Bancaria, la Comisión del Control de Seguros, la Comisión de Infracciones Fiscales, La Comisión de Encuestas, La Comisión Nacional de cuentas de campaña y de financiamiento político, la Comisión para la transparencia financiera de la vida política, la Comisión Nacional de control de la campaña electoral para la elección presidencial, el Comité nacional de evaluación de los establecimientos de carácter científico, cultural y profesional.

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

manifestaciones de tutela sobre el órgano y tutela sobre los actos ²⁴. El Presupuesto de estos establecimientos públicos debe ser aprobado por el Ministro antes de ser enviado a la Contraloría General de la República. El Ministro rinde cuentas por el desempeño de estos entes en su informe anual a la Asamblea Legislativa.

Las empresas públicas

Como vimos, el legislador costarricense está volviendo a utilizar la figura de la empresa pública para la organización de actividades que pueden asumir modalidades empresariales. Debe elaborarse una definición del estatuto jurídico de las empresas públicas de modo que este corresponda claramente al cometido empresarial que se les asigna. Esto es, pese a su pertenencia al sector público en sentido amplio debido la titularidad de las acciones, su régimen de actividad se encuentra sometido al Derecho privado.

Debe regularse a las empresas públicas en tanto activo público, sin limitar su capacidad de gestión con aplicación de criterios propios del Derecho público.

Adicionalmente, debe analizarse cuales actividades actualmente organizadas bajo la modalidad institucional funcionarían mejor bajo el esquema de empresa pública, de modo que se hagan los cambios legales pertinentes.

Los entes desconcentrados

Como vimos en páginas anteriores, la creación de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica instrumental abarca múltiples áreas y en algunos casos han demostrado ser una figura exitosa. En la definición de las tipologías debe definirse con mayor precisión el tipo de adscripción que operará respecto del Ministerio al que pertenecen y los casos en que la tutela sobre el órgano o los actos se puede desplegar.

Una transformación importante será estudiar la posibilidad de que este tipo de órganos se puedan crear mediante Decreto Ejecutivo, siguiendo lineamientos claramente establecidos en la categorización que efectúe la Ley que se está proponiendo ²⁵.

²⁴ Sobre las formas de expresión de la tutela administrativa: CHAPUS, op.cit. p. p. 410 "La organización de la tutela sobre las instituciones descentralizadas (técnicas), no se presume, requiere texto expreso" Se ejerce por medio de - mecanismos de aprobación, aprobación decisiones financieras y - anulación de decisiones ilegales"

²⁵ CHAPUS, op.cit, pag. 371 nos comenta las ventajas de la desconcentración: " acerca la Administración a los administrados; provoca una disminución de trabajo de los niveles superiores de la Administración, por lo que su funcionamiento podrá ser menos lento y más eficaz. En fin, la desconcentración es una técnica a la vez simple y económica, y en todo caso más simple y mucho más económica que la descentralización. A esto se agrega que no implica peligro para la coherencia de la acción administrativa. Por otro lado, cuando la descentralización es practicada, la desconcentración aparece como un corolario útil, incluso necesario, de esa descentralización".

Despublificación de los entes públicos no estatales

En el caso de los entes conocidos en el Derecho Público costarricense como entes públicos no estatales debe explorarse la posibilidad de efectuar una modificación de la naturaleza jurídica de los entes típicamente corporativos.

En primer término, debe analizarse la posibilidad de transformar las corporaciones profesionales en personas jurídicas de Derecho privado, sometidas al Derecho público únicamente en cuanto a sus actividades disciplinarias de los agremiados²⁶. Para la transformación de este tipo de entes, puede analizarse la oportunidad de preparar una Ley marco regulatoria de las corporaciones profesionales incluyendo algunos principios básicos:

- Imposibilidad de fijación de sus propias tarifas. Si algunas actividades profesionales de interés público requieren de alguna tarifa, estas deben ser fijadas por una autoridad independiente.
- Libertad de constitución y afiliación con establecimiento de mínimos de agremiados necesarios para formar otras corporaciones.
- Definición por ley de las reglas mínimas de representación que garanticen los principios democráticos.
- Imposibilidad de fijación de tasas o impuestos a los usuarios de los servicios.
- Eliminación de la participación de estos entes en cualquier trámite que sea requisito para obtener permisos o licencias administrativas.

En el caso de las corporaciones de tipo productivo, debe analizarse caso por caso la necesidad de que mantengan la condición de ente público.

La descentralización: gradualidad en la transferencia de funciones

Como quedó expuesto, no puede hablarse del fenómeno de gobiernos locales como un conjunto uniforme. Las enormes diferencias entre municipio y municipio impiden asumir el tema de la transferencia de funciones con esquemas generales. Es evidente que más del 80% de los municipios no se encuentran en capacidad organizativa o financiera para asumir servicios que se prestan hoy en día a nivel nacional como educación, salud o seguridad pública.

Como se sabe, no existe una definición preestablecida de lo que deba considerarse local o nacional²⁷. En última instancia será el legislador el que

²⁶ Sobre la naturaleza privada de este tipo de corporaciones en el Derecho francés ver: PASTOREL, op.cit. p. 119 a 122.

²⁷ TURPIN, Dominique, Droit de la décentralisation, Principes, Institutions, Compétences, Gualino éditeur, Paris, 1998, (la noción de asuntos locales) esta noción es ambigua y de hecho no existen asuntos locales (o nacionales) por naturaleza sino solamente, de forma contingente, en función de la Constitución o de las leyes del momento p. 16; "En ese sentido, todo lo que concierne el territorio de una colectividad local no constituye por lo tanto ipso facto un asunto de su competencia". p. 17

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

establezca la distribución de competencias, siguiendo los parámetros muy generales que brinda la Constitución ²⁸.

La respuesta a corto plazo para asumir el reto de la transferencia de funciones y recursos a las municipalidades debe ser la gradualidad, la adopción de mecanismos no definitivos que permitan la reversión en los casos que sea necesario y la selectividad ²⁹.

La gradualidad implica que los instrumentos normativos que se establezcan deben reconocer que el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales por medio de la transferencia de funciones no puede realizarse en un corto plazo. Debe preverse la posibilidad de que la Administración central conduzca este proceso en etapas, de modo que se puedan hacer los ajustes que sean precisos.

La adopción de mecanismos no definitivos que permitan la reversión, implica la necesidad de regular legalmente figuras convencionales por medio de las cuales se pueda pactar la participación directa de los gobiernos locales en los niveles decisorios de los servicios nacionales. Un parámetro que debe ser tomado en cuenta a la hora de preparar estos instrumentos legales es la experiencia acumulada con el Triángulo de Solidaridad.

La selectividad implica que el Gobierno central estará en capacidad de seleccionar con cuales municipios inicia el proceso de negociación de las transferencias o de los convenios de gestión compartida.

Debe establecerse en la legislación mecanismos que permitan la participación en el proceso de transferencias a conjuntos de municipios cuando esto sea lo más apropiado en función de las capacidades financieras y organizativas de los gobiernos locales de pequeña dimensión ³⁰. Debe analizarse además la conveniencia de introducir mecanismos de fusión de municipios como alternativa a las micromunicipalidades ³¹.

²⁸ Sobre la disponibilidad de las competencias municipales en un Estado federal ver McCARTHY, David J., *Local Government Law*, West, USA, 1995: p. 29: "desde la perspectiva federal, es frecuentemente afirmado que el Estado posee pleno poder sobre sus corporaciones municipales y puede crear, disolver y realinearlas, puede negarles poder y puede dirigirlas al cumplimiento de objetivos gubernamentales"

²⁹ Otros criterios recomendados para la transferencia de competencias, BECET, op.cit: p. 92 "La redistribución de competencias debe responder a tres principios: - la distribución de competencias debe hacerse por bloques homogéneos. Se trata de aumentar los campos de intervención de las colectividades locales y al mismo tiempo de clarificar, determinándolas, para cada sector, las misiones aseguradas para cada una de ellas; - Toda transferencia de competencias debe ser acompañada de la transferencia de recursos correspondiente"

³⁰ Sobre la colaboración entre municipios pequeños ver: FRUG, Gerald E., *Local Government Law*, West Publishing, Co., USA, 1994, p. 451

³¹ Sobre el tema ver TURPIN, op.cit. p. 76

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

En todo caso, debe mantenerse presente que la transferencia de competencias y la efectiva descentralización no implica una reducción en la responsabilidad del Gobierno Central en la conducción del país como un todo ³².

Redefinición de la instancia de planificación

Debe redefinirse el papel del Ministerio de Planificación y la necesidad de que siga existiendo como Ministerio. La práctica ha demostrado la ausencia de protagonismo de ese Despacho en la modernización y racionalización administrativa. Indudablemente las funciones de planificación son de primer orden pero requieren de un liderazgo político que esa cartera nunca ha tenido. La concepción de esa instancia como una oficina de apoyo adscrita a la Presidencia de la República o al Ministerio de la Presidencia, debe ser analizada como una alternativa para fortalecer esta función.

El nuevo instrumento de planificación debe contener una regionalización expresa de carácter vinculante para todas las instancias administrativas. La definición por Decreto ha demostrado ser inoperante. Debe valorarse la oportunidad de continuar con la tendencia a provincializar las regiones o restaurar la regionalización según criterios técnicos. La ventaja de acudir al concepto de Provincia radica en su rango constitucional y en su asimilación por parte de la población. En todo caso, las tareas de profundización de la desconcentración administrativa requieren de esquemas precisos de regionalización que no pueden ser suplidos por vía de Decreto.

Redefinición del papel de la Contraloría.

El fortalecimiento de la unidad de acción del Poder Ejecutivo que se plantea con la nueva tipología a que se dirige esta propuesta, requiere fortalecer el control político y la rendición de cuentas de los titulares de los órganos administrativos.

Debe redefinirse el papel de la Contraloría General de la República para que cumpla su papel de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización de la Hacienda Pública. La Contraloría ha sido presa del mismo fenómeno de atomización que ha llevado a que cada Institución pública se considere una unidad administrativa ajena al control y la rendición de cuentas. Debe plantearse las reformas legales que conduzcan a que la Contraloría no interfiera en las decisiones que corresponden exclusivamente a los administradores públicos, y a que se convierta en un instrumento de control parlamentario y de rendición de

³² Ver BECET, op.cit. 95. "La descentralización no se traduce en una separación radical Estado-colectividades. El Estado, bajo todo concepto, debe guardar los intereses de la Nación: la descentralización no debe implicar una regresión de la planificación sino al contrario, su profundización y por la primera vez, su impregnación por el principio de libertad. Esto quiere decir que la planificación flexible, indicativa pero enteramente centralizada, cede el lugar a una planificación que puede ser más vinculante pero a la vez más descentralizada, en la medida en que se adopta en el sitio de descenso de la cumbre".

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

cuentas. Los Ministros y jefes de instituciones no deben rendirle cuentas a la Contraloría, deben rendirle cuentas al Parlamento quien contará con el auxilio de la Contraloría. Las funciones que ese órgano ejerce actualmente como superior jerárquico impropio de la Administración, deben pasar a cargo de un Tribunal Económico Administrativo en sede administrativa con la misma independencia funcional del Tribunal Fiscal Administrativo y el Fiscal Aduanero, o que los comprenda a los tres.

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

ANEXO 1

**Cuadro de información municipal con totales por país, provincia y cantón
Preparado por: Dr. Rodolfo Saborío Valverde**

| | Pobl 1/1/99 | Electores a 6/99 | Km2 | % Pob País | %Pob. Provincia | Densidad Población | Empleados | Habitantes x Empleado | Presup 99 Miles |
|---------------------|------------------|------------------|---------|------------|-----------------|--------------------|-----------|-----------------------|-------------------|
| COSTA RICA | 3 558 697 | 2 088 213 | 51100 | | | 70 | 7 674 | 463.73 | |
| SAN JOSE | 1 284 493 | 799 212 | 4959,63 | 36,09 | | 259 | 3 683 | 348.76 | 12 878 308 |
| SAN JOSE | 339 128 | 209 031 | 44,62 | 9,52 | 26,40 | 7 707 | 1 892 | 179.24 | 7 505 815 |
| ESCAZU | 47 139 | 29 387 | 34,49 | 1,32 | 3,66 | 1 386 | 132 | 357.11 | * |
| DESAMPARADOS | 162 087 | 109 024 | 117,47 | 4,55 | 12,61 | 1 385 | 174 | 931.53 | 760 022 |
| PURISCAL | 32 877 | 18 299 | 553,21 | 0,92 | 2,55 | 59 | 32 | 1027.40 | 62 208 |
| TARRAZU | 13 333 | 7 566 | 232,73 | 0,37 | 1,03 | 57 | 22 | 606.04 | 43 381 |
| ASERRI | 44 084 | 25 573 | 168,34 | 1,23 | 3,43 | 262 | 70 | 629.77 | 223 138 |
| MORA | 18 110 | 11 616 | 162,09 | 0,50 | 1,40 | 112 | 12 | 1509.16 | 56 508 |
| GOICOECHEA | 112 362 | 71 156 | 31,50 | 3,15 | 8,74 | 3 625 | 282 | 398.44 | 1 002 404 |
| SANTA ANA | 28 446 | 18 152 | 61,42 | 0,79 | 2,21 | 466 | 58 | 490.44 | 255 060 |
| ALAJUELITA | 50 074 | 33 990 | 21,17 | 1,40 | 3,89 | 2 384 | 54 | 927.29 | 135 317 |
| VASQUEZ DE CORONADO | 37 077 | 27 771 | 222,0 | 1,04 | 2,88 | 167 | 136 | 272.62 | 391 818 |
| ACOSTA | 21 098 | 10 669 | 342,24 | 0,59 | 1,64 | 62 | 21 | 1004.66 | 31 923 |
| TIBAS | 81 328 | 51 237 | 8,15 | 2,28 | 6,33 | 10 166 | 163 | 498.94 | 378 108 |
| MORAVIA | 44 279 | 29 602 | 28,62 | 1,24 | 3,44 | 1 581 | 111 | 398.90 | 305 816 |
| MONTES DE OCA | 53 863 | 35 134 | 15,11 | 1,51 | 4,19 | 3 591 | 260 | 207.16 | 833 688 |
| TURRUBARES | 6 235 | 3 150 | 415,69 | 0,17 | 0,48 | 15 | 7 | 890.71 | 11 871 |
| DOTA | 6 912 | 3 629 | 458,72 | 0,19 | 0,53 | 15 | 9 | 768 | 17 522 |
| CURRIDABAT | 47 099 | 32 122 | 16,00 | 1,32 | 3,66 | 2 943 | 125 | 376.79 | 466 385 |
| PEREZ ZELEDON | 126 809 | 66 210 | 1905,51 | 3,54 | 9,87 | 67 | 109 | 1163.38 | 366 000 |
| LEON CORTES | 12 153 | 5 894 | 120,35 | 0,34 | 0,94 | 101 | 14 | 868.07 | 31 325 |
| ALAJUELA | 638 173 | 370 715 | 9753,23 | 17,93 | | 65 | 1 052 | 606.62 | 3 271 688 |
| ALAJUELA | 184 998 | 123 342 | 389,14 | 5,19 | 28,98 | 476 | 432 | 428.23 | 1 388 768 |
| SAN RAMON | 59 259 | 37 268 | 990,63 | 1,66 | 9,28 | 60 | 83 | 713.96 | 219 816 |
| GRECIA | 56 148 | 36 397 | 395,72 | 1,57 | 8,79 | 142 | 95 | 591.03 | 440 807 |
| SAN MATEO | 4 834 | 2 838 | 125,90 | 0,13 | 0,75 | 39 | 9 | 537.11 | 10 546 |
| ATENAS | 20 245 | 12 414 | 127,19 | 0,56 | 3,17 | 159 | 27 | 749.81 | 61 061 |
| NARANJO | 34 378 | 20 331 | 126,62 | 0,96 | 5,38 | 273 | 65 | 528.89 | 146 036 |
| PALMARES | 25 268 | 16 892 | 38,06 | 0,71 | 3,95 | 665 | 33 | 765.69 | 117 820 |
| POAS | 20 425 | 12 231 | 73,84 | 0,57 | 3,20 | 280 | 33 | 618.93 | 98 000 |
| OROTINA | 14 265 | 8 653 | 141,92 | 0,40 | 2,23 | 101 | 35 | 407.57 | 66 460 |
| SAN CARLOS | 120 162 | 57 655 | 3370,98 | 3,37 | 18,82 | 36 | 147 | 817.42 | 485 377 |
| ALFARO RUIZ | 10 109 | 5 669 | 155,13 | 0,28 | 1,58 | 65 | 18 | 561.61 | 37 575 |
| VALVERDE VEGA | 15 730 | 8 991 | 120,25 | 0,44 | 2,46 | 131 | 27 | 582.59 | 51 296 |
| UPALA | 42 407 | 15 127 | 1595,17 | 1,19 | 6,64 | 27 | 23 | 1843.78 | 86 800 |
| LOS CHILES | 18 657 | 6 591 | 1358,86 | 0,52 | 2,92 | 14 | 13 | 1435.15 | 29 210 |
| GUATUSO | 11 288 | 6 316 | 743,82 | 0,31 | 1,76 | 15 | 12 | 940.66 | 19 614 |
| CARTAGO | 398 687 | 238 650 | 3124,67 | 11,20 | | 128 | 819 | 486.79 | 2 372 691 |
| CARTAGO | 126 977 | 77 211 | 288,00 | 3,56 | 31,84 | 441 | 389 | 326.41 | 1 179 228 |
| PARAISO | 42 724 | 26 945 | 411,91 | 1,20 | 10,71 | 104 | 93 | 459.39 | 208 753 |
| LA UNION | 61 181 | 40 702 | 44,83 | 1,71 | 15,34 | 1 390 | 94 | 650.86 | 359 883 |
| JIMENEZ | 16 790 | 8 084 | 284,80 | 0,47 | 4,21 | 59 | 16 | 1049.37 | 29 379 |
| TURRIALBA | 72 437 | 40 599 | 1644,57 | 2,03 | 18,16 | 44 | 111 | 652.58 | 315 392 |
| ALVARADO | 11 842 | 5 889 | 80,79 | 0,33 | 2,97 | 148 | 18 | 657.88 | 33 690 |

Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000

| | Pobl 1/1/99 | Electores a 6/99 | Km2 | % Pob País | %Pob. Provincia | Densidad Población | Empleados | Habitantes x Empleado | Presup 99 Miles |
|---------------|-------------|------------------|----------|------------|-----------------|--------------------|-----------|-----------------------|-----------------|
| OREAMUNO | 35 290 | 20 511 | 205,41 | 0,99 | 8,85 | 172 | 53 | 665.84 | 100 935 |
| EL GUARCO | 31 446 | 18 709 | 164,36 | 0,88 | 7,88 | 192 | 45 | 698.80 | 131 764 |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| HEREDIA | 286 112 | 193 551 | 2656,27 | 8,03 | | 108 | 597 | 479.24 | 2 621 329 |
| | | | | | | | | | |
| HEREDIA | 79 567 | 61 526 | 282,51 | 2,23 | 27,80 | 282 | 179 | 444.50 | 888 651 |
| BARVA | 27 940 | 17 952 | 52,97 | 0,78 | 9,76 | 537 | 38 | 735.26 | 150 742 |
| SANTO DOMINGO | 32 162 | 21 976 | 25,04 | 0,90 | 11,24 | 1286 | 82 | 392.21 | 257 092 |
| SANTA BARBARA | 24 121 | 14 838 | 52,17 | 0,67 | 6,05 | 464 | 36 | 670.02 | 123 750 |
| SAN RAFAEL | 32 416 | 20 316 | 50,28 | 0,91 | 11,32 | 648 | 43 | 753.86 | 104 289 |
| SAN ISIDRO | 12 210 | 8 518 | 26,43 | 0,34 | 4,26 | 470 | 24 | 508.75 | 78 252 |
| BELEN | 16 967 | 11 156 | 11,42 | 0,47 | 5,93 | 1 542 | 85 | 199.61 | 629 142 |
| FLORES | 12 813 | 8 939 | 6,96 | 0,36 | 4,47 | 2 136 | 29 | 441.82 | 87 500 |
| SAN PABLO | 16 282 | 11 727 | 7,95 | 0,45 | 5,69 | 2 326 | 22 | 740.09 | 73 233 |
| SARAPIQUI | 31 634 | 16 603 | 2140,54 | 0,88 | 11,05 | 15 | 59 | 536.16 | 228 677 |
| | | | | | | | | | |
| GUANACASTE | 279 264 | 142 025 | 10140,71 | 7,84 | | 28 | 567 | 492.52 | 1 361 677 |
| | | | | | | | | | |
| LIBERIA | 43 688 | 24 193 | 1436,47 | 1,22 | 15,64 | 30 | 101 | 432.55 | 269 390 |
| NICOYA | 49 800 | 26 101 | 1333,68 | 1,39 | 17,83 | 37 | 70 | 711.42 | 178 613 |
| SANTA CRUZ | 41 929 | 23 278 | 1325,06 | 1,17 | 15,01 | 32 | 95 | 441.35 | 174 182 |
| BAGACES | 14 430 | 7 894 | 1273,49 | 0,40 | 5,16 | 11 | 26 | 555 | 68 092 |
| CARRILLO | 26 249 | 13 262 | 564,75 | 0,73 | 9,39 | 47 | 46 | 570.63 | 178 527 |
| CAÑAS | 25 170 | 12 761 | 682,20 | 0,70 | 9,01 | 37 | 58 | 433.96 | 125 412 |
| ABANGARES | 17 635 | 8 846 | 675,76 | 0,49 | 6,31 | 26 | 42 | 419.88 | * |
| TILARAN | 21 320 | 10 251 | 638,39 | 0,59 | 7,63 | 33 | 39 | 546.66 | 84 747 |
| NANDAYURE | 12 967 | 5 635 | 565,59 | 0,36 | 4,64 | 23 | 22 | 589.40 | 69 753 |
| LA CRUZ | 17 933 | 6 010 | 1383,90 | 0,50 | 6,42 | 13 | 54 | 332.09 | 140 293 |
| HOJANCHA | 8 143 | 3 794 | 261,42 | 0,22 | 2,91 | 31 | 14 | 581.64 | 41 880 |
| | | | | | | | | | |
| PUNTARENAS | 396 149 | 186 252 | 11276,97 | 11,13 | | 35 | 537 | 737.70 | 1 624 065 |
| | | | | | | | | | |
| PUNTARENAS | 107 545 | 56 300 | 1842,33 | 3,02 | 27,14 | 58 | 209 | 514.56 | 602 000 |
| ESPARZA | 21 285 | 12 291 | 221,811 | 0,59 | 5,37 | 96 | 43 | 495 | 162 409 |
| BUENOS AIRES | 44 973 | 16 903 | 2382,61 | 1,26 | 11,35 | 19 | 35 | 1284.94 | 73 353 |
| MONTES DE ORO | 10 378 | 6 064 | 244,76 | 0,29 | 2,61 | 43 | 20 | 518.90 | * |
| OSA | 36 309 | 14 358 | 2085,38 | 1,02 | 9,16 | 17 | 24 | 1512.87 | 72 358 |
| AGUIRRE | 20 228 | 10 706 | 550,04 | 0,56 | 5,10 | 37 | 35 | 577.94 | 130 971 |
| GOLFITO | 42 455 | 18 800 | 1598,82 | 1,19 | 10,71 | 27 | 35 | 1213 | 103 411 |
| COTO BRUS | 50 416 | 20 682 | 935,52 | 1,41 | 12,72 | 54 | 33 | 1527.75 | 65 481 |
| PARRITA | 13 739 | 6 512 | 478,79 | 0,38 | 3,46 | 29 | 21 | 654.23 | 100 123 |
| CORREDORES | 43 408 | 19 321 | 620,60 | 1,21 | 10,95 | 70 | 51 | 851.13 | 159 090 |
| GARABITO | 5 413 | 4 315 | 316,31 | 0,15 | 1,36 | 17 | 31 | 174.61 | 108 177 |
| | | | | | | | | | |
| LIMON | 275819 | 157808 | 9188,52 | 7,75 | | 30 | 419 | 658.27 | 1703710 |
| | | | | | | | | | |
| LIMON | 82 337 | 47 695 | 1765,79 | 2,31 | 29,85 | 47 | 184 | 447.48 | 489 859 |
| POCOCI | 74 735 | 47 966 | 2403,49 | 2,10 | 27,09 | 31 | 89 | 839.71 | 398 172 |
| SIQUIRRES | 46 215 | 23 462 | 860,19 | 1,29 | 16,75 | 54 | 53 | 871.98 | 281 519 |
| TALAMANCA | 20 683 | 9 705 | 2809,93 | 0,58 | 7,49 | 7 | 24 | 861.79 | 118 974 |
| MATINA | 25 160 | 13 606 | 772,64 | 0,70 | 9,12 | 33 | 36 | 698.88 | 246 200 |
| GUACIMO | 26 689 | 15 374 | 576,48 | 0,74 | 9,67 | 46 | 33 | 808.75 | 168 987 |

Fuentes: Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

**Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración
Pública Costarricense**

Dr. Rodolfo Saborío Valverde, enero del 2000
