UN MODELO TRIDIMENSIONAL: INSTITUCIONES, SECTORES Y SISTEMAS, APLICABLE A COSTA RICA

Wilburg Jiménez Castro

Presidente Junta Directiva de Consultores Administrativos Latinoamericanos Asociados S. A. (CONALAS), Licenciado en Administración de Negocios y Contaduría Pública, con estudios de posgrado en la Oficina de Censos de los Estados Unidos de América y en la Universidad de Co lumbia, Nueva York, en Administración Estadística y Censal, Demografía y Sociología Latinoamericana, en la Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, con Certificado de Estudios Supriores en Administración Pública, y con la obtenci ón de un Doctorado Académico (Ph.D.) en Economía, en el Programa de Maestros de la Universidad Autónoma de Centro América (UACA).

Correo electrónico wjimenez@conalas.como.cr.

Teléfonos: Oficina (506) 2213572 y 2216344, Fax (506) 2231450, residencia 2212724, celular 3846666.

Resumen

Existe excelente teoría administrativa, jurídica y política referente a instituciones, sectores y sistemas; y sustento legal en Costa Rica que permitiría aplicar correctamente, con éxito y con el fin de mejorar la gobernabilidad, el "Modelo Tridimensional" planteado por el Dr. Juan Ignacio Jiménez Nieto, el cual se analiza en estos comentarios.

Las instituciones públicas, incluyendo los despachos de los viceministros, se administran, aplicando correctamente los principios de la Ciencia Administrativa. Además, es indispensable diferenciar las funciones delegadas, desconcentradas y descentralizadas, en sus tres ámbitos: administrativo, político y territorial o espacial, entre este los que corresponden a la División Territorial Administrativa y a las instancias regionales.

Los despachos de los ministros, sectores y juntas directivas se gobiernan de manera coordinada, pues sus funciones son políticas. Y los sistemas se integran, al estar constituidos por subsistemas, cada uno de ellos con sus propias fronteras porosas y ámbitos específicos, cuyos resultados permiten alcanzar el "holismo incremental".

Abstract

It exists excellent administrative, juridical and political theory with respect to institutions, sectors and systems; and legal sustenance in Costa Rica that would allow to apply correctly, with success and with the purpose of improving the gobernability, the " Three-dimensional Model" outlined by the Dr. Juan Ignacio Jiménez-Nieto, which is analyzed in these comments.

The public institutions, including the offices of the vice minister, they are administered, applying the principles of the Administrative Science correctly. Also, it is indispensable to differentiate the "desconcentradas" (put off centre) functions, and decentralized, in their three environments: administrative, political and territorial or spatial, among this those that correspond to the Administrative Territorial Division and the regional instances.

The offices of the minister, sectors and directive boars of public and business enterprises, are governed in a coordinated way, because their own functions are political. And the systems are integrated, when being constituted by subsystems, each one of them whith their own porous frontiers area and especific environments, whose results allow to reach the “incremental holysm”.

Introducción

El modelo teórico que se analiza brevemente, para aplicarlo a Costa Rica como medio para superar la carencia de gobernabilidad que existe, incluyendo y extendiéndolo al sector privado -al cual Jiménez Nieto se refiere sólo en forma indirecta por el ámbito público para el cual lo escribió, pero que en estas páginas se incorpora también al modelo para nuestro país- fue elaborado por ese autor, de nacionalidad española, con cuatro doctorados en: Derecho, Ciencias Administrativas y Políticas y Economía, y publicado, bajo el título de “Política y Administración”, por la Editorial Tecnos de España, por primera vez en 1970.

Ese modelo está integrado por: *instituciones, sectores y sistemas*. Las *instituciones* constituyen las células primarias de la administración, o gestión. Los *sectores* son ámbitos de coordinación política; no tienen injerencia en aspectos administrativos, y por tanto son administrables, pero no gobernables. Y los *sistemas* constituyen el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados

a proveer los insumos necesarios que requieren las instituciones y los sectores para cumplir eficaz y eficientemente sus fines.

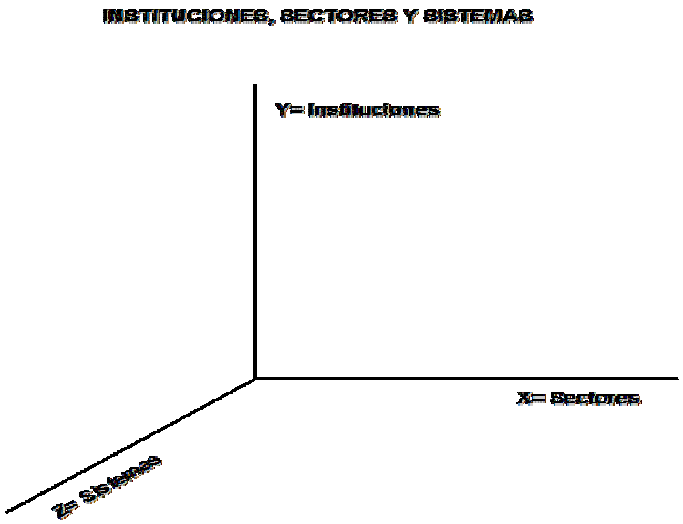
Quien escribe estas páginas tuvo la oportunidad de trabajar muy cerca con el Dr. Jiménez Nieto, como colegas, en el campo internacional, cuando él servía como consultor del Instituto de Administración Pública de Nueva York y el suscrito como Director de Proyectos y Asesor Principal de Naciones Unidas, primero en el Istmo Centroamericano de 1962 a 1970 y luego en Perú, de 1970 a 1975. En esta sub. región como Director y Asesor Principal de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAPAC), y participando en su transformación en el actual Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), a partir de 1967.

En el Perú ambos colaboramos con otros profesionales internacionales y contrapartes nacionales en la organización del Instituto Nacional de Administración Pública, y por su medio propiciamos la aplicación de ese modelo tridimensional.

Con base en esa experiencia, que se aplicó también en Costa Rica -con muy buenos resultados- por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica -cuando le correspondió al suscrito servir al país como su Titular, actual MIDEPLAN, pero posteriormente se minimizó en las siguientes administraciones. Se hace hincapié, en estos comentarios, por la importancia de ese modelo y se presentan sus características doctrinales, que de ser correctamente aplicadas a nuestro país y época, podrían coadyuvar al logro de una mayor y mejor gobernabilidad de la nación, no sólo del sector público, sino del privado, y de la misma sociedad, en ese proceso y esfuerzo, mediante la participación proactiva de sus bases organizadas.

El suscrito considera que los alcances de este modelo tridimensional continúan vigentes y la actual coyuntura del país favorece su aplicación, con el propósito de facilitar la gobernabilidad del país.

A continuación se inserta el esquema del Dr. Jiménez Nieto como ilustración gráfica para desarrollo de este trabajo, escrito exclusivamente para su publicación en **HUMANITAS**, Revista Científica de la **Universidad Católica de Costa Rica Anselmo Llorente y Lafuente**, a quien se agradece su solicitud de tal colaboración.



El esquema incluido anteriormente representa la asociación de los tres elementos del modelo tridimensional de Jiménez Nieto. En su propia explicación:

> Las instituciones públicas se insertan en el eje Y. Cuando sus fines propios son sectorializables y determinan, en el plano XY, el proceso de transformación de la micro en macro administración de productos. Al mismo tiempo, toda institución se nutre de recursos por medio de varios, o todos los sistemas administrativos, determinando en el plano YZ el proceso de transformación del micro en macro administración de insumos. Por último, el plano XZ presenta las relaciones políticas entre sectores y sistemas.
>
> … el eje Y es micro administrativo, y los X y Z, macro administrativos; la asociación del primero con cada uno de los otros dos determina, por tanto, relaciones administrativas, fundadas en la existencia de instituciones administrables. La asociación, en cambio, de los dos ejes macro administrativos escapa ya del marco de la administración para convertirse en político. (p. 30)

En el desarrollo de estas páginas plantearemos cómo ese modelo tridimensional se ha aplicado con éxito en otras naciones; y, además, cómo podría y debería hacerse también en Costa Rica, para lograr gobernabilidad, en prosecución de fortalecer la coherencia entre los sectores público y privado, haciendo participar a las bases organizadas de la sociedad costarricense, previniendo así mayores problemas de los que han aflorado en los últimos tiempos.

Instituciones públicas y empresas privadas

Esas unidades constituyen las células primarias de la administración. Su acción es micro administrativa y gerencial. Su estructura administrativa se representa mediante ámbitos funcionales de competencia y niveles de autoridad; y en el último de ellos, por no existir unidades subalternas sobre las cuales ejercer jerarquía, por delegación de deberes y tareas específicas, para exigir las correspondientes responsabilidades, siempre individuales e indelegables. Esa estructura se representa mediante organigramas, que muestran tanto los ámbitos funcionales, como las relaciones de autoridad por niveles, o las colaterales entre cargos de igual jerarquía.

Para que se tenga una mejor idea de la magnitud del problema del archipiélago institucional de nuestro país, según el último Informe del Estado de la Nación, presentado en noviembre del 2004, existen 370 instituciones públicas; y el comentario que hace ese documento es el siguiente, para el período 1993-2003:

> El crecimiento institucional del período 1990-1999 refleja un alto grado de atomización y dispersión. De las 84 nuevas entidades, 30 son órganos adscritos a los ministerios, 16 son entidades públicas de naturaleza 'particular', 11 son empresas públicas e igual número corresponde a entidades autónomas o semi autónomas. (Alfaro 2004)…
>
> La otra característica del período es…, la creación de un sistema de 'atajos' para la ejecución de políticas, a fin de contar con mayor flexibilidad administrativa y presupuestaria de la que tienen las instituciones formales del Estado. Han proliferado las figuras de órganos adscritos a los ministerios, entes públicos no estatales y otras entidades de diferente naturaleza jurídica y funcional, como mecanismos a través de los cuales se desarrollan políticas y programas, además del uso y abuso de la figura de la personalidad jurídica instrumental, todo lo cual constituye un reflejo de la atrofia del Estado costarricense. Además de la búsqueda de flexibilidad, este particular esquema parece diferenciar a los órganos que elaboran políticas de aquellos que las ejecutan: (p. 325)

Datos anteriores a ese Informe del Estado de la Nación, investigados por el suscrito y publicado en una de sus obras en 1986, revelan el origen de la proliferación institucional pública, según épocas y administraciones:

De 1948 a 1979 se crearon 112 instituciones, por partidos políticos así:

- Liberación Nacional, 63 instituciones, 55,8% del total
- Unión Nacional, 18 instituciones, 16,0% del total
- Unificación Nacional, 18 instituciones, 16,0% del total
- Junta Fundadora de la Segunda República, 11 instituciones, 9,8% del total; y
- Partido Unidad, 3 instituciones, 2,7% del total.

Por décadas del período 1950 al 2004, es decir, bajo el marco de la Constitución Política de 1949, se crearon 264 instituciones, más las 106 anteriores a ese año, es decir, 370 instituciones, desglosadas por épocas así:

- Antes de 1950 existían106 instituciones (29% del total)
- 1950-1969, se crearon 18 instituciones (5% del total)
- 1960-1969, se crearon 37 instituciones (11% del total);
- 1970-1979, se crearon 66 instituciones (18 del total);
- 1980-1989, se crearon 33 instituciones (8% del total)
- 1990-1999, se crearon 84 instituciones (23% del total); y
- 2000-2004, se crearon 23 instituciones (6% del total)
- **Total 370 instituciones (100%)**

La discusión en la Asamblea Constituyente fue grande y acalorada, referente a los peligros de la autonomía institucional política, y la experiencia de dos décadas, hasta 1968, hizo que se eliminara esa independencia política de los entes incluidos en el artículo 188, en ese año, inclusive con el pleno apoyo del Partido Liberación Nacional que la había propiciado, impulsado y disfrutado.

En expresión que en una ocasión le dijo don José Figueres Ferrer, entonces Presidente Constitucional de la República, al suscrito en 1956, se había creado un archipiélago institucional, bajo ese marco constitucional del artículo 188, y el Poder Ejecutivo y el Primer Magistrado no tenían poder alguno para gobernar.

Las recomendaciones que hicieron por unanimidad los ochos miembros de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I) -uno de cuyos miembros fue el suscrito- se orientaban a fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa. Pero ese Informe se tiró por la borda, al archivarse sin acción alguna. Había sido una iniciativa del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica,

Ing. Jorge Monge Agüero, en el último año de la administración del Dr. Óscar Arias Sánchez y su elaboración demandó año y medio por un grupo de ocho profesionales de diferentes ideologías (aunque aparentemente simpatizantes de los dos partidos mayoritarios) y con diferentes formaciones interdisciplinarias. El Informe se entregó al Presidente Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier, el 2 de noviembre de 1991, día de los difuntos, y también fue deceso para ese Informe. Luego se creó COREC II, con la inclusión de ministros y diputados, y el trabajo fue mortinato.

La **delegación es el principio básico de la organización formal** y, a pesar de ello, uno de los principios administrativos más desconocidos y menos aplicado correctamente.

> La delegación es según Jiménez Castro (1987) "… un acto bilateral mediante el cual un superior jerárquico confiere deberes y autoridad formal, de ser necesaria, para que la ejerza sobre sus propios subalternos, y así pueda exigir las correspondientes responsabilidades" (p. 422).

En la cima de la organización institucional pública, de ámbito ministerial, el titular es un miembro del Gobierno, que a tenor de lo que establece la Ley General de la Administración Pública de nuestro país (1978), su función es política, no administrativa, pues esta corresponde al cargo del viceministro, del cual sólo puede haber uno en cada ministerio.

Los artículos 27 y 28, establecen claramente que los ministros tienen únicamente la función de gobierno, no la de administración, y además, la coordinación sectorial para aquellos ámbitos en que así lo establezca específicamente por decreto el Consejo de Gobierno.

> El artículo 28 de esa Ley expresa textualmente lo siguiente:
>
> 1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
> 2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:
>
> a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;
>
> b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente, relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio;

c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior;

d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad;

e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio;

f) Plantear los conflictos de atribuciones con otros Ministerios o con las entidades descentralizadas;

g) Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio, dentro del importe de los créditos autorizados, e instar del Ministerio de Hacienda el trámite de los pagos correspondientes;

h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio;

i) Las demás facultades que les atribuyen las leyes. (pp. 9 y 10)

El Capítulo Segundo de esa misma Ley, en su artículo 47 trata sobre los viceministros, en la siguiente forma:

1. El Presidente de la República podrá nombrar Viceministros.

2. Los Viceministros deberán reunir los mismos requisitos que los Ministros y tendrán las atribuciones que señalen esta ley y el respectivo Ministro.

3- Los Viceministros sustituirán en sus ausencias temporales a los respectivos Ministros, cuando así lo disponga el Presidente de la República.

4. El Viceministro será el superior jerárquico inmediato de todo el personal del Ministerio, sin perjuicio de las potestades del Ministro al respecto. (p. 12)

El artículo 48 detalla específicamente así las funciones del Viceministro:

a) Ejercer las potestades que le confiere su calidad de superior jerárquico subordinado;
b) Dirigir y coordinar las actividades internas y externas del Ministerio, sin perjuicio de las potestades del Ministro al respecto;
c) Ser el centro de comunicaciones del Ministerio en lo interno y externo;
d) Realizar los estudios y reunir la documentación necesarios para la buena marcha del Ministerio;
e) Delegar, avocar, sustituir o subrogar funciones dentro de los límites de esta ley; y

f) Requerir ayuda de todo el personal del Ministerio para el cumplimiento de sus deberes. (pp. 12 y 13)

Ante la praxis nacional nos podríamos preguntar: ¿Si al ser elegido el Presidente de la República y los dos vicepresidentes (para sus ausencias temporales o permanentes), los ministros y viceministros, ellos conocen los alcances de ese marco de actuaciones políticas para los primeros y segundos, y de funciones de gestión para los viceministros? y ¿Cómo es que se nombra y actúan en algunos ministerios varios viceministros, cuando la ley habla claramente de que sólo habrá uno? ¡Tal desconocimiento o incumplimiento es parte de la ingobernabilidad e incide negativamente en la función de gobernar y de administrar el Poder Ejecutivo, indistintamente de la administración en que ocurra!

Los niveles siguientes en la organización institucional son los correspondientes a las direcciones generales, jefaturas de departamento, oficinas o unidades diversas, entre estas agencias y sucursales, todos ellos subalternos, y que ojalá fuesen escogidos y mantenidos por el sistema de méritos y de carrera administrativa, diplomática, consular, legislativa para el personal administrativo y técnico, y no por un método que en inglés se denomina “spoil system” y que podríamos traducir libremente como nepotismo, favoritismo y partidismo político, de pago de prebendas y “premios”. También carrera judicial, en el Tribunal Supremo de Elecciones y en el Régimen Municipal, para los niveles de gestión, no de gobierno, pues los cargos en ese ámbito son de elección directa del pueblo.

En las instituciones descentralizadas funcionalmente esa organización varía en la cima, pues existe una junta directiva responsable del gobierno de la misma, coordinada por un presidente y un gerente responsable de la administración general, realizada en forma piramidal por subgerentes, jefes de departamento, de sección, unidades, sucursales, agencias, etc.

Infortunadamente, a partir de la aprobación de la Ley Nº4646 (más conocida como 4/3), antes del inicio de la segunda administración constitucional Figueres Ferrer, en 1970, se amplió el número de miembros de esos órganos determinativos, de cinco a siete, y se dio la potestad para que el Presidente de la República, vía Consejo de Gobierno, designase en su primer mes de gestión a cuatro de ellos, y quedaran tres de la administración anterior.

Esa situación se agravó cuando en 1974, al término de esa administración, se aprobó la Ley de Presidentes Ejecutivos, mediante la cual el Presidente de turno, también por medio del Consejo de Gobierno, nombra entre los cuatro miembros a uno como presidente ejecutivo.

Se destaca lo anterior, porque en Costa Rica, a partir de la aprobación de la Ley de Presidencias Ejecutivas, en mayo de 1974 -al concluir la segunda administración constitucional Figueres Ferrer (1970-1974), y por interés de su sucesor en ese cargo, Lic. Daniel Oduber Quirós, de contar con una organización institucional en la cual el Poder Ejecutivo Central, y especialmente el Presidente de la República pudiese tener una mayor coordinación política de las principales catorce instituciones descentralizadas- se introdujo ese cargo, no sólo como presidente-coordinador de la respectiva junta directiva, sino especialmente en relación directa formal con el propio Primer Magistrado, con los ministros de Gobierno y con los otros presidentes ejecutivos.

Sin embargo, la definición de sus deberes es bastante imprecisa en la respectiva ley y en su reglamento, en los cuales se dice que es el máximo jerarca de gobierno de la institución, según lo dispuesto en el artículo 188 reformado de la Constitución Política vigente (modificado así en 1968) el cual establece que: la junta directiva está sujeta en materia de gobierno (política) al Poder Ejecutivo. Al presidente ejecutivo se le asigna la función de planificación estratégica en el reglamento de esa ley, que infrecuentemente ejerce, pues la delega a la gerencia, o a otras unidades que entonces pasan a ser subalternas suyas, y no de la gerencia. Por tanto, la autonomía institucional del mismo artículo 188 corresponde a quienes tienen la responsabilidad de la gestión, cuya cabeza visible es el gerente.

El esquema organizativo en la praxis es un híbrido inconveniente, el cual ha demostrado graves problemas de aplicación eficaz y eficiente, en los 30 años que tiene de estar vigente; ha sido, además, origen de muchos problemas y conflictos, pues hasta se ha dado la situación anómala, varias veces, que la junta directiva no designa gerente, y el presidente ejecutivo es quien asume de hecho, no de derecho, ambas funciones: la de gobierno (política) y la de gestión gerencial (administrativa), a pesar de lo dispuesto en contrario, en el artículo 188 de la Carta Magna.

¡En los últimos tiempos se han evidenciado casos de corrupción por el poder de algunas de las personas que han servido esos cargos en importantes instituciones públicas y su relación con ex Presidentes de la República!

En las universidades estatales la máxima autoridad determinativa es el consejo universitario y la más alta autoridad de gestión es el rector, apoyado por varios vicerrectores, escogidos por él; existen facultades presididas por los decanos, como coordinadores de las unidades académicas, cada una de ellas con un director, quien es el que coordina las funciones académicas y administrativas correspondientes. Los decanos perdieron buena parte de su autoridad formal y muchos de ellos son únicamente "figuras decorativas" para actos protocolarios.

La organización de esas instituciones descentralizadas funcionalmente, especialmente de aquellas con funciones no de formación profesional y académica, son muy similares a las empresas privadas bajo el *sistema continental europeo*, pues las de *origen sajón* tienen un esquema organizativo diferente: asamblea general de accionistas, quien designa a un presidente ejecutivo, y este escoge a los vicepresidentes ejecutivos para que desarrollen campos específicos de actividad (mercadeo, finanzas, relaciones internacionales, personal, etc.); la labor de coordinación se realiza en un comité ejecutivo, responsable tanto del gobierno institucional, como de la gestión, razón por la cual los cargos de gerente general y subgerentes no existen.

Si algo similar ocurre también en las empresas privadas que tiene presidente ejecutivo y gerente simultáneamente, uno de los dos está de más, y aplicar correctamente el *sistema continental europeo de organización*, antes descrito, o *el sajón*, mejoraría grandemente la administración de nuestras instituciones y empresas privadas si se aplicase correctamente.

Centralización

La "**centralización**", es la concentración de poder o de autoridad formal en la cima de una organización, institución o empresa privada. Gramaticalmente el prefijo "des" significa quitar y por eso técnicamente en español se utiliza "**desconcentración**" para referirse a la decisión de otorgar discrecionalmente a unidades administrativas o políticas y a personas subalternas, un mayor grado de independencia, no autonomía,

para que realicen determinadas actividades, funciones, labores o tareas que podrían estar centralizadas si no se delegasen en esa forma.

Desconcentración

Existe la **desconcentración**: *política* (la que actualmente tienen las juntas directivas y los presidentes ejecutivos) en el sector público; *administrativa o de gestión y territorial*, que surgen por necesidades y decisiones de la propia institución o empresa, al tener hacia lo interno de su sede, el número de divisiones, departamentos, oficinas, unidades, etc.;y cuando es necesaria una cobertura espacial, mediante la creación de sucursales y agencias, que siguen siendo unidades de la misma institución o empresa, pues ostentan inclusive su mismo nombre, logotipo, etc. y su personal puede ser trasladado internamente a otros cargos, transferido de la sede a la periferia, o a la inversa.

Es importante destacar que el término "**desconcentración**" no existe en inglés, y tal omisión origina que cuando esos libros se traducen al español, o en inglés se sacan de su propio contexto interno o externo, se aplique indistintamente "descentralización", a decisiones internas discrecionales -como las antes referidas- y no a las que corresponden a un acto formal externo, lo cual en naciones que aplican el Código Napoleónico de Derecho crea gran confusión.

Esto lo ha podido comprobar quien escribe estas páginas en otros análisis que conforman uno de sus libros, aun inédito, que trata de ese y otros temas político-administrativos.

Las diferencias conceptuales entre "desconcentración" y "descentralización", en sus tres ámbitos: administrativo, político y territorial o espacial, las describe gráficamente Jiménez Nieto, en otra de sus obras, en los siguientes términos:

> La desconcentración es sólo una atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad para facilitar la consecución de sus propios fines.
>
> [Implica] que se ha atribuido parte de competencias a [organismos] inferiores, pero siempre dentro de la misma organización, o del mismo ente estatal.
>
> La desconcentración [es] una manera permanente de relacionarse el todo con sus partes componentes.

> …las relaciones del todo con sus partes, de la institución con sus propios órganos constitutivos son endógenas y micro administrativas, sin trascendencia fuera del ámbito institucional… están regidas jurídicamente [y pertenecen] al derecho micro-administrativo.
>
> Las relaciones del todo con sus partes son de tipo estatutario y jerárquico, atribuyendo a los órganos superiores una autoridad lineal sobre las inferiores que carecen de personalidad para sustentar por sí mismas sus decisiones. (p. 122)

La *desconcentración territorial también se aplica a la regionalización del territorio*, que para el caso de Costa Rica fue definido por OFIPLAN, en 1978, y aceptado también como correcto en el Informe de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), en la siguiente forma:

> Es el proceso de organización del territorio nacional que tiene como fin lograr un desarrollo socio-económico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos y de las bases organizadas de la sociedad por medio de sus cuerpos intermedios, para una más racional utilización de los recursos que dispone cada una de las áreas del país. Las regiones se pueden considerar así como los espacios geográficos bien definidos que pueden variar conforme cambien sus propias características, tales como las de comunicación entre las comunidades que pertenecen a ellas; reúnen niveles adecuados de población y recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional y tienen como característica, la vinculación de sus habitantes por medio de determinados centros urbanos denominados centros regionales. (p. 84)

Otro autor, Bossier, argentino, indica que la *desconcentración*:

> … aparece como el acto de trasladar desde un lugar a otras actividades productivas de servicio o de gobierno. Con la pura deslocalización no cambia nada desde el punto de vista administrativo, sólo hay un cambio de lugar. El segundo concepto es el de la desconcentración desde un… nivel más alto a [uno] más bajo dentro de la propia organización.
>
> Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear organismos nuevos: simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en los niveles más bajos reciben atribuciones (poderes) adicionales. En consecuencia, los organismos desconcentrados no necesitan una personalidad jurídica propia (operan con la personalidad jurídica del organismo central), ni tampoco requieren un presupuesto propio

(trabajan con el dinero que le traspasa su propia organización central) y sus normas administrativas y de personal son las mismas que regulan la actividad del organismo al cual pertenecen. (p. 140)

Descentralización

La "**descentralización funcional**", es un acto formal- En el sector público, corresponde a la Asamblea Legislativa la creación institucional, por mayoría simple (menos autonomía), o por mayoría calificada de 38 o más votos de los diputados (mayor autonomía administrativa).

En el sector privado la creación de una empresa se realiza mediante escritura pública, al aprobarse esta por el Registro Mercantil, de acuerdo con el Código de Comercio; los miembros de la junta directiva y su presidente son nombrados por la asamblea general de accionistas, y corresponde a ese órgano determinativo empresarial el nombramiento de la máxima autoridad administrativa, a la cual se delega autoridad formal, para la escogencia y nombramiento de sus subalternos, funciones y deberes. En las universidades privadas la designación del rector corresponde al respectivo consejo universitario o directivo

Esa descentralización funcional puede ser de tres tipos: política, administrativa y territorial, y el caso típico en el sector público es el Régimen Municipal, cuyo concejo es elegido directamente por el pueblo al votar por síndicos y regidores. El alcalde municipal, es también ahora electo directamente por el pueblo y le corresponde la gestión municipal y actuar como la máxima autoridad administrativa en el respectivo cantón.

La **"descentralización" requiere otro tipo de enfoques y requisitos**, como los que con gran propiedad destaca Jiménez Nieto:

> La descentralización es el acto partenogenético por el cual una institución da a luz a otra a partir de unos embriones viables que alentaban en su seno, transmitiéndoles la correspondiente titularidad de derechos subjetivos.
>
> [Es] la competencia [que] se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad del ente.

> La descentralización es un acto discontinuo que se agota al tiempo de su realización.
>
> En la descentralización… las relaciones no son ya jerárquicas, sino de tutela, vigilancia, control, gobierno, 'poder de policía', o cualquiera otras denominaciones que denotan atribución a la entidad descentralizada de facultades de decisión propia de cualquier persona.
>
> La descentralización origina también relaciones entre la unidad matriz y la nueva, pero esas relaciones son interpersonales, intergrupales y macro administrativas… esas relaciones están regidas jurídicamente y pertenecen al derecho macro administrativo. (p. 122)

Existe coincidencia entre los criterios antes transcritos, con los que sustenta también el Dr. Boisier:

> Descentralizar (en el ámbito del sector público) significa reconocer determinadas competencias a organismos que dependen jurídicamente del Estado (son autónomos), Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia y normas propias de funcionamiento.
>
> La descentralización puede ser administrativa o funcional, territorial, política, o puede consistir en una combinación de esas modalidades.
>
> La descentralización es administrativa cuando se refiere a sectores o actividades dentro del sector público, por ejemplo, empresas públicas descentralizadas. La descentralización es territorial cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, Consejos Regionales de Desarrollo o Consejos Comunales de Desarrollo. La descentralización es política cuando reconoce competencias a organismos políticos con subordinados jerárquicamente al Estado [usa ese término en el sentido estricto de Poder Ejecutivo], por ejemplo, un Congreso Nacional Electo. Una Asamblea o un Consejo Regional elegido será un órgano descentralizado de naturaleza tanto política como territorial.
>
> Si descentralizar significa reconocer competencias , es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejar recursos a organismos no subordinados del Estado, en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, cabe preguntar ¿quiénes son concretamente los receptores de este proceso redistributivo? La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes y el Estado y

varios de tales cuerpos intermedios se han estructurado, o se estructurarán sobre la base de intereses, lealtades o problemas colectivos de tipo territorial. (pp. 140 y 141)

A estas alturas, del análisis institucional realizado, y aplicando correctamente las teorías administrativa, política y jurídica a las universidades privadas, podríamos cuestionar la interpretación que tuvo, o ha tenido, CONESUP de que los *programas y carreras desconcentrados territorialmente, que obedecen al mismo programa central que le fue aprobado a la respectiva universidad privada*, para el grado o posgrado, requieren un tratamiento diferente, como si lo que se va a realizar fuese un nuevo programa y carrera descentralizados, es decir, como una nueva universidad, y no la misma de la institución ya existente que está solicitando la autorización de la desconcentración de dicho programa o carrera. ¡Eso es un error del Reglamento, que si ya no se ha corregido, requiere que CONESUP lo realice!

Sectores

Los *sectores* constituyen el segundo elemento del enfoque tridimensional de Jiménez Nieto:

> Los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representa la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social. No es, por tanto, administrable, sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación de prioridades, de acuerdo con la captación por el gobierno de las demandas del grupo gobernado. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores.
>
> La formulación prioritaria –en términos de costo de oportunidad- de los bienes y servicios por producirse por el sector- constituye la política sectorial.
>
> El análisis de esos órganos nos traslada así al campo de la ciencia política: poderes del Estado, niveles de gobierno, partidos y grupos de presión. La interacción de estos órganos de decisión y gestión política se traduce en la acuñación, expresa o tácita, de cada política sectorial. Pero la acción social de esa constelación de órganos y procesos, formales e informales, gravita singularmente sobre una persona, en cuya cabeza se capitaliza formalmente, en cualquier comunidad soberana, la autoridad y responsabilidad de formular la política sectorial: el ministro del ramo o, en nuestro esquema, el ministro del

> sector… La labor fundamental del ministro radica en formular la política del sector que gobierna y responsabilizarse por los criterios prioritarios asignados a la producción de fines últimos y alternativos. (pp. 33 y 34)

Uno de los esfuerzos pioneros en ese ámbito, en América Latina, fue el que realizó México, durante la administración del Presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz, al finalizar el período 1964-1970, en 1967. Existían muchas instituciones descentralizadas funcionalmente, en la práctica un archipiélago, mayor obviamente que el nuestro, y como se tenía que respetar su personalidad jurídica, distinta de las instituciones centrales y desconcentradas, ese Gobierno tuvo la necesidad de buscar una fórmula jurídica, política y administrativa, que a la vez que respetara esa personalidad diferente legalmente, hiciera posible su coordinación de gobierno con los ministerios, según lo expresa Juárez Mejía (1978).

> La fórmula encontrada para estos propósitos fue la *sectorización de la Administración Pública Federal*, que consiste básicamente en el establecimiento de *sectores administrativos* configurados por el coordinador o 'cabeza' de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República determina agrupar en dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios. (p. 9)

Existe un concepto diferente al costarricense, y al de Jiménez Nieto antes trascrito, cuando en México se calificó del establecimiento de sectores administrativos, pues como aclara ese autor " El producto institucional, cuando constituye un fin último, se sectorializa; cuando representa un medio para la obtención de otros fines, la institución no es sectorializable, sino afiliada a alguno de los sistemas administrativos o, como veremos más adelante, definible como órgano de la envolvente externa del eje tridimensional " (p. 31).

OFIPLAN hizo un importante esfuerzo conceptual para interpretar correctamente lo que plantea el artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública, que le tocó estrenar y aplicar a la administración Carazo Odio, a partir de noviembre de 1978.

> 1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar

la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo [*]

2 Corresponderá a ambas también apartarse de los dictámenes vinculantes para el Poder Ejecutivo.

3. Corresponderá a ambos, además transar y comprometer en árbitros los asuntos del ramo.

4. La transacción y el compromiso sobre asuntos de derecho público requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, y los que versen sobre asuntos de derecho privado y excedan de cien mil colones requerirán dictamen favorable de la Procuraduría General de la República. (p. 9)

Nota:*OFIPLAN interpretó que "ramo" era sector, y la Procuraduría General de la República acogió y apoyó tal criterio, como se puede constatar en la definición:

"**Sectorialización**: Es una actividad orientada a coordinar políticas de un conjunto de instituciones o de actividades de estas, que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Puede, también, *propiciar complementariamente, la participación del sector privado del mismo ámbito, de manera que permita llevar a cabo acciones concertadas, con participación del sector e incorporando, en el esfuerzo de coherencia política, a las bases organizadas de la sociedad a nivel nacional o local, según sea el caso. La autoridad y la responsabilidad para lograr la coordinación en las dos vertientes, pública y privada, le corresponde al Ministro de Gobierno más vinculado con el campo específico, teniendo él, por tanto, la función legal intra sectorial y, también, la participación en los esfuerzos intersectoriales que trascienden su propio despacho.* Esa coordinación política se concreta legalmente para las instituciones públicas de su sector por medio de directrices establecidas en la Ley General de la Administración Pública."[1]

El cambio de letra a itálica corresponde a quien esto escribe, para resaltar que el respectivo decreto de OFIPLAN incluía la activa participación del sector privado en el proceso y esfuerzo sectorial, pero uno de los ministros, sugirió que por algún tiempo participaran sólo las instituciones del sector público, pues "era mejor lavar los trapos sucios en casa".

[1] Texto del Decreto de Sectorialización aprobado en la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio, en 1979 y adoptado como correcto y recomendable por la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), como nota 4), de la página 86 de su Informe.

Sin embargo, en nuestro criterio fue un error político-técnico haber aceptado ese criterio, a pesar de que en el sector agropecuario el ministro sectorial sí hizo participar a personas y asociaciones de la empresa privada, con excelentes resultados.

El suscrito tiene vivo el recuerdo de la reacción de uno de los rectores de una de las universidades estatales costarricenses, cuando la Ministra de Educación consultó a ellas el borrador de las normas de coordinación que quería aplicar por medio de la sectorialización educativa, referente únicamente al logro de una mejor coherencia. El rector me llamó para decirme que yo era el autor de una propuesta para quitarles la autonomía de gobierno y de administración garantizada en los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Carta Magna, y que le sorprendía tal iniciativa mía, cuando era Catedrático de esa institución.

¡Siendo muy inteligente ese rector, o desconocía lo que planteaba la Ley General de la Administración Pública, antes citada, o no había comprendido que un sector puede a su vez dividirse en subsectores: En el caso de las instituciones superiores estatales de enseñanza, la coordinación académica se realiza en el CONARE, y en las del sector privado en UNIRE, con plena autonomía en su gestión, pero ambos subsectores pueden y deben conformar un todo armónico y coherente en los cinco niveles de formación: preescolar, escolar, intermedia y especializada, superior de grado y de posgrado, que no les resta a cada una su derecho de gobierno y gestión específicos, si se comprenden claramente las definiciones que antes hemos trascrito, provenientes de Jiménez Nieto y de OFIPLAN.

Sistemas

Los *sistemas* constituyen el tercer elemento del modelo tridimensional de Jiménez Nieto. La Teoría General de Sistemas, fue propuesta por el alemán Dr. Ludwig von Bertalanffy, quien hizo sus primeras investigaciones como biólogo, en 1932, descubriendo que la célula no era la parte más pequeña de un organismo, sino que estaba compuesta por otras partes menores, todas interrelacionadas en su accionar, gracias a los modernos microscopios. Años después, en 1947, elaboró su “Teoría General de Sistemas, fundamentos, desarrollo y aplicaciones”.

Brevemente vamos a explicar su concepción y requisitos, utilizando varios criterios de tratadistas internacionales, entre ellos los siguientes:

[La Teoría General de Sistemas parte de la premisa] de un concepto o complejo de conceptos que le son fundamentales. El orden jerárquico… Al Universo corresponde la mayor jerarquía, desde partículas elementales hasta el núcleo atómico, a átomos, moléculas, altos complejos moleculares, a la salud de estructuras (electrones y luces microscópicas) entre moléculas y células (Weiss, 1962), a células, organismos y hasta llegar a organizaciones para individuales"[2]

"La Teoría de Sistemas se sustenta en un marco filosófico basado en la premisa de que sólo un amplio y completo estudio de la organización debe ser realizado bajo el enfoque de un sistema; el análisis de los sistemas trata a las organizaciones como sistemas de múltiples variables: por eso, la teoría moderna de la organización comprende inevitablemente la Teoría General de Sistemas" (p. 9. Scout, 1963, traducción libre del autor)

"Se ha definido el *sistema como un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por los límites, identificables, de su ambiente o supra sistema*.

El enfoque de sistemas proporciona un marco de referencia integrado para la teoría organizacional moderna y la práctica administrativa…" (Kast y Rosenzweig, 1976, pp. 107 y 113)

"Un sistema puede definirse como un conjunto de componentes que se diseñan para obtener un objetivo según un plan determinado.

…La palabra sistema implica plan, método, orden, arreglo. Por eso no debe extrañarnos que los científicos e investigadores, le hayan dado el término y la amplitud tan extensa que tiene.

El antónimo de lo sistémico es lo caótico. Una situación caótica puede ser descrita como aquella en la cual todo puede depender de cualquier cosa. Puesto que dos de las mayores metas de la ciencia y de la investigación en cualquier área temática son la explicación y la predicción, la condición caótica no puede ser tolerada. Por lo tanto, existe un interés considerable para desarrollar conjuntos de conocimientos que puedan ser organizados dentro de un todo complejo, dentro del cual las sub partes y subsistemas puedan ser interrelacionados.

---

[2] Dr. Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory, Foundations, Development, Applications* , Nueva York: George Braziller, 1968, p. 27, traducción libre.

> Existe una jerarquía obvia de sistemas que se puede crear, esto es, sistemas, sistemas de sistemas, y sistemas de sistemas de sistemas." (Johnson, Kast y Rosenzweig, 1966, pp. 7 y 15)
>
> "Es un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes e interactúan tes, que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados en un plan." (Pérez Cajiao, 1974, p. 31)

Podríamos transcribir muchos otros criterios, casi todos ellos basados en los mismos conceptos básicos ya planteados por diversos autores e instituciones públicas, pero creemos que los anteriores son suficientes para hacer hincapié en la *importancia de los sistemas*, como medios de integración de partes, que aun considerándose aisladas, son interdependientes.

Al compartir plenamente el enfoque tridimensional de Jiménez Nieto y aplicarlo en Costa Rica, se concluye que las instituciones *son administrables* y los *sectores son gobernables*, *y ambos forman parte de un sistema específico*, según su ámbito de trabajo (por ejemplo el de la educación superior, salud nacional, seguridad nacional, trabajo, obras públicas y transportes, finanzas, economía, cultura, etc.), pero que a su vez estos se organizan en dos sectores: público y privado, y dentro de cada uno de ellos en instituciones, cada una con su propia personería jurídica. Sin embargo, no son entes aislados, pues están trabajando y sirviendo *en y al sistema mayor: la sociedad costarricense*, aplicando una de las propiedades de los sistemas, requisitos y principios:

> "… en el sentido que intercambia material con su medio ambiente; mediante las entradas y salidas de materiales se producen cambios de componentes" (Lilifield, 1984, p. 33).
>
> Los sistemas teóricos tienen vida propia e independiente de la realidad que intentan interpretar. Su validez como teoría científica –cuerpo de conceptos generales y lógicamente interconectados de referencia empírica (Parsons, 1937)- descansa en su racionalidad, estructura lógica, consistencia interna y capacidad para cerrarse alrededor de un núcleo de conceptos intelectualmente operables que permitan estarcir los hechos conocidos y orientar la búsqueda de otros relevantes para retroalimentar al sistema. Pero en este punto de arranque el sistema teórico es pura idea, o, como decía Kant (191), 'la unidad de diversos conocimientos bajo una idea' (II, pág. 196). La idea es, para él, 'concepto racional de forma de un todo.'

Un sistema teórico consiste en una interrelación de conceptos generales en la que cada concepto individual cobra en mayor o menor medida su significado en relación con los demás, y las proposiciones que de él se derivan tienen implicaciones lógicas. 'El sistema teórico tiende, idealmente, a cerrarse lógicamente, esto es, a alcanzar un grado tal de racionalidad que cada consecuencia lógica de cualquier combinación de proposiciones del sistema se enuncie explícitamente en alguna proposición del mismo sistema.' (Parsons, 1949, Cap. XI). Pero ha de ser, al mismo tiempo –si queremos que nos sirva de algo- una representación ideal de la realidad empírica, ordenada en algún sentido congruente con el orden lógico. Hay, pues, un doble quehacer: ordenar lógicamente los hechos y tender un puente de tránsito entre ese orden fáctico y el sistema teórico general. (Jiménez Nieto, 1975, p. 21)

¿Cuáles son los requisitos teórico-sistémicos?

Ø a) **Ámbito:** El ámbito material está dado por la naturaleza del objeto; el ámbito formal, por la cobertura que se le asigna como sistema;

Ø b) **Elementos**: Como un sistema es un receptáculo analítico, cuando se llena de contenido pueden caber entidades de todo tipo, materiales e inmateriales, sin otra condición necesaria que la de su interrelación estable;

Ø c) **Interacción**: El criterio de relación funcional o interacción entre las partes permite distinguir entre repertorio y sistema;

Ø d) **Frontera**: Señala el borde del sistema, el coto de sus elementos y el límite de sus interacciones primarias; pero hay sistemas abiertos, con fronteras porosas que hacen fácil la ósmosis con otros sistemas o subsistemas; y hay también sistemas cerrados, cuyas fronteras son rígidas y no permiten esas interacciones;

Ø e) **Intercambio**: Ocurre entre las fronteras de los sistemas o subsistemas, mediante el intercambio, o relación de interdependencia de los elementos endógenos con los exógenos, gracias a la formación del conjunto de interacciones que mantienen los elementos primarios del sistema con elementos identificados de entre la diversidad del entorno;

Ø f) **Holismo**: Tendencia en la naturaleza a formar, por evolución creadora, todos que son más que la suma de las partes. Existen dos tipos de holismo: *incremental*, resultado de que las partes tienen cada una su valor propio, y la interacción agrega un valor adicional al conjunto, sin perjuicio del valor intrínseco de aquellas; y *holismo esencial* que es el resultado de atribuir al conjunto un valor distinto (en lugar de adicional) a los valores propios de sus elementos componentes. El sistema surge así como entidad nueva y distinta

de la propia de cada parte y ya no como incrementalismo mecánico del conjunto (Afanasiev, 1969); y

Ø g) **Dinámica**: Los sistemas son constelaciones físicas o sociales de elementos en perpetuo movimiento: interacción endógena e intercambio entre las fronteras, las cuales constituyen las modalidades del proceso de cambio, el cual produce tensión, tirantez, coerción, esfuerzo, reacción o conflicto, que deben ser solucionados o canalizados positivamente, según sean las propias circunstancias.

Conclusiones y recomendaciones

Las características del modelo tridimensional que propone teóricamente Jiménez Nieto en sus obras citadas, nos hacen reflexionar acerca de las diferencias conceptuales, semánticas y prácticas de aplicación en nuestro país.

Se puede concluir en un análisis situacional o diagnóstico imparcial, que lo que existe en Costa Rica es un *conjunto asistémico de instituciones públicas y de empresas o entes privados*, cuya *organización es difícilmente administrable*, al carecer, con honrosas excepciones, de estructura, relaciones formales e informales, liderazgo, eficacia, eficiencia y oportunidad en la prestación de sus servicios. ¡*Se ha llegado a un archipiélago de instituciones y de empresas, algunas de ellas actuando en forma incoherente, como castillos feudales, con su propio pozo y puente levadizo y murallas de protección contra las otras*!

Se habla de “sectores”, pero en la práctica el Gobierno desconoce cómo gobernarlos eficazmente, a pesar de contar con excelentes normas legales, mediante las cuales los ministros responsables podrían y deberían asumir esa función y responsabilidad coordinadoras y planificadas estratégica y previamente, mediante las respectivas unidades sectoriales e institucionales de planificación, que a su vez constituyen partes del sistema de planificación nacional, coordinado por MIDEPLAN, a tenor de la Ley Nº5525, en su artículo 3º y para los efectos del Plan Nacional de Desarrollo en el Nº24. También existen ministros multisectoriales o nacionales con funciones diferentes, tales como los de Relaciones Exteriores y Culto, Seguridad Pública, Gobernación, etc.

Y también teórica o idealmente se habla de que somos un sistema democrático representativo, pero no participativo, el cual desconoce los cuatro principios fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia: bien común, solidarismo, subsidiariedad del Estado y fortalecimiento de los cuerpos intermedios de la sociedad.

Las *recomendaciones* que surgen de ese estado de cosas, son:

La imperiosa necesidad de constituir un foro de análisis que se aboque al estudio de la problemática planteada; proponiendo que se haga un alto en el camino, que permita realizar una profunda transformación democrática, antes de que sea tarde, que genere el punto de parido de esos cambios, a todas luces necesario para favorecer el desarrollo integral, en un clima de conveniente diálogo y paz social, evitando que las transformaciones se realicen en forma parcializada por grupos de presión y de interés.

Sin que sea panacea, la aplicación del modelo tridimensional podría ser una alternativa viable para solucionar la actual situación. Pero primero es indispensable lograr un cambio mental de la mayoría de los gobernantes, gobernados, empresas y entes privados. Esto es un reto ineludible e inaplazable, en especial ante las demandas de la globalización, de la apertura económica, cultural, social y educativa del entorno, y de los acuerdos de libre comercio, que tarde o temprano Costa Rica deberá aprobar y poner en práctica.

Referencias

Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio, (1977) 2ª edición, Política y Administración, Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública, 2. Un Modelo Tridimensional: Instituciones, Sectores y Sistemas, Madrid: Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, 2ª edición, 1977.

Jiménez Castro, Wilburg, Ph.D., (1987) Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México: Editorial Limusa S. A. de C. V., décima edición, 1987, Glosario.

Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio, (1975), Teoría General de la Administración. La Ciencia Administrativa a la luz del Análisis Sistémico, Madrid, Editorial Tecnos.

Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), (1990), Informe Final, San José: EDICOSTA S.A.).

Boisier, Dr. Sergio, (año no determinado), Los Procesos de Descentralización y Desarrollo Regional en el Escenario Actual de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, Revista de la CEPAL, Nº31

Juárez Mejía, Lic. Godolfino, (abril de 1978), La sectorización de la Administración Pública Federal, México: Instituto Nacional de Administración Pública, Talleres de la Editorial Libros de México S. A., serie praxis, 9, Cuadernos.

Gobierno de Costa Rica, Ley General de la Administración Pública, (1979)y Decretos Ejecutivos Nº 8979-P de 28 de agosto de 1978 y Nº 9469-P de 18 de diciembre de 1978, San José: Imprenta Nacional.

Gobierno de Costa Rica, Decreto de Sectorialización aprobado en la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio (1979) y adoptado como correcto y recomendable por la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC I), como nota 4), de la página 86 de su Informe.

von Bertalanffy, Dr. Ludwig, (1968), *General System Theory, Foundations, Development, Applications*, Nueva York: George Braziller.

Scout, 1963, sin otras referencias, en la Introducción de von Bertalanffy, Dr. Ludwig.

Kast, Fremont E. y. Rosenzweig, James E, (1976), Administración de las Organizaciones, México: McGraw-Hill de México S. A. de C. V.

Johnson, Richard A,. Kast, Fremont E. y. Rosenzweig, James E, (1966), Teoría, Integración y Administración de Sistemas, México: Editorial Limusa-Wiley S. A., 1966.

Pérez Cajeao, Lic. Hugo, (1974), Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana, Buenos Aires: CICAP, Programa de Administración para el Desarrollo, Centro Interamericano de Capacitación Pública de la Organización de Estados Americanos, 1974.

Lilienfeld, Robert, (1984) 1ª edición), Teoría de Sistemas, orígenes y aplicaciones en ciencias sociales, México, Trillas, primera edición, 1984.

Jiménez Castro, Wilburg, Ph.D., Génesis del Gobierno de Costa Rica, 1821-1981, (1986), Editorial Texto Ltda.: San José.

Programa Estado de la Nación, Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, X Aniversario, Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos, a partir de los indicadores más actuales (1990-2003) 10 Informe, (2004), San José: Litografía e Imprenta Guilá.