



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

# ALP V

---

ADMINISTRAR

LO PÚBLICO

5TA. COMPILACIÓN





# ALP V

ADMINISTRAR  
LO PÚBLICO  
5TA. COMPILACIÓN



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE  
INVESTIGACIÓN



CICAP

351.07

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

ISBN 978-9968-932-26-4

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

CIP/3221  
CC7SIBDI.UCR

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

Diagramación: Programa de Investigación e Innovación.

Documento aprobado e impreso digitalmente en 2018.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
San José, Costa Rica

**Administrar Lo Público** es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

### COMITÉ EDITORIAL

**M.Sc. Juan Hernández Castillo**  
Coord. Gral. de Gestión

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

**Lic. Elí Sancho Méndez**  
Coord. Asesoría y Consultoría

**Licda. Gabriela Muñoz Lara**  
Coord. Educación Continua

### COMITÉ CIENTÍFICO

**Dra. Mayela Cubillo Mora**  
Directora CICAP

**Dr. Rodolfo Arce Portuguez**  
Investigador Adscrito

**Dr. Leonardo Castellón Rodríguez**  
Dir. Escuela Admón. Pública

**Dr. Orlando Hernández Cruz**  
Repr. Sist. Estudios Posgrado

**M.Sc. Andrea Vindas Lara**  
Investigadora Adscrita

**M.Sc. Roberto Guillén Pacheco**  
Investigador Adscrito

**M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes**  
Investigador Adscrito

### COORDINACIÓN

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

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

## SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

**UCR | Universidad de Costa Rica**

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

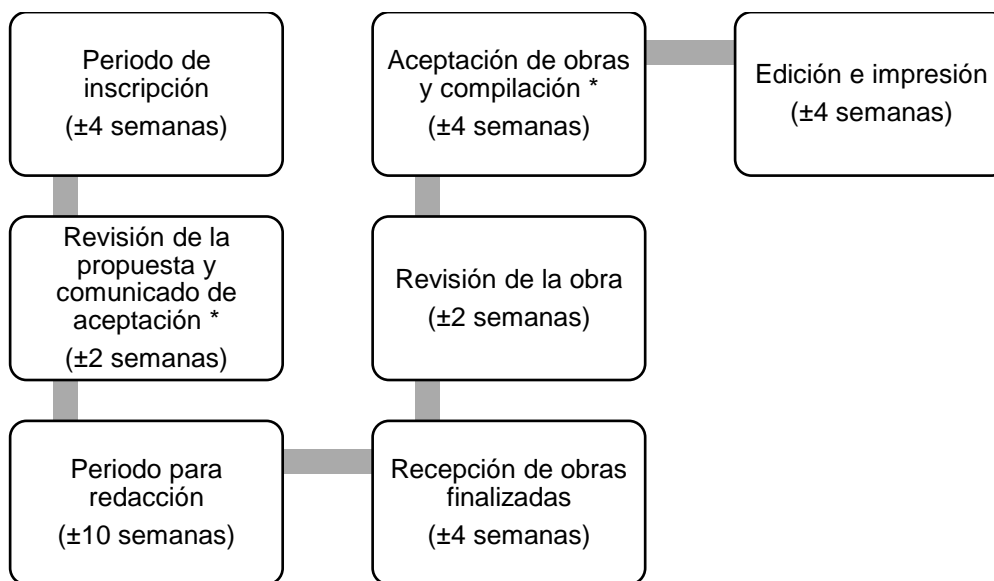
ISBN 978-9968-932-26-4

2018, Costa Rica

## Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



\* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

- El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
- El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
- La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
- Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:

- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
  - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
  - iii. Título de la publicación,
  - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
  - v. Lugar y año de edición.
  - vi. Serie y número de la publicación.
  - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
  - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
  - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
  - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
  - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- g) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.<sup>1</sup>

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

### **Pares académicos y profesionales**

M.Sc. Claudio Alpízar Otoya; Consultor y Asesor Internacional  
M.Sc. José Luis Álvarez Rojas; Consultor y Asesor Internacional  
MTE. Josué Calderón Chaves; Contraloría General de la República  
M.Sc. Hazel Díaz Meléndez, Defensoría de los Habitantes de la República  
Lic. Roberto Guzmán Gómez, Universidad de Costa Rica  
M.Sc. Diego Mora Valverde, Ministerio de Ambiente, Energía y Mares  
Dra. Patricia Sánchez Trejos, Centro Nacional de Alta Tecnología

---

<sup>1</sup> El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.



## Presentación

La compilación Administrar Lo Público durante cinco años consecutivos ha ofrecido un espacio para que docentes, investigadores y profesionales de las áreas de las Ciencias Sociales puedan desarrollar artículos, estudios de casos, resúmenes teóricos y otros productos de la gestión del conocimiento con el fin de transmitir experiencias y coadyuvar en la recopilación de teorías que permitan el desarrollo de la Administración Pública.

La posibilidad de que el docente de la Universidad de Costa Rica cuente material autóctono de análisis de contexto, permite que los espacios de enseñanza – aprendizaje se vean fortalecidos en la comprensión de fenómenos sistematizados de la realidad costarricense, con el fin de construir nuevas opciones de solución de problemáticas nacionales.

Así, en esta edición que hemos denominado ALP5 (Administrar Lo Público, 5ta. Compilación) el Dr. Rodolfo Arce Portuguez analiza las estrategias didácticas para la enseñanza de la Merceología, ciencia que estudia las mercancías objeto del comercio, tema de gran relevancia por la estrategia de internacionalización de nuestro país. La M.Sc. Jennifer Arroyo Chacón realiza una propuesta sobre el deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la Administración Pública, lo cual, tiene implicaciones prácticas de indiscutible valor para la institucionalidad.

La Licda. Joselyn Corrales Solís y el Dr. Orlando Hernández Cruz, desde su experiencia en el campo con el Programa de Desarrollo Municipal de CICAP (Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública) de la Universidad de Costa Rica, determinan las potencialidades y experiencias comunales para el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.

La compilación incluye un análisis comparativo en el marco de la Reforma del Estado del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en Costa Rica, contribución de la Licda. Andrea Gallegos Rodríguez y del Dr. Rolando Bolaños Garita, quienes proponen dar énfasis en la dirección gubernativa como herramienta de la Administración Pública para orquestar las estructuras organizacionales existentes.

Finalmente, para el CICAP el ejercicio continuo de ALP es una responsabilidad que, año con año, permite una consolidación de mejores prácticas científicas para la recopilación de estudios y propuestas que pueden contribuir a mejorar la gestión pública.

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

## Contenido

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

# Estudio sobre las estrategias didácticas para la enseñanza de la Merceología

Rodolfo Arce Portugal<sup>2</sup>

Tema presentado: 14/07/2017

Artículo aprobado: 10/10/2017

**Resumen.** Este artículo presenta los resultados de un estudio sobre las Estrategias Didácticas empleadas para la enseñanza de la Merceología en la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica; el mismo inicia destacando la importancia del conocimiento del lenguaje técnico, el cual es fundamental en la formación de los profesionales que se incorporan en la actividad aduanera, por tanto, la investigación fusiona diversos enfoques, como los de Aduanas, Administración Pública, Comercio Exterior y Comercio Internacional que giran y se sistematizan en torno a una ciencia poco conocida pero muy especial: la Merceología y el cómo enseñarla, mediante una propuesta de lineamientos generales, con un enfoque socio-constructivista para la enseñanza del lenguaje técnico en materia de aduanas y comercio exterior.

**Palabras clave:** Aduanas, Designación, Codificación, Mercancías y Docencia.

**Abstract.** This investigation presents the results of a study, of the educational strategies for the accurate teaching of “Merceología” at the career on Bachelor’s and Licentiate degree in Customs Administration and Foreign Trade

of the School of Public Administration at the Universidad de Costa Rica; it initiates, by emphasizing the importance of the knowledge on the technical language, which is essential at the development of the professionals, that are incorporated on the day-to-day Customs-Duties activities, therefore, the research merges the methodologies of Customs, Public Administration and Foreign Trade and International Trade, that rotate and systematized around to a low-profile but very special science, called “Merceología”, and how to teach it, by a proposal of general guidelines with a socio-constructivist approach for the correct teaching in the Technical language in Customs and Foreign Trade matter.

**Keywords:** Customs, Designation, Codification, Merchandises, Teaching.

## Introducción

Las Aduanas pueden considerarse la puerta del comercio internacional, son los organismos encargados de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de las mercancías y los regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables, de llevar controles estadísticos, de coadyuvar en la seguridad nacional y de cumplir las demás funciones que las leyes le

---

<sup>2</sup> Profesional en Ciencias Económicas y de la Educación. Docente y Subdirector de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

encomienden. Estas entidades públicas, cuya finalidad incluye el control y la facilitación del paso de mercancías nacionales, nacionalizadas o extranjeras que, circulan dentro de su ámbito geográfico de jurisdicción nacional, desde o hacia otros territorios aduaneros; han asumido la labor de percibir la liquidación de los impuestos establecidos para las importaciones y exportaciones de mercancías.

El lenguaje técnico aduanero se convierte en el eje principal, debido a que para el año de 1978 la Universidad de Costa Rica -en adelante UCR-, mediante su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública -CICAP- crea la Carrera de Administración Aduanera a nivel de Diplomado, luego en 1995 la Escuela de Administración Pública asume la misma, dando inicio al Bachillerato en Administración Aduanera, y para el año 2000 al Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior -en adelante la Carrera-; finalmente en 2006 se gesta la Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional. Los dos grados superiores obtienen la acreditación de SINAES en 2006, y su reacreditación a seis años a partir de julio del 2012; además, grado y posgrado obtienen la acreditación PICARD de la Organización Mundial de Aduanas en 2010, convirtiéndose para el mundo del Comercio Internacional en referentes para el hemisferio americano, quintos del mundo y primeros en el hemisferio a nivel de posgrado y, octavos a nivel en grado a nivel mundial.

Los esfuerzos realizados para dotar al país de profesionales competentes en el

ámbito aduanero, treinta y ocho años después están consolidados, pero ávidos de la aplicación del lenguaje técnico universal del comercio. El conocimiento del lenguaje técnico en este quehacer es fundamental, sobre todo en los momentos de formación de profesionales, que se incorporan en la actividad aduanera. Esta investigación, entonces, gira en torno al aprendizaje e incorporación del correcto lenguaje por parte de los docentes y estudiantes de la Carrera.

### **El problema y su importancia**

La vida es cambio constante. Décadas atrás, hasta en las Universidades el cambio se consideraba como un simple accidente del destino; en el presente, forma parte de la agenda diaria de las actividades curriculares universitarias. Los cambios que se afrontan han aumentado en cuanto a complejidad, pasando de pequeños ajustes a transformaciones complejas, completas y profundas.

Las características del artículo engarzan los enfoques de Aduanas, Administración Pública, Comercio Exterior y Comercio Internacional que giran y se sistematizan en torno a una ciencia poco conocida pero muy especial: la Merceología, y el cómo enseñarla, mediante una propuesta de lineamientos generales a acatarse por la Escuela, para el uso correcto del lenguaje técnico en aduanas y comercio exterior.

La Merceología estudia las mercancías objeto del comercio; en el mundo se comercializan millones de mercancías diversas y cada quien les llama de diferente manera, con lo cual, la comunicación se torna problemática y

afecta todo el proceso logístico, generando confusión y retroceso en el comercio. Por ejemplo, quien comercializa mercancías sale al mercado, y quien necesita comprar esa mercancía no detecta que quizás, el vendedor la tiene en el mismo territorio, solo que con otro nombre; otras veces, dentro de las diversas bodegas de empresas públicas y privadas, se dan casos en que definen comprar bienes, teniéndolos en inventario, solo que, con el nombre que el responsable define como el correcto, pero que no es el internacional y obligatorio para los países parte de los tratados internacionales.

La Merceología aporta y otorga bajo reglas claras, una única designación y codificación para cada mercancía, lo cual sirve además para establecer impuestos aduaneros, barreras no arancelarias, permisos, estadísticas, toma de decisiones, firma de acuerdos, convenios y tratados, entre otros usos que, además afectan directamente los costes de las mercancías objeto de comercio.

La sociedad costarricense, en especial aquella en formación educativa, así como los educadores-facilitadores, requieren para su aplicación conocer que existe una ciencia, que utilizando una Nomenclatura Internacional, se concibe como el lenguaje universal del comercio que los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) -164 a la fecha-, deben idealmente utilizar para designar a las mercancías.

---

<sup>3</sup> Arce, R. (2014) Estrategias pedagógicas para la enseñanza de la Merceología en la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Escuela de Administración Pública de la

Por tanto, la propuesta desarrolla y aporta a la Carrera, un importante avance en el mejoramiento continuo con el que está comprometida y a la sociedad centroamericana, especialmente la costarricense, en la educación formal e informal, el comercio y las Aduanas, insumos y mejoramiento en la aplicación de la ciencia denominada Merceología.

El ser humano, desde que se comunica con el lenguaje oral, denomina a las mercancías objeto del comercio por el nombre aprendido, sin hacer reflexión alguna en sí corresponde o no, al nombre universal obligatorio para los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El tema es necesario, oportuno e integral en cualquier formación, capacitación o actualización, pero quizás en especial en las instituciones públicas y privadas donde se imparten materias de aduanas y comercio, también lo es en las ciencias económicas y como parte de la cultura general.

La investigación desarrolla y deviene de una anterior<sup>3</sup>, sirve de soporte a docentes y personas interesadas en la correcta utilización del lenguaje del comercio que, cubre más de 50 millones de distintas mercancías. El problema de investigación que propicia la redacción de este artículo es: ¿Cuáles son las estrategias pedagógicas que se aplican en la enseñanza de la Merceología en la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en

Universidad de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Doctorado en Ciencias de la Educación. San José. Universidad Católica de Costa Rica Anselmo Llorente Y Lafuente.

Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica, año 2013?

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Analizar las estrategias pedagógicas que aplican los profesores en el proceso de enseñanza y aprendizaje de la Merceología, nivel de V ciclo de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior de la UCR, año 2013.

### **Objetivos específicos**

- Reconocer el entorno internacional y nacional de la Merceología.
- Describir las estrategias metodológicas que aplican los docentes del lenguaje técnico en el área de la Merceología de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior de la UCR, nivel de V ciclo, año 2013.
- Explicar las opciones metodológicas para el desarrollo de una propuesta de lineamientos generales para la enseñanza de la Merceología con un enfoque socio-constructivista.

### **Definición y orígenes de la Merceología**

En el campo aduanero y de comercio exterior, hay que tener claro que la correcta utilización del lenguaje es esencial. El léxico aduanero no puede ser dirigido a toda la gente, aunque el ideal sería universalizarlo, pero éste depende del grado de comprensión e información que posea el receptor, sea lector u oyente.

En el lenguaje aduanero científico y técnico, los vocablos especializados son absolutamente insustituibles y, no pueden retirarse del texto para colocar otros que actúen como sinónimos. Quien pretenda interpretar el sentido de las voces propias de un campo especializado, sin ser especialista, cae en una confusión total, pues comete el error de tratar esos términos como si fueran palabras del lenguaje popular.

Las mercancías -productos, bienes o artículos, entre otras acepciones- son esenciales para la vida de los seres humanos, además de satisfacer las necesidades básicas en su variedad, son también objeto de deseo de cada individuo, con relación a su sensibilidad, sus propios intereses y el contexto social en que viven y trabajan. Conforme las ciencias evolucionan, se innova y aplican tecnologías que originan cambios profundos en cuanto a las mercancías, la población mundial aumenta y ante la falta de autarquía, se crea una sociedad basada en el comercio.

El término Merceología data de más de dos siglos y corresponde desde los tiempos de Beckmann -1810-, según Monge (1985), a los artículos del comercio que comprenden la descripción desde su origen animal, vegetal o mineral; su naturaleza química; grado de elaboración, transformación y uso o destino; todo esto atendiendo además la composición y su función o diseño. El Dr. Reinaldo Monge, en la publicación de Ugarte (2002), la reconoce como una nueva ciencia, basándose en la ley de la tricotomía aduanera y merceológica. El objetivo de ella, desde el punto de vista aduanero, es clasificar las mercancías en la

Nomenclatura del Comercio Internacional, denominada Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA).

La Merceología constituye una herramienta indispensable para la correcta clasificación de las mercancías y, su fin es ubicar las posibles susceptibilidades a que son propensas, con el fin de tener más elementos de identificación al momento de clasificarla. Sus inicios tuvieron lugar en Alemania, gracias al científico Johann Beckmann (1739 a 1811), quien fue profesor de economía, filósofo y estudioso de la ciencia botánica agrícola, en 1793, publica un libro titulado "Vorbereitung zur Warenkunde" (Introducción a la Merceología). Con ello se pasa de los conocimientos empíricos anteriores, y el análisis práctico de las mercancías a una fase de investigación científica y, al aprendizaje docente de la Merceología por expertos en el campo. En su tiempo, Beckmann alenta y fomenta la difusión de la "Warenkunde" (Merceología), término que se ajustaba solamente a las características y a los procesos de producción de los productos o mercancías. (Beckmann, 1810, p. 177)

Ya para la primera mitad del siglo XIX, la enseñanza de la Merceología se extiende a toda Europa y Alemania. Pero las mercancías eran cada vez más numerosas y crecían al mismo tiempo que el desarrollo del conocimiento científico, sobre todo en la industria química, nutrición, metalúrgica, industria en general y agricultura. Para las universidades de Europa, el comercio hacía cada vez más necesaria la introducción de la Merceología en sus

programas de estudio, con duración de tres años. Las primeras escuelas de Merceología fueron establecidas, en escuelas secundarias y en las universidades comerciales: en Amberes en 1852, París en 1861, Venecia en 1868, Génova en 1884, Bari y Viena en 1886, Graz en 1896, y así sucesivamente, y en los demás sectores, tales como laboratorios y museos (De Marco, 1979).

El término original en alemán, "Warenkunde", ha sido traducido al italiano como "Merciologia". Curiosamente no hay equivalente en francés o inglés, en inglés términos tales como "the science of products" o en francés "Marchandises" no reflejan el contenido de la palabra "Warenkunde" mercancía.

Karl Marx (1818-1885), en el libro I de "El Capital" (1867), la define como una disciplina especial que se ocupa del "valor de uso" de los bienes, a diferencia de la economía política, que se ocupa de su "valor de cambio". Sin embargo, a lo largo del siglo XIX, en los países donde se practica y se enseña, la Merceología no se desvía de la configuración original descriptiva: una especie de botánica, la zoología o la mineralogía de las mercancías (Nebbia, 1968). Según De Marco (1993) en Italia, en 1896, se da la primera edición de un texto de fundamental importancia "la Merceología" (los productos básicos en italiano), el Diccionario de Merceología de Villavecchia, Víctor (1929), quien se desempeña en su carrera principalmente como Director del Laboratorio Central de Aduanas y con su trabajo y estatura científica, estudia la tendencia de

materias primas en Italia durante más de medio siglo.

En el prefacio de su Diccionario, dice que va a ofrecer:

[...] al público italiano un libro eminentemente práctico y asequible para los industriales, empresarios y funcionarios técnicos del Estado, y de manera sucinta resume todo lo que se refiere a los múltiples y diferentes bienes, que son hoy día tema de tráfico y de comercio. Una gran serie de artículos, ordenados alfabéticamente, todos ellos con respecto a los caracteres externos, propiedades físicas y composición química, procedencia, método de extracción o producción, la diferente calidad, adulteración, alteraciones, las características, el método de embalaje, materias primas o los usos de las ovejas y de los productos manufacturados que se derivan de estos materiales. (Villavecchia, 1929, p179).

En 1965, cerca de dos siglos después del nacimiento de la tecnología de Beckmann, se establece en la Facultad de Economía de la Universidad de Bari, la primera tecnología de los ciclos de producción, independiente de la Merceología, que como disciplina se generaliza a todas las universidades italianas (De Marco, 1993). Con la producción de nuevos bienes, por ejemplo, los de la industria petroquímica de los años 60 en Italia, también la producción y el uso de determinados bienes como los detergentes sintéticos, plásticos, fertilizantes artificiales, combustibles fósiles, especialmente del petróleo, utilizado de forma intensiva, así como atractivos problemas de contaminación, ponen la atención sobre un posible corto plazo para el agotamiento

de algunos recursos no renovables (Leoci, 2007).

Es durante este período, que Giorgio Nebbia, profesor de economía y de Merceología en la Universidad de Bari sugiere un nuevo papel para productos de estudio y la enseñanza de la Tecnología Social (Nebbia, 2001). Para De Marco (1979) se está viviendo en un mundo donde los productos y su nombre correcto tendrán un papel cada vez más importante, de ahí la utilidad de un tratado que tenga por objeto, no sólo ser un texto universitario, sino lectura para aquellos que quieren aprender más sobre el mundo de "cosas" que rodean a las personas y su correcta designación.

### **La Merceología en Costa Rica**

Costa Rica a lo largo de su historia, es un país dependiente del comercio, al ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) adopta como lenguaje oficial la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) -misma que aplica la ciencia de la Merceología en todo su ámbito- y sobre ella se desarrolla el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), autorizado para entrar en vigencia por Ley General de la República de Costa Rica número 7346 del 7 de junio de 1993, Ley que ratifica el Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

Así, mediante Decretos Ejecutivos 22593-MEIC-H y 22594-MEIC-H del 14-10-1993 se pone en vigencia el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). Posteriormente, se implementan todas las Enmiendas al SA, estando vigente desde



2012 la V Enmienda y para enero 2017 la VI. Varios lustros después, Costa Rica define su ingreso a la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que es la encargada de velar por todo lo aduanero.

Es importante conocer la identidad de las mercancías (naturaleza, modo de obtención, estructura, proceso de elaboración, función, diseño y uso), ya que con ello se logra la correcta designación de las mismas, lo cual es de gran utilidad, por ejemplo, en el comercio y los negocios, donde entre muchos usos se encuentran:

- 1) Consignar en los pedidos la correcta designación de la mercancía.
- 2) Designar en los pedidos la correcta codificación de las mercancías.
- 3) Determinar si se está pagando de menos o de más por tributos aduaneros, y recuperarlos o cancelarlos de ser necesario.
- 4) Instruir a los agentes aduaneros sobre la clasificación de las mercancías.
- 5) Evitar clasificaciones erróneas que conllevan multas desproporcionadas.
- 6) Evitar pagos de más o de menos en las declaraciones aduaneras.
- 7) Evitar eventuales sanciones aduaneras por errónea clasificación.
- 8) Evitar pagos de intereses por reclasificaciones.
- 9) Corregir la base de datos de inventario.
- 10) Utilizar una clasificación única para toda la cadena de abastecimiento.
- 11) Lograr que la mercancía se consigne correctamente en las facturas.
- 12) Evitar atrasos y casuística por parte de los funcionarios aduaneros.
- 13) Ahorro de tiempo y dinero en almacenajes en los depósitos aduaneros.
- 14) Utilizar el lenguaje universal de comercio en las operaciones de comercio.
- 15) Evitar envíos de muestras para analizar a laboratorios aduaneros.
- 16) Realizar cálculos para definir costos con precisión y exactitud.
- 17) Identificar ventajas de las normas de origen.
- 18) Participar en licitaciones sin cometer errores de clasificación.
- 19) Obtener estadísticas reales de lo que la competencia importa.
- 20) Facturar al comprador local y extranjero en Sistema Armonizado.
- 21) Exonerar mercancías sin temor a cambios de clasificación.
- 22) Ofrecer al mercado externo la mercancía en el lenguaje aduanero universal.
- 23) Presentar los reclamos al asegurador en lenguaje universal.
- 24) Mantener bases de datos actualizadas sobre tributos aduaneros e internos.
- 25) Aperturar incisos arancelarios centroamericanos.
- 26) Ordenar el esquema de compras y ventas al exterior.
- 27) Monitorear a la competencia y el posible comercio desleal.
- 28) Diseñar estrategias de mercadeo, campañas promocionales y publicidad.
- 29) Diseñar adecuadamente las fichas técnicas de producto
- 30) Programar costos, flujos de caja, inversiones y cartera de negocios.
- 31) Definir la logística requerida con más certeza jurídica.
- 32) Gerenciar y gestionar con eficacia.

33) Otros múltiples usos internos y externos.

### **Enfoque pedagógico**

El cómo debe enseñarse el lenguaje técnico aduanero universal, es un tema novedoso, pues sobre el mismo poco o nada se ha escrito, y por ello, se deben tomar en cuenta elementos técnico-curriculares que giren a su alrededor y permitan desarrollar una propuesta. En esta investigación, la base que se utiliza, son los documentos de negocios internacionales, entendidos en el sentido amplio cómo un lenguaje especializado. Lo anterior por cuanto, la Organización Mundial de Comercio tiene ya definida, con una aplicación obligatoria para todos sus Miembros, la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). La transmisión de conocimiento entonces se basa, fundamentalmente en el lenguaje y en el conocimiento especializado.

El conjunto de términos de una determinada disciplina, constituyen la terminología propia de esa especialidad, cuyos significados están definidos de forma unívoca dentro de una teoría, donde muchos autores como Alcaraz (2002), señalan, cuando menos, tres categorías de términos:

a) Los especializados o técnicos de una determinada disciplina, que son el conjunto de términos que tienen un uso restringido a un ámbito especializado del saber, y que no se utilizan, o sólo de forma testimonial, en otros ámbitos especializados o en los discursos divulgativos

b) Los semi especializados o semi técnicos de una disciplina, que son los que una disciplina comparte con otras, o también aquellos que provenientes de la lengua común y adquieren una significación nueva, cuando son utilizados dentro de un determinado ámbito especializado del saber.

c) Los de la lengua común que, para construir todo discurso especializado utilizamos, ya sea para dar coherencia o cohesión al discurso (conectores, formas verbales, etc.) o sencillamente porque el texto tiene una finalidad no estrictamente especializada (textos divulgativos, informativos o vulgarizados de determinado ámbito especializado del saber).

Estos términos se caracterizan, por; a) su monosemia o univocidad, con lo cual se obtiene una gran precisión de sus definiciones y una gran estabilidad semántica, y b) por su carácter medular, ya que, si no se entienden, difícilmente se puede comprender la especialidad; lo que apunta a que la responsabilidad de la enseñanza de las palabras técnicas recae sobre los profesores especialistas en estas materias. (Alcaraz, 2002)

Según señala la norma ISO 704 (1987), los conceptos son las construcciones mentales que clasifican los objetos individuales del mundo exterior o interior, a través de un proceso de abstracción más o menos arbitrario, por lo que es necesario establecer una diferenciación entre el concepto propiamente dicho y los objetos de la realidad que representan los conceptos.

En esta investigación, el conocimiento del mundo en general y el conocimiento del alumno profesional se segmentan, para construir los conceptos, que no son más que, una formalización posible de una parte del conocimiento. Estos conceptos son punto de referencia para el término, que se puede definir en este contexto, como formalización de uno o varios conceptos, para su uso en la comunicación experta preferentemente. Lo que se ha de definir pues, no es el término, sino el objeto o idea en cuestión y más concretamente su representación o concepción. (De Bessé, 1997)

Para que el alumno alcance los objetivos previstos, el docente precisa apoyarse en la didáctica, término que según Amat (2000, p.17) proviene del término griego “didaktike”, que significa ciencia o arte de enseñar. Se debe, además, seleccionar la combinación adecuada de los distintos métodos, técnicas y medios pedagógicos disponibles; siendo que la palabra pedagogía viene de “paidos”, que significa niño, y de “agogia” traducida como conducción. Desde los tiempos de Platón, la palabra pedagogo se empleaba en el sentido de instructor según Amat (2000). Hoy día se define pedagogía, como el estudio y regulación del proceso educativo.

### **Enfoques de la didáctica**

Dentro de los enfoques de la didáctica como disciplina pedagógica, convergen diversas perspectivas, teorías y modelos, dentro de los cuales, según Medina y Salvador (2002), se encuentran:

1) La Tecnológica: cuya visión se apoya en la ciencia y en la planeación sistemática de las acciones propias, de la tarea enseñanza-aprendizaje,

sea, la estructuración y justificación del conjunto de procesos y modos de intervención más adecuados a dicha tarea. Con ello, el discente descubre y aplica recursos y procedimientos adecuados para alcanzar con éxito sus metas formativas y será capaz de ser, saber y vivir en una sociedad tecnológica, en donde la globalización ha provocado cambios en la realidad social.

2) Artística: que plantea que los procesos de enseñanza-aprendizaje deberán ser itinerarios, llenos de ilusión y flexibilidad, comprometidos a una permanente reflexión; para que mantengan su creatividad, singularidad y apertura para ajustarse a las diferencias específicas de cada estudiante. Esta visión del arte ligada a la enseñanza y a los principios clarificadores ha sido justificada y descrita, según Medina y Salvador (2002), por Gage (1978), Eisner (1995) y Woods (1996), quienes consideran que es indispensable encontrar normas y leyes, con carácter general, que puedan dar respuesta a las diferentes formas de enseñar y de aprender de cada persona y grupo humano.

3) Cultural-indagadora: dado que la didáctica es una disciplina que emerge, proviene y se hace realidad desde el trabajo compartido del profesorado, investigadores, estudiantes, familias o comunidades. Esto permite que la didáctica pueda ser utilizada como campo de reflexión e investigación acerca de los procesos de enseñanza-aprendizaje, orientados a formar de manera

integral a los estudiantes, y contribuir al desarrollo profesional de los docentes, mejorando así la práctica educativa.

El saber didáctico desde los modelos glocalizadores, conforme Medina y Salvador (2002), se caracteriza por integrar lo más representativo y singular de lo local-comarcal, es decir lo regional, con la visión global de la colaboración entre los seres humanos, para encontrar soluciones más adecuadas a los diversos problemas, ante los que hemos de involucrarnos y dar respuestas generadoras de calidad de vida. Esto da pie a que el maestro mantenga el reto de la búsqueda de expectativas, y tareas significativas para los estudiantes, ya que toma en cuenta la cultura y contextualiza los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La didáctica como reflexión y análisis del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la docencia, tendrá lugar en la medida que maestros y estudiantes asuman que la tarea formativa, es una realización planificadora para ambos; para que el maestro se desarrolle profesionalmente, comprendiendo el proceso de enseñanza de los estudiantes, y que los estudiantes valoren y compartan que la labor del docente busca la transformación, ya que juntos construyen el conocimiento.

### **Los modelos didácticos**

Los modelos didácticos, son las representaciones clarificadoras de los procesos de enseñanza-aprendizaje, que según Medina y Salvador (2002), facilitan el conocimiento y propician la mejora de la práctica. Los autores sostienen para

varios de los modelos que se citan a continuación que:

- a) En el Modelo socrático el docente armoniza la pregunta más adecuada al contenido-escenario cultural, en el que se evidencia el significado y la respuesta, que a su vez sirve de base para estimular la nueva pregunta y de esta manera se produce una interacción entre docente y estudiante, con una continua acomodación entre ambos.
- b) En el Modelo activo-situado se apoya en el principio de actividad y en la naturaleza formativa de las tareas, que son el procedimiento más coherente para hacer realidad este principio. Las actividades son basadas en la autonomía y en la toma de decisiones coherentes con el proyecto de trabajo escolar y personal. Además, el docente devuelve la colaboración y autonomía al estudiante, al comprometerlo en el diseño, realización y valoración de las actividades del proceso enseñanza-aprendizaje.
- c) En el modelo de Aprendizaje, el dominio del aprendizaje está en función del aprovechamiento real y profundo que cada persona hace de su tiempo, los docentes han de adaptar su instrucción tanto a las características de los estudiantes, como a posibles productos emergentes, intentando que se logre el pleno dominio y las competencias, mediante la calidad de las tareas realizadas en el acto docente-discente.

d) En el Modelo comunicativo-interactivo, según Titone (1986) y Cazden (1986), parafraseados por Medina y Salazar (2002), se atiende al conjunto de decisiones que realiza el profesorado en tres fases: de actuación, síntesis operativa y de control; ofreciendo una descripción de las más representativas actuaciones y del discurso característico en las mismas, y por otra parte Cazden manifiesta que la comunicación en la clase ha de afectar el análisis de estructuras de participación, el estudio comprensivo de la lección; el proceso y planteamiento de las demandas de los estudiantes y las preguntas del profesorado así como las respuestas de los estudiantes.

e) En el Modelo contextual, el profesorado diseña modelos ecológico-integrales que le permitan entender la acción de la enseñanza, en interrelación con ecosistemas más amplios, en los que interviene, y mediante los que se lleva a cabo su proyección en el aula, como microsistema y de avance permanente de la comunidad en su globalidad.

f) En el Modelo colaborativo es la representación de la actividad de enseñanza como práctica colegiada, interactiva y considerada en equipo, como función compartida, en la que el profesorado y los estudiantes son agentes corresponsables y protagonistas de la acción transformadora. La colaboración se apoya en la vivencia en común del proceso enseñanza-aprendizaje, diseñado y desarrollado como un

espacio de implicación y co-reflexión entre docente y estudiantes, y de estos entre sí, como autores de la formación personal y de equipo.

Los modelos sirven de soporte para el enfoque pedagógico, para cumplir los fines de la investigación, la EAP espera para el año 2018 tener en vigencia lo que hoy tiene en proceso, sea, la reestructuración de los grados de la Carrera, con base en lo que ya se da en la Carrera de Administración Pública (Escuela de Administración Pública, 2010, p.34-37) donde el enfoque pedagógico del Plan contempla los paradigmas conductista, cognoscitivo, teorías socioculturales, humanista y constructivista que se aprecia en el cuadro 1 señalado infra.

### **Materiales y métodos**

Como resultado de la investigación, es de interés contribuir al mejoramiento de las prácticas concretas, para aportar información que guíe la toma de decisiones didácticas para la revisión de los programas de la Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica. Se adopta el diseño de investigación-acción para propiciar cambio social, transformar la realidad y promover la toma de conciencia en las personas en el proceso de estudiar una situación social con miras a mejorar la calidad de la acción dentro de ella.

Las fases esenciales son: observar, pensar y actuar de manera cíclica hasta que el problema esté resuelto, el cambio se logre o la mejora se introduzca. El proceso detallado y flexible de ciclos está compuesto en forma de espiral por:

- Detectar el problema de investigación, clarificarlo y diagnosticarlo
- Formular un plan o programa para resolverlo e introducir el cambio
- Implementar el plan o programa y evaluar resultados
- Retroalimentar, lo cual nos conduce a un nuevo diagnóstico y a una nueva espiral de reflexión y acción

**Cuadro 1.** Enfoques pedagógicos más relevantes y sus características

Enfoque Teórico	Fundamentos	Concepción de enseñanza	Concepción del y la Estudiante	Concepción del y la Docente	Metodología de enseñanza
Paradigma Conductivista	Paradigma Estímulo-Respuesta. Estudios descriptivos de la conducta observable. Su objetivo es conseguir una conducta determinada, para lo cual analiza el modo de conseguirla.	Sistematización de una conducta deseable o la desaparición de una conducta indeseable. Recomienda aplicar procedimientos conductuales tales como: reforzamiento positivo, reforzamiento negativo, reforzamiento vicario, castigo, extinción, tiempo fuera, economía de fichas.	Se ve al estudiante como un sujeto cuyo desempeño y aprendizaje pueden ser modificados (la situación instruccional, los métodos, los contenidos, etc.), basta con programar adecuadamente los insumos educativos, para que se logre el aprendizaje de conductas académicas deseables.	Modificador, encargado de crear estímulo-respuesta y planificar la enseñanza para el alumno o la alumna. Su trabajo consiste en desarrollar una adecuada serie de arreglos de contingencia de reforzamiento y control de estímulos para enseñar.	Planeación del proceso enseñanza-aprendizaje con intencionalidad. La sistematización de la enseñanza establece objetivos de aprendizaje, secuenciación de contenidos y retroalimentación del desempeño.
Paradigma Cognoscitivo (Gelstat, PHI)	Teoría del aprendizaje por descubrimiento (Bruner), teoría de la asimilación cognoscitiva (Ausubel), PHI	Esta debe brindar técnicas participativas y ser capaces de transferir sus conocimientos a contextos nuevos. Lo importante es brindar al alumno y la alumna retroalimentación y ayuda para que entienda los nuevos conceptos.	Sujeto que desarrolla su conocimiento a partir de procesos no directamente observables, responsables de crear y construir significados a partir de la realidad.	Establece relaciones significativas con el conocimiento que brinda. El maestro y la maestra parte de la idea de que una persona activa aprende significativamente, que puede aprender a aprender y a pensar. El maestro o la maestra se centra especialmente en la confección y la organización de experiencias didácticas para lograr esos fines	Promover el aprendizaje significativo por recepción. Aprender actuando, desarrollar material lógicamente ordenado. Para esto se pueden usar: organizadores avanzados, definiciones claras y precisas, señalar semejanzas y diferencias al presentar una idea o concepto nuevo.

Enfoque Teórico	Fundamentos	Concepción de enseñanza	Concepción del y la Estudiante	Concepción del y la Docente	Metodología de enseñanza
Teorías socioculturales	El aprendizaje sociocultural de cada individuo y por lo tanto en el medio en el cual se desarrolla. Plantea la tesis de que la naturaleza humana es el resultado de la adquisición socialmente guiada de las experiencias culturalmente transmitidas de generación a generación.	El aprendizaje comprende: la interiorización, la internalización y la apropiación. La influencia predominante del medio cultural. La relación entre sujeto y objeto es un triángulo abierto sujeto-objeto-mediadores. Las herramientas están orientadas hacia los objetos físicos, mientras que los signos permiten organizar el pensamiento, son herramientas orientadas hacia el interior y el exterior de un sujeto, produciendo cambios en los otros.	Ser social, producto y protagonista de las múltiples interacciones sociales en que se involucra a lo largo de su vida.	Facilitador, tutor, experto. El y la docente debe ser entendido como agente cultural que enseña en un contexto de prácticas y medios socioculturalmente determinados, y como mediador esencial entre el saber sociocultural y los procesos de apropiación de los y las estudiantes.	Promover la enseñanza recíproca (docente-estudiante; estudiantes con experiencia-estudiante aprendiz)
Enfoque Humanista	Parte del estudio de la personalidad humana, la cual está en continuo desarrollo; los estudios se centran en el análisis de los diversos procesos integrales de la persona. Enfatiza que la personalidad de cada individuo continúa desarrollándose a lo largo de su vida. Maslow, Rogers, Combs son los precursores de estas teorías.	La educación debe ser centrada en el/la aprendiz. Tanto el o la docente como el y la estudiante poseen autonomía, ninguno es superior al otro.	El individuo es un todo integrado, organizado y libre. Si el/la estudiante está funcionando en el nivel de necesidades de crecimiento, su elección será para desarrollarse intelectualmente.	Facilitador, genuino, empático hacia el o la estudiante.	Aprendizaje significativo en dos ámbitos, afectivo y cognoscitivo

Enfoque Teórico	Fundamentos	Concepción de enseñanza	Concepción del y la Estudiante	Concepción del y la Docente	Metodología de enseñanza
Enfoque constructivista	Teoría que intenta explicar cuál es la naturaleza del conocimiento humano. El y la estudiante es responsable de su aprendizaje.	El estudiante desarrolla su conocimiento a través de la intervención recíproca con su medio. El constructivismo busca ayudar a los y las estudiantes a internalizar, reacomodar, o transformar la información nueva.	Plantea que el o la estudiante es el responsable de su proceso de aprendizaje. Es el mismo o ella misma quien habrá de lograr la transferencia de lo teórico hacia ámbitos prácticos, situados en contextos reales.	Mediador entre cultura y estudiante, facilitador.	La construcción se produce cuando el sujeto interactúa con el objeto de conocimiento (Piaget), cuando esto lo realiza en interacción con otros (Vigotsky) y cuando es significativo para el sujeto (Ausubel).

Fuente: Escuela de Administración Pública, 2010

Por tanto, se conoce a fondo la naturaleza del problema entrando en el contexto, entendiendo los eventos que ocurren y cómo ocurren, logrando claridad del problema y de las personas vinculadas, recolectando datos, entrevistando actores, observando sitios de ambiente y actividades relacionadas al problema, revisando documentos y materiales, tomando notas, grabando entrevistas, filmando eventos y efectuando todas las actividades propias de la investigación cualitativa.

### **Población**

La población está compuesta por un experto al que se le realiza una entrevista a profundidad (Dr. Reinaldo Monge Valverde), los docentes y estudiantes del tercer nivel de la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior (Plan Nuevo 1-2008) de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, matriculados en el primer ciclo del periodo lectivo del año 2013, en los cursos específicos de aduanas y que, conforme a

la información oficial de la Escuela suman 129 estudiantes, divididos en 4 cursos específicos de Aduanas que, se imparten a 10 grupos, por 12 profesores, según el programa a saber:

- Merceología IV (dos cursos, cuatro docentes).
- Arancel aduanero y barreras al comercio (dos cursos, dos docentes).
- Regímenes aduaneros y sus procedimientos I y II (tres cursos, tres docentes).
- Valoración aduanera de las mercancías I y II (tres cursos, tres docentes).

Se trabaja con el cien por ciento de los estudiantes que matricularon en 2013 el curso de Merceología IV, compuesto de un total de 65 estudiantes donde 28 son hombres y 37 mujeres, más 12 docentes, 4 del mismo curso y 8 del resto de cursos, donde 7 son hombres y 5 mujeres. Este curso tiene un valor de 4 créditos, 5 horas por semana, donde 3 son de teoría impartida por el profesor responsable del curso, y 2 horas de laboratorio para



realizar práctica con el profesor asistente, implica además 15 horas semanales extra clase para investigación.

La investigación se realiza en la Universidad de Costa Rica, Sede Central, San Pedro de Montes de Oca, en consideración a que el Plan de Estudios obliga a los estudiantes a matricular el cuarto y último curso de Merceología y el resto de los cursos del área aduanera señalada supra, en el tercer nivel de la Carrera. El estudiante al finalizar exitosamente el tercer año de estudios recibe el Título Universitario de Diplomado en Administración Aduanera, que le ubica en el contexto laboral bajo una categoría normada por la Ley General de Aduanas, como Asistente de Agente Aduanero.

### **Categorías de análisis**

Las categorías se definen de la siguiente manera:

1- Descripción del entorno internacional y nacional de la Merceología. Se refiere al movimiento y comercio internacional de mercancías que comprende según Monge (2006), la descripción y designación, origen, modos de obtención, preparación, mezcla, modificación o transformación, forma o manera de presentarlo en el comercio, su función, impurezas y falsificaciones, métodos de análisis e investigación para reconocer las mercancías, así como las reglas, acuerdos, convenios y tratados en que se involucran. La visión curricular comprende el análisis de los contenidos de los programas de los cursos de tercer año, en especial Merceología IV que imparte la

Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior.

2- Conocimiento, uso y dominio del lenguaje técnico merceológico. La aplicación correcta de la designación, descripción o nombre de las mercancías conforme al lenguaje universal de la OMC sea, la teoría puesta en práctica que, según Céspedes (2005), proporciona a los estudiantes los conocimientos necesarios para que puedan conocer, estudiar, analizar, interpretar y describir el mundo de las mercancías objeto del comercio exterior. La Merceología en la Carrera implica cuatro cursos técnicos que el estudiante debe aprobar en orden ascendente, sigue señalando Céspedes que, es una materia muy técnica y sobre la cual no se cuenta con suficientes fuentes de información. Este conocimiento, uso y dominio, es uno de los mayores tesoros que una persona pueda poseer, y representa la puerta de acceso a numerosos beneficios, no solo relacionados con el ámbito económico, sino también con la realización personal y con la construcción de la sociedad, aspectos esenciales dentro del proceso de realización del ser humano.

3- Propuesta de lineamientos generales, con enfoque socio-constructivista, para la enseñanza del lenguaje técnico en Aduanas y Comercio Exterior. Este enfoque permite que los sujetos de la investigación utilicen correctamente el lenguaje para cada mercancía, relacionando el concepto con su denominación; la conceptual, que relaciona el concepto con la realidad que representa en su contexto de uso, para lograr la transmisión del conocimiento especializado.

## Instrumentos

Guía de Observación de estudiantes y docentes: la observación cualitativa, según Hernández et al. (2010, p 411- 412) implica adentrarse en profundidad, estando atento a detalles, sucesos, eventos e interacciones con propósitos esenciales como: explorar ambientes; describir comunidades; comprender procesos; identificar problemas y; generar hipótesis para futuros estudios. Esta técnica permite para el presente estudio, analizar comportamientos, registrar eventos, estilos, recursos didácticos de los docentes, comportamientos y respuesta de los estudiantes de los cursos de Merceología IV, del tercer año de la Carrera, así como identificar el conocimiento, uso y dominio del lenguaje técnico merceológico y universal del comercio. Para ello, se parte de una guía de observación del investigador.

Cuestionario a estudiantes y docentes: se aplica a los sujetos de información, a 12 docentes y 65 estudiantes de la Carrera, nivel tercer año, curso Merceología IV, en la Sede Central, San Pedro de Montes de Oca, Universidad de Costa Rica, de este modo se garantiza que todas las personas participantes en el presente estudio señalen su percepción sobre las categorías de análisis. Las respuestas obtenidas de la encuesta permiten conocer las percepciones sobre cuatro constructos a saber: 1- conocimiento del lenguaje merceológico, 2- uso del lenguaje técnico-merceológico en el currículo de la Carrera, 3- dominio del lenguaje técnico-merceológico por parte de profesores y estudiantes y 4- metodología que considera mejor para la

enseñanza del lenguaje técnico-aduanero. El cuestionario contiene preguntas cerradas con varias opciones de respuesta, usando una escala Likert, que según Sánchez (1998), es una escala psicométrica que especifica el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, ítem o reactivo). Se elabora una serie de enunciados afirmativos y negativos sobre el tema que se pretenden medir, la serie de escala es de 1-5. Los encuestados valoran el conjunto de ítems que se presentan en forma de afirmaciones para medir la reacción del sujeto (Hernández et al., 2010). Cada uno de los ítems está planteado en una escala de valoración de 5 posiciones, siendo un 1 “totalmente en desacuerdo”, 2 “en desacuerdo” 3 “ni de acuerdo, ni en desacuerdo”, 4 “de acuerdo” y 5 “totalmente de acuerdo”. La escala de Likert es un método de escala bipolar que mide tanto el grado positivo, neutral y negativo de cada enunciado. Para la puntuación y análisis, después de completar el cuestionario, cada elemento se puede analizar por separado o, en algunos casos, las respuestas a cada elemento se suman para obtener una puntuación total para un grupo de elementos. Por ello las escalas de tipo Likert son un tipo de escalas sumativas.

Guía de entrevista a Experto en Merceología: con la aplicación de entrevista cualitativa, se conoce de primera fuente los sentimientos, pensamientos y criterios del experto internacional en Merceología con que cuenta el país, utilizando la técnica de entrevista personal a profundidad no estructurada, sea, abierta donde el entrevistador, según Hernández et al. (2010) se fundamenta en una guía

general de contenido y posee toda la flexibilidad para manejar el ritmo, estructura y contenido.

El cuadro 2 contiene una matriz metodológica de objetivos, con las categorías de análisis, la definición operativa, la técnica y, el instrumento de recolección de datos, así como la fuente de información:

**Cuadro 2.** Categorías de análisis, definición operativa, definición técnica, instrumento de recolección de datos y fuente de la información

Categoría de análisis	Definición operativa	Técnica recolección de datos	Instrumento recolección de datos	Fuente de información
1. Descripción del entorno internacional y nacional de la Merceología.	Entorno internacional, usos y aplicaciones de la Merceología	Observación	Guía de Observación	Bibliografía
	Currículo de los 4 cursos para determinar: objetivos, contenidos, metodología y evaluación.	Revisión documental		
	Análisis de la realidad aula y las estrategias metodológicas para el curso de Merceología.	Observación		Programas de cursos Carrera
2. Conocimiento, uso y dominio del lenguaje técnico merceológico	Uso del lenguaje técnico dentro del curso de Merceología,	Encuesta	Cuestionario	Docentes de los 4 cursos de nivel V de tercer año
		Encuesta	Cuestionario	Estudiantes y docentes de tercer año
3. Propuesta de lineamientos generales con enfoque socio-constructivista para la enseñanza del lenguaje técnico en Aduanas y Comercio Exterior.	Incorporación de la enseñanza del lenguaje técnico desde la visión curricular, mediante técnicas y recursos específicos como vídeos, películas, imágenes.	Encuesta	Cuestionario	Estudiantes de Merceología IV, de tercer año
		Encuesta	Cuestionario	Docentes de los 4 cursos de tercer año de la Carrera
		Entrevista abierta a experto	Guía de entrevista	Experto en Merceología

Fuente: Elaboración propia

### Procedimiento de recolección y análisis de datos

Las fuentes de información son siete a saber: la propia del investigador en sus observaciones; la que genera la bibliografía; los programas de cursos; la

derivada de la entrevista abierta a experto y a los docentes del curso de Merceología IV y; las respuestas de docentes y estudiantes. El investigador solicita la autorización del Director de la Escuela de Administración Pública, para la aplicación de los instrumentos a estudiantes y

profesores que imparten los cursos de aduana de tercer año de la Carrera, con el objeto de obtener información sobre el uso, conocimiento, manejo y mención de mercancías objeto del comercio internacional.

Al experto internacional con que cuenta el país en materia de Merceología, el Dr. Reinaldo Monge Valverde, se le aplica un protocolo de explicación de la investigación y lo que persigue la misma, para posteriormente permitir que se exprese libre y abiertamente; conforme señala aspectos de relevancia, el investigador interviene para aclarar conceptos y obtener resultados. Este tipo de entrevista se graba con la venía del experto. Para el caso de los docentes se contacta a cada uno de ellos y el investigador aplica el cuestionario indicando lo que se pretende e incluso, plantea algunas opciones de enfoque metodológico, técnicas didácticas y recursos que pudieran ser una opción para ese docente. En el caso de los profesores de Merceología IV, además de lo reseñado en el punto anterior, se comparte con ellos horas clase y posteriormente se conversa sobre las estrategias metodológicas.

## **Resultados**

Los datos son clasificados y analizados por medio de un procesador de texto, transcripción de grabaciones y una revisión completa de todos los materiales, obteniendo información a la que se le aplican diferentes técnicas estadísticas, cualitativas de tipo descriptivo y algunas cuantitativas que, permiten sustentar los informes de la mejor manera posible, utilizando tablas y gráficos para un mejor

análisis e interpretación de los resultados. Partiendo de la teoría fundamentada, donde según Hernández et al. (2010) los hallazgos o teorías emergen fundamentados en los datos, se sabe dónde se inicia (las primeras tareas), pero no dónde se termina. Por tanto, se coleccionan los datos, se organizan, se preparan para el análisis y se codifican para generar hipótesis, explicaciones y teorías.

En la encuesta realizada en el segundo semestre del 2013, participaron 65 estudiantes, que conforman el 100% de tercer año que cursan Merceología IV y 12 docentes que les imparten materias específicas de aduanas, todos de la Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Universidad de Costa Rica. El instrumento utilizado se conforma de 9 preguntas sobre el encuestado y los resultados son:

De los 12 docentes que participaron, 10 ostentan categoría profesional universitaria de Profesor Interino Licenciado y 2 son Asistentes de Docente de Merceología, dentro de la escala de carrera docente de la Universidad de Costa Rica, el escalafón de profesor instructor es el primer nivel que, puede ser interino o en régimen académico y en los cursos de Merceología, participan estudiantes avanzados, egresados o graduados en calidad de profesor asistente, para la parte práctica en laboratorio (aula o museo merceológico). Todos están nombrados para impartir los cursos de tercer año de la Carrera, a saber: Merceología IV (dos cursos, cuatro docentes, dos de ellos Asistentes); Arancel aduanero y barreras al comercio (dos cursos, dos docentes); Regímenes

aduaneros y sus procedimientos I y II (tres cursos, tres docentes); Valoración aduanera de las mercancías I y II (tres cursos, tres docentes).

El experto consultado, Dr. Reinaldo Monge Valverde, al respecto del poco o casi nulo uso del lenguaje del comercio y de la Merceología por parte de los docentes que enseñan materias aduaneras en la UCR, señala:

“Para mí todo eso es cosmético. Es interesante aclarar que cada mercancía debe recibir el nombre técnico-científico correspondiente, de esta manera los profesores deben adquirir la destreza de comunicarse con estas expresiones, aunque sean profesionales de áreas diferentes a las técnicas-científicas.

La Merceología es la tecnología de las mercancías del comercio internacional y si no conocen este lenguaje técnico, es muy difícil que se expresen correctamente, ello debido a la carencia de una buena dicción, lo que significa que su léxico no está en concordancia con lo que van a enseñar, por desconocimiento del lenguaje tecnológico.

Si fueran ingenieros, químicos, farmacéuticos, biólogos o físicos, indudablemente estarían en un conocimiento de que significa tecnológicamente una expresión usada. Para expresar un proceso merceológico, directa o indirectamente es más fácil comprenderlo sí, se tiene una base técnica o científica, pero sí se carece de esa base, como vas a pedirle peras al olmo, es decir, no vas a esperar que se entienda el término manzanas, si no saben que es un *Pirus malus*, nombre científico expresado en latín. Todas las mercancías de origen animal vegetal y mineral se identifican por su nombre en latín.

Inclusive, pueden tener profesores que dicen saber Merceología, pero no están enseñando Merceología, están enseñando arancel. Estamos de acuerdo, arancel o clasificación simplemente, significa que no estudiaron las bases técnicas científicas.”

Sobre la categoría denominada entorno internacional, usos y aplicaciones de la Merceología, la investigación la describe y presenta con amplitud, se extrae a manera de referencia que, la Merceología estudia las mercancías objeto del comercio y por ello comercio y mercancía están íntimamente ligados, el comercio de mercancías se nutre, crece, desarrolla, existe y colabora con el planeta. Comercio y mercancía se perfeccionan y legalizan ante las aduanas con el cumplimiento de las normas y barreras arancelarias y no arancelarias; así, las mercancías quedan dispuestas para el uso o consumo legal. El eje central de la trilogía comercio, mercancía y aduanas es, la ciencia denominada Merceología.

La Merceología aporta y otorga bajo reglas claras, una única designación y codificación para cada mercancía, que servirá además para el establecimiento de impuestos aduaneros, barreras no arancelarias, permisos, estadísticas, toma de decisiones, firma de acuerdos, convenios y tratados entre otros usos, que además afectan directamente los costes de las mercancías en cuestión. El ser humano, desde que se comunica con el lenguaje oral, denomina a las mercancías objeto del comercio por el nombre aprendido, sin hacer reflexión alguna en sí corresponde o no al nombre universal obligatorio, para los países Miembros del Sistema Multilateral del Comercio.

Educadores y facilitadores en la educación formal e informal, el comercio y las Aduanas, entre otros muchos campos, requieren conocer que, existe una ciencia que, utilizando una nomenclatura internacional, se concibe como el lenguaje universal del comercio y que los habitantes de los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) -164 a la fecha-, deben obligatoriamente designar a las mercancías conforme a la Merceología. El tema es necesario, oportuno e integral en cualquier formación, capacitación o actualización, pero quizás en especial en las instituciones públicas y privadas donde se impartan materias de aduanas y comercio, también lo es en las ciencias económicas y como parte de la cultura general del costarricense.

Sobre la descripción de las estrategias metodológicas que aplican los docentes del lenguaje técnico en el área de Merceología en la Carrera (objetivo específico 2), interesa concentrarse en la parte relacionada con el currículo para determinar objetivos, contenidos, metodología y evaluación de los cuatro cursos principales, todos impartidos en el primer semestre del 2013 en la Escuela de Administración Pública, Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior. Para el curso de Merceología IV se analizan las estrategias metodológicas y detalles de interés, compartiendo en el aula con el docente varias sesiones.

Los programas de los cursos se solicitan a la Escuela, para el análisis y las consultas verbales a los docentes que los imparten, el investigador en 35 años de colaborar como docente para la Carrera cuenta con la experiencia de haber

impartido los cuatro cursos, en tres de las sedes de la UCR. Para conocer el detalle de interés en cada uno de los cursos, se inicia con Merceología, al cual se le incorpora el análisis de la realidad aula, y las estrategias metodológicas que los docentes emplean, luego se continúa con los tres cursos restantes.

En cuanto a la descripción de las estrategias metodológicas, aplicadas para lograr éxito en los objetivos y contenidos previstos, se determinan los pasos para que el docente logre que los discentes se apropien del conocimiento; para potenciar y mejorar procesos de aprendizaje y de enseñanza, durante diferentes momentos del curso; y para evaluar permanente del progreso. Se ofrecen entre otros, el diálogo, la investigación, trabajo individual y en equipo, y la observación, donde se deben aplicar además recursos didácticos que faciliten el aprendizaje, por ejemplo, el uso de rotafolio, pizarrón, dibujos, imágenes, vídeos, visitas a industrias, láminas, juegos y material de lectura. En este programa se mencionan las siguientes estrategias:

- Talleres teórico-prácticos de identificación de la materia merceológica, incluso con trabajos de investigación estudiantil.
- Discusión grupal sobre muestras representativas de las unidades estudiadas y la correcta clasificación de esas mercancías en la Nomenclatura.
- Lecciones magistrales con explicación de contenido, implicación científica o tecnológica para lograr el conocimiento profundo de los productos a clasificar.

- Prácticas de índole teórica, así como resolución de casos con catálogos y muestras representativas de las mercancías aportadas por el profesor o el estudiante.
- Actividades de medición del aprendizaje, vídeos de procesos productivos, investigación de nuevas mercancías en el comercio y posibles charlas.
- Prácticas y trabajo de investigación con valor de 15% mientras que los exámenes cortos, parciales y final tienen un valor del 85%.

Producto de la observación en el curso de Merceología IV, del primer semestre del año 2013 de la Carrera, la experiencia del investigador y las consultas verbales a los docentes se reseña que este curso, fue matriculado por 65 estudiantes de los 129 de tercer año, sea, un 50.38% de la población, lo cual muestra que, por razones aún sin conocer ni investigar, casi un 50% no lleva el mismo ritmo que el programa plantea. El enfoque pedagógico es un poco del socio-constructivista y otro poco del de competencias, pero como tal, no está definido en el programa ni en el currículo, ni es entendido como tal por el docente, aunque la Escuela tiene definidos los enfoques de sus carreras (véase cuadro 1).

En el proceso de enseñanza observado, se utilizan diversos ejercicios comparativos, como, por ejemplo: los montacargas contra su terminología correcta de carretillas industriales auto propulsadas, y la correcta de vehículos automóviles contra la terminología incorrecta de carros. Además, se resuelven dudas y se les deja tareas de investigación, para reforzar conceptos,

pero, la materia a conocer es tan extensa, que no se puede abarcar todo el universo en detalle, por ello, se da énfasis a los capítulos 84, 85, 87 y 90 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, dentro de los 25 en que corresponde formar en este curso.

Asimismo, el docente que imparte la parte práctica, denominada taller señala que, planifica con el profesor que imparte la parte teórica las 11 sesiones de 100 minutos cada una, para un tiempo efectivo de 1100 minutos de clase impartida en el aula merceológica que, tiene una serie de muebles que descansan en el suelo, los cuáles contienen muchos espacios para contener muestras de mercancías, lamentablemente, aún no está rotulado cada espacio, ni hay un encargado de inventariar y acrecentar las muestras existentes.

En resumen, en la parte teórica se analizan conceptos y en la práctica se asocian esos conceptos con la mercancía y su clasificación en la Nomenclatura, se trata de que visiten empresas, en especial la programación incluye tareas, los exámenes son de clasificación numérica y base legal a partir de una imagen o muestra, sea, no se definen conceptos de mercancías ni el uso obligatorio del lenguaje universal del comercio. Unido a lo anterior, reitera el docente de la parte práctica que, el interés de los estudiantes por esta materia no es el ideal, quizás porque la Carrera se promociona hacia el comercio, y los estudiantes se visualizan cuando se gradúen, como negociadores internacionales o en puestos de jerarquía, por ello, sus intereses se consolidan en otras materias y no visualizan que la

Merceología es fundamental en su formación, pues para, entre otros puestos a desarrollar, el ser negociador internacional, laborar en normas de origen, aplicar logística, valoración aduanera, arancel o procedimientos aduaneros, sin el pleno dominio de la Merceología, no se es nada y siempre se dependerá de quién domine estos temas.

Al respecto de los resultados obtenidos en el análisis de la realidad, aula y las estrategias metodológicas usadas, es importante tener claro que, aunque se imparten cuatro semestres de Merceología, el tiempo es corto para conocer la Merceología de las mercancías que se comercializan en el mundo, por ello, deben tratar de resumirse en grandes criterios, las secciones, capítulos, partidas y subpartidas de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), se aclara también que, esta materia y su dominio por los graduados es fundamental en las labores a desarrollar dentro y fuera del Estado.

Del análisis de la estructura curricular en los programas de interés, todos correspondientes a los cuatro cursos señalados supra, no plantean tácitamente, referencia alguna, a ninguno de los enfoques pedagógicos del plan de estudio aprobado en 2010, y que contempla los siguientes paradigmas: conductista, cognoscitivo, teorías socioculturales, humanista y constructivista. Ninguno de los programas señala de manera clara la necesidad de utilizar el lenguaje universal del comercio y, no hay unidades temáticas que lo señalen, ni detalle de evaluación que lo mencione.

Siendo la población de 129 estudiantes de tercer año, los cuatro cursos principales de tercer año solo fueron matriculados por 26 personas, sea, un 20.15%, mientras que, un 24.80% matriculó solamente tres de esos cursos. Sin embargo, todos los cursos tratan sobre las mercancías objeto del comercio internacional, por tanto, el uso del lenguaje se da, pero a criterio de cada docente o discente. Se denotan carencias en cuanto a aplicación de modelos y enfoques que la misma Escuela señala, al igual que este informe en su cuadro 1, el proceso de enseñanza-aprendizaje se centra en el docente, no así en el discente y los procesos constructivistas o de competencias se perciben levemente en las clases.

Para el cumplimiento de todo lo anterior se utilizaron elementos técnico pedagógicos, como métodos didácticos, a saber: el indirecto basado en demostración práctica, fichas técnicas, muestras y visitas a empresas, los interrogativos mediante pruebas escritas, trabajo individual, trabajo en equipo, demostraciones didácticas y prácticas, interacción activa y expositiva; técnicas didácticas, como clase magistral, clase práctica (taller), trabajo de campo (visitas) y tareas; recursos didácticos como videos, pizarra acrílica, pantalla retráctil, marcadores de punta de fieltro, muestras de mercancías, máquina para el tratamiento de la información (computadora) tanto para el docente, asistente y estudiantes que deseen usarla, vídeo proyector de transparencias instalado de manera permanente en el aula 301 y 302 de Ciencias Económicas, con sus muebles que descansan en el suelo (escritorio y pupitres), diverso



material impreso como catálogos, Nomenclatura del Sistema Armonizado, prácticas de clasificación, evaluaciones y fichas técnicas de mercancías y; recursos tecnológicos interactivos como la internet, campus virtual y correo electrónico.

## Discusión

A los efectos de la realidad imperante, se percibe y señala que, quizás uno de los grandes problemas radica en que, el cuerpo docente de la Carrera de Administración Aduanera y Comercio Exterior, desde su misma creación en 1978 y hasta la fecha, no cuenta con graduados en educación, por tanto, nadie se ocupa de contextualizar y ubicar la estructura curricular dentro de los enfoques pedagógicos pretendidos, que quizás solo están escritos en el papel.

Al ser una Carrera creada en la UCR (CICAP), a solicitud expresa del Gobierno y en sus primeros 17 años de vida (1978-1995) financiada por el Ministerio de Hacienda, para formar a su recurso humano aduanero, siendo en los restantes 19 años incorporada a la Escuela de Administración Pública y al presupuesto de UCR, la contratación de docentes ha sido interina y basada en escoger aquellos candidatos que, se supone dominan o practican la materia objeto del curso específico a impartir, de entre los que componen la estructura curricular. Así, durante 23 años no hubo un sólo concurso para ingreso a Régimen Académico, y después del 2003 solo se han nombrado 5 profesores de un  $\frac{1}{4}$  de tiempo y 2 de tiempo completo (uno de ellos el investigador); siendo el resto interinos y generalmente de un  $\frac{1}{4}$  o  $\frac{1}{2}$  tiempo, donde su trabajo principal se

localiza fuera de la institución académica; lo que genera entonces, el contar con especialistas en la materia aduanera y de comercio exterior, pero con muy poco o ningún conocimiento en educación, y en caso de tenerlo, con muy poca o nula aplicación de didáctica.

Lo anterior, en criterio del investigador se da, quizás por la costumbre que en la contratación de personal se aplica:

- 1) Buscar los supuestos mejores profesionistas de entre aquellos que laboran dentro del Sistema Aduanero Nacional -que comprende tanto al sector público como al privado-, traerlos al campus universitario y probarles, algunas veces, resultan un éxito y otras no tanto, lo que genera no volver a contratarlos;
- 2) Ubicar los mejores estudiantes en cada materia, invitarlos a ser asistentes de los docentes y luego conforme crecen bajo la guía del docente, nombrarlos como docentes en otras sedes, mientras se genera necesidad en la sede central, unas veces resultan excelentes y otras un rotundo fracaso;
- 3) Por referencia o amistad con algún docente o administrativo se procede a contratarlos para cursos específicos y si las evaluaciones de los estudiantes son aceptables, se quedan como docentes;
- 4) Los estudiantes gestionan becas al exterior y la Asamblea de Escuela les reserva plaza, luego al regresar graduados, la UCR debe contratarlos, sean buenos o malos docentes, ingresan al sistema y se quedan; y
- 5) Desde 2003 por concurso, se gestan algunas plazas y los candidatos

participan, siendo elegidos por la Asamblea de Escuela, que en el caso de la Carrera es minoría, por cuanto la Carrera de Administración Pública es quién tiene mayoría de docentes, lo cual genera, que ajenos a la actividad aduanera y de comercio exterior, definan a quién se contrata.

Por otra parte, el interés del estudiantado por la Merceología no es el ideal, quizás porque la Carrera se promociona hacia el comercio y los estudiantes tienen como visión ocupar puestos internacionales de jerarquía, no intuyendo que, la Merceología es parte prioritaria en su formación, pues entre otros el negociador internacional, gerente de comercio, de aprovisionamiento, logística, estudiosos de las normas de origen, valoración aduanera, arancel o procedimientos aduaneros, sin el pleno conocimiento de la Merceología dependerá de quién si domine estos temas.

En cuanto al análisis de la estructura curricular en los cuatro programas de interés, ninguno señala o evalúa la necesidad de utilizar el lenguaje universal del comercio, tampoco plantean referencia alguna a los enfoques pedagógicos del plan de estudio aprobado en 2010 por la Escuela. Sin embargo, se puede concluir que la estructura curricular tiene, sin ser explícita y de alguna manera, un poco de cada uno de los enfoques pedagógicos, en especial del socio-constructivista, y también que, todos los cursos tratan sobre las mercancías objeto del comercio internacional, por tanto, el uso del lenguaje se da, pero a criterio de cada docente, asistente o estudiante. El proceso de enseñanza-aprendizaje se

centra en el docente, no así en el discente, los procesos constructivistas o de competencias se perciben levemente en la impartición de clases.

### **Recomendaciones generales**

Para la dirección de la Escuela de Administración Pública y la coordinación de la carrera: acatar la normativa y promocionar el correcto uso del lenguaje técnico aduanero y de comercio exterior en todos los cursos de la carrera.

El curso Merceología IV a partir de sus objetivos, se direcciona a que el discente conozca, identifique y aplique los criterios merceológicos, no así el lenguaje merceológico universal del comercio. Las estrategias metodológicas aplicadas para lograr con éxito los objetivos y contenidos previstos, en este programa, no incluyen el correcto uso del lenguaje merceológico universal del comercio, por tanto: es perentoria la capacitación en este ámbito, posibilitando la estandarización del conocimiento proyectado.

Para la Dirección, coordinación y docentes que imparten la Merceología: incorporar en los objetivos del curso la obligación del correcto uso del lenguaje técnico aduanero y de comercio exterior; ubicar el enfoque pedagógico y evaluar el correcto uso.

El aula merceológica debe tener un responsable de actualizar, engrandecer el muestrario de mercancías y etiquetar el contenido de cada espacio dentro de los muebles; ello, amén de no permitir matrícula superior a 35 estudiantes por grupo y, debe generarse un banco de prácticas, dinámicas, correspondencia e

imágenes y a partir de nuestra investigación, partiendo de la propuesta de lineamientos generales culminar con guías metodológicas que, puedan ser publicadas en la web de la Carrera y ser accedidas por todos los docentes de la Carrera.

Para los estudiantes de la carrera: aprovechar al máximo los cuatro semestres de Merceología y visualizar en esa ciencia, las fortalezas que el estar formado en aduanas y comercio exterior le dará en cualquier posición laboral que ocupe a futuro, además, navegar en ella, investigar, apropiarse de todo lo que ofrece y mantenerse actualizado.

La dirección de la Escuela de Administración Pública debe proponer ante la Coordinación de Carrera y ésta ante la Cátedra de Merceología que, se incorpore en los programas de Merceología el uso del lenguaje universal del comercio y que sea parte de la evaluación y de las prácticas. Igualmente, debe generarse una campaña de posicionamiento de la Merceología y su importancia en la formación del futuro graduado; adicionalmente, se debe promover alguna directriz para que los docentes de los cursos de Merceología respeten el lenguaje universal, y en sus cursos se preocupen de investigar el que corresponde a las mercancías de que se haga mención.

Para la dirección de la Escuela de Administración Pública: debe preocuparse de que la planilla de docentes tenga o adquieran fortalezas en educación y que conozcan el campo aduanero o bien llegar a algún tipo de alianza con la Escuela de Educación, para

que se forme, capacite o actualice al recurso humano conector de aduanas, tratando de que la estructura curricular de la Carrera, se ubique dentro de los enfoques pedagógicos que están planteados. Así, debe preocuparse por la educación continua de los docentes, mismos que deben entender y aplicar con transparencia, el o los paradigmas de los enfoques que la Escuela adopte. Se considera que, con un buen plan de capacitación en pedagogía para los docentes, se solventa la situación del conocimiento y puesta en práctica de estrategias, técnicas, actividades y tareas pedagógicas en el aula, sin necesidad de que sean profesionales en Educación.

Para los docentes que no imparten Merceología: preparar los programas de la estructura curricular teniendo claro que en su propuesta deben incorporar el correcto uso del lenguaje universal del comercio, tanto por los estudiantes como por ellos mismos, y así ser señalados dentro de la evaluación, asignando valores al correcto uso.

Para la dirección de la Escuela, coordinación de la carrera, docentes y estudiantes: aceptar la realidad de las percepciones y asumir el desafío de cambiar lo que se deba cambiar, llevar adelante una campaña para posicionar en la mente de los docentes y discentes la Merceología, y con ella el lenguaje universal del comercio. Esto significa que diversos actores, tomen las decisiones correctas en las direcciones correctas, con un enfoque pedagógico, quizás basado en el socio-constructivismo o en competencias, para facilitar el proceso. Esta decisión traerá consigo muchos beneficios para todos los actores, por ello

es necesario para los docentes generar metodologías, técnicas e instrumentos que les permitan, hacer un alto en el camino y comenzar a usar el lenguaje técnico en Aduanas y Comercio Exterior, mediante herramientas concretas, accesibles y eficaces, para que los docentes y discentes logren crecer en esta materia. La Dirección de la Escuela de Administración Pública puede definir una estrategia para que los docentes se involucren y apliquen la propuesta de lineamientos generales y avancen hacia guías metodológicas para la enseñanza del lenguaje universal del comercio, basado en la Merceología, solo se requiere contar con la directriz para que enseñen y se expresen en ese lenguaje.

Para todos los actores: adoptar la propuesta de lineamientos generales, que conduzca a la guía metodológica que el Investigador propone, aplicar en los cursos y realizar una nueva encuesta a futuro, para medir percepciones y definir el camino a seguir.

### **Lista de Referencias**

- Alcaraz, E. (2002). La tercera didáctica de las lenguas modernas. Madrid: Ministerio de Educación.
- Amat, O. (2000). Aprender a Enseñar. Madrid: Ediciones Gestión 2000.
- Arce, R. (2014). Estrategias pedagógicas para la enseñanza de la Merceología en la Carrera de Bachillerato y Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Doctorado en Ciencias de la Educación. San José. Universidad Católica de Costa Rica Anselmo Llorente Y Lafuente.
- Beckmann, J. (1810). Grundsätze der teutschen landwirthschaft vorgetragen von Johann Beckmann (Vol. 1.0).
- Beckmann, J. (1978). Vorbereitung zur Warenkunde. (2ª ed.). Fondazione Luigi Micheletti: Goettingen.
- Cazden, C.B. (1986). Classroom discourse. En Wittrock, M. Handbook of Research on Teaching. 392-431. New York. McMillan.
- Céspedes, A. (2005). Antología Especializada de Merceología. (1ª ed.). Universidad de Costa Rica: San José.
- De Bessé, B. (1997). Terminological Definitions. En Handbook of Terminology Management (pp. 63-74). Philadelphia: John Benjamins.
- De Marco, O. (1979). The Technology of productive cycles: a meeting point between Commodity Science and Technology. Forum Ware Wissenschaft und Praxis, Núm.1, 9-11.
- De Marco, O. (1993). 200 anni di Merceologia: passato presente e future. Rassegna Chimica, Núm.45, 135-142.
- Eisner, E. (1995) Is the art of teaching a metaphor? Keynote address. International Conference on Teacher Thinking (Julio). Ontario. Brock University.
- Gage, N. (1978). The Scientific Basis of the Art of Teaching. New York. Teachers college Press.c
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2010). Metodología de la

- Investigación. (5ª ed.). México D. F.: McGraw Hill Interamericana.
- International Organization for Standardization [ISO] (1987). Principles and methods of terminology. Ginebra: ISO.
- Leoci, B. (2007). Cicli produttivi e merci. (2ª ed.). Roma: Aracne editrice.
- Medina, A., Salvador, F. (2002) Didáctica General. Madrid: Pearson.
- Monge, R. (1985). Introducción a la Merceología. San José: Editorial UCR.
- Monge, R. (2006). Curso de Merceología: Guía merceológica. San José: CICAP.
- Nebbia, G. (1968). L'evoluzione di una materia: la merceologia diventa uno studio di tecnologia sociale. Quaderni di Merceologia, Núm. 7, 25.
- Nebbia, G. (1968). Risorse Naturali e Merci: Un contributo alla Tecnologia sociale. Bari: Cacucci.
- Nebbia, G. (2001). Merceologia una e due: o solo una?. Ambiente costruito, Núm. 5, 59-63.
- Sánchez, F. (1998). Psicología Social. Madrid: McGRAW HILL.
- Titone, R. (1986). El lenguaje y la interacción didáctica: teoría y modelos de análisis. Madrid. Narcea.
- Ugarte, L. (2002). Merceología: Teoría y Práctica. México: Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional.
- Villavecchia, V. (1929). Dizionario di Merceologia. (5ª ed.). Milano: Ulrico Hoepli Editore S.p.A.
- Woods, P. (1996). Researching the art of Teaching, etnografy for educational use. London-New York. Routledge.

# El deber de gestionar el riesgo de conflictos de intereses en la administración pública

Jennifer Isabel Arroyo Chacón<sup>4</sup>

Tema presentado: 06/07/2017

Artículo aprobado: 23/10/2017

**Resumen.** El conflicto de interés se puede definir como una situación en donde existe una contraposición entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público que podrían influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales. Se clasifican en diferentes tipos: reales que es cuando se materializa el conflicto de intereses por existir contraposición entre sus intereses particulares y los fines públicos, violentando de manera expresa una norma jurídica, potenciales que se refiere a una situación que posee un alto riesgo de que se llegue a materializar un conflicto de intereses, y aparente que es cuando pese a que la situación no se tipifica en la norma brinda la apariencia de ser un conflicto de interés. Adicionalmente, se distinguen otros dos tipos de conflictos, que son: ciertos, en donde en donde se comprueba el conflicto y los percibidos, en donde existe la impresión de que se actúa persiguiendo intereses distintos a los colectivos sin que realmente suceda. Dada la importancia que posee el conflicto de interés en la administración pública las instituciones se encuentran obligadas a gestionar el riesgo de conflictos de interés reales, ciertos, potenciales, aparentes y percibidos; en virtud del deber de

probidad que rige toda la función pública y desde la perspectiva de la evaluación del riesgo que integra el sistema de control interno institucional. El presente artículo desarrolla la normativa jurídica nacional e internacional, así como la normativa técnica vinculada con la evaluación de riesgos que establece la obligación de las administraciones públicas de gestionar el riesgo de todo tipo de conflictos de intereses a lo interno de la organización.

**Palabras clave:** conflicto de intereses, lucha contra la corrupción, mecanismos preventivos, corrupción.

**Abstract.** Conflict of interest is a situation where there is an opposition between public interest and the private interests of a public official; when it has, in particular, interests, which could unduly influence the exercise of its official functions and responsibilities. They are classified into different types: real which is when the conflict of interest materializes because there is a conflict between their particular interests and public purposes, expressly violating a legal rule, potential that refers to a situation that has a high risk that a conflict of interest materializes, and apparent where, although the situation is not typified gives the appearance of being configured as such, which is related to certain conflicts of interest that are those where the conflict and

---

<sup>4</sup> Abogada, auditora y administradora pública. Universidad Estatal a Distancia (UNED). [info@profesorajenniferarroyo.com](mailto:info@profesorajenniferarroyo.com)

perceived, where there is the impression that it is acting pursuing interests other than the collective. Given the importance of this subject in the public administration, institutions are obliged to manage this risk, not only avoid real and certain conflicts of interest, but also potential, apparent and perceived conflicts; by virtue of the duty of probity and from the perspective of the risk assessment that integrates the system of internal institutional control. This article develops national and international legal regulations, as well as technical regulations related to risk assessment, which establishes the obligation of public administrations to manage the risk of all types of conflicts of interest within the organization.

**Keywords:** conflict of interest, anti-corruption, preventive mechanisms, corruption

## Introducción

Las situaciones de conflicto de interés son comunes a toda la administración pública, en donde resulta posible que, en un caso dado, el funcionario responsable de tomar una decisión o llevar a cabo una actuación se enfrente a intereses propios, lo cual demanda una actitud activa y alerta de la administración activa sobre este tema.

En los siguientes acápite se abordará la temática de los conflictos de interés desde su regulación a través de instrumentos internacionales, y el ordenamiento jurídico costarricense, así como sus situaciones más frecuentes, vinculado con el deber que posee la administración activa de gestionar el riesgo de manera adecuada, ello demanda que dentro de dicha valoración de riesgo se incluya el “riesgo de conflicto de interés” y se valore según su probabilidad de impacto.

En consecuencia, se propone que la administración instaure mecanismos pertinentes para gestionar adecuadamente el riesgo de conflictos de interés y tome las acciones necesarias para llevarlo a niveles aceptables, según los argumentos que se esbozan de seguido.

## Conflicto de interés

Concepto de conflicto de interés. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Código Internacional de Conducta para funcionarios internacionales (1997) señala que el conflicto de interés se puede presentar en dos niveles: a) a nivel institucional y b) a nivel personal. El conflicto es de carácter institucional cuando, debido a otras actividades o relaciones, una organización no puede prestar servicios imparciales, su objetividad para cumplir su misión se ve o puede verse menoscabada, o tiene una ventaja competitiva injusta; mientras que el conflicto de intereses personales se trata de una situación en que los intereses privados de una persona interfieren o puede percibirse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones oficiales.

En el presente documento interesa abocarse a los conflictos de intereses personales, vinculados con la situación particular del funcionario público. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su documento titulado “Recommendation of the council on guidelines for managing

conflicto of interest in the public service<sup>5</sup>” define conflictos de interés como<sup>6</sup> la situación determinada en que se da una contraposición entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público; cuando éste tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta del ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

El interés particular no debe limitarse al aspecto pecuniario sino más bien interpretarse en sentido amplio, como cualquier beneficio para el funcionario público que pueda influir en la toma de decisiones. El documento citado<sup>7</sup> define los intereses privados como cualquier situación que posea poder de influencia en la toma de decisiones públicas del funcionariado.

Por su parte el “*Código de Conduta da alta administração federal do Brasil*” lo define como la situación generada por el confronto entre intereses públicos y privados, que puedan comprometer el interés colectivo o influenciar, de manera

impropia el desempeño de la función pública<sup>8</sup>.

La legislación costarricense carece de una definición de conflictos de interés; no obstante, la Procuraduría General de la República en su papel de interpretador jurídico de las normas aplicables al sector público, ha señalado que el conflicto de interés constituye una violación al deber de probidad contenido en el artículo 3 y sancionado en el artículo 4 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública y se manifiesta cuando el funcionariado vea confrontados sus intereses personales y la satisfacción del interés público, momento en el cual, la Administración debe evitar que el conflicto se convierta en una violación a los deberes éticos que permean la función pública<sup>9</sup>.

Por su parte, la Sala Constitucional ha señalado que los deberes de legalidad, objetividad, imparcialidad que rigen el actuar de los funcionarios públicos constituyen el fundamento para las incompatibilidades que impidan que se

---

<sup>5</sup> Recomendación del Consejo sobre directrices para la gestión de conflictos de interés en el servicio público (traducción libre)

<sup>6</sup> “A ‘conflict of interest’ involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities”

<sup>7</sup> “14. In this definition, ‘private interests’ are not limited to financial or pecuniary interests, or those interests which generate a direct personal benefit to the public official. A conflict of interest may involve otherwise legitimate private-capacity activity, personal affiliations and associations, and family interests, if those interests could reasonably be considered likely to influence improperly the official’s performance of their duties. A special case is

constituted by the matter of post-public office employment for a public official: the negotiation of future employment by a public official prior to leaving public office is widely regarded as a conflict of interest situation”

<sup>8</sup> Conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

<sup>9</sup> En este sentido los dictámenes C-278-2006 de fecha 7 de julio del 2006, C-128-2007 de fecha 27 de abril del 2007, C-192-2008 del 4 de junio del 2008, C-294-2012 del 30 de noviembre del 2012, C-283-2014 del 8 de setiembre del 2014 y C-408-2014 del 18 de noviembre del 2014, C-476-2014 del 19 de diciembre del 2014, entre otros.



ubiquen en situaciones en donde haya conflicto o colisión entre intereses públicos y privados, destaca que hay un evidente interés público por mantener separado, inclusive, los intereses propios del servidor de los que pretende proteger desde el puesto que ejerce<sup>10</sup>.

En la definición de conflicto de interés se debe hacer referencia a distintos tipos de intereses que entran en conflicto:

- Interés público: Se refiere a la razón de ser de la Administración pública, la máxima que debe regir el actuar de todo el aparato estatal, legalmente se encuentra descrito en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados, el cual nunca deberá anteponerse, ni siquiera por encima de los intereses de la administración.
- Interés personal: Se refiere al conjunto de situaciones particulares del funcionario que lo vinculan de manera directa o por medio de relaciones familiares, parentesco, comerciales, civiles o cualquier otro tipo que poseen la capacidad de incidir en su toma de decisiones.
- Interés directo: Es aquel interés personal que coloca al funcionariado en una situación de conflicto con los intereses públicos que debe servir; es decir, en donde pueda verse perjudicado o beneficiado directamente en su interés personal por la decisión que tome en función

del interés público que sirve. Se caracteriza por:

- 1) Existe la posibilidad de que la persona funcionaria pueda experimentar algún tipo de beneficio o perjuicio,
  - 2) El interés es particular e individualizado,
  - 3) El interés se sustenta en relaciones que se derivan de situaciones distintas del mero cumplimiento de los deberes funcionales del servidor,
  - 4) El interés es actual e inmediato.
- Interés indirecto: Se trata del mero interés cívico general o el interés que un servidor pueda poseer por el buen desempeño de las funciones que le son encomendadas; o bien, asuntos generales relacionados con una política o disposición de carácter general que pudiere afectar a un común de personas. Este tipo de interés no materializa un conflicto de intereses con el interés público que debe perseguir el funcionariado público.

Recapitulando, se configura conflicto de interés cuando existe contraposición de los intereses públicos que debe perseguir la persona funcionaria pública con los intereses privados que posea de manera directa o bien, por medio de sus familiares y/o relaciones comerciales o civiles, entendiendo que el origen del interés puede versar sobre elementos pecuniarios, personales o de cualquier otro tipo, en donde su interés personal se vea beneficiado o perjudicado por la

---

<sup>10</sup> En este sentido las sentencias 3932-1995 del 18 de julio de 1995, 2883-96 del 13 de junio de 1996, 5012-2001 del 12 de julio del

2001, 846-2006 del 08 de setiembre del 2006, entre otros.

decisión que tome en ejercicio del cargo público que desempeña, con lo cual se podría violentar la objetividad e imparcialidad en su decisión.

### **Tipos de conflictos de interés**

En el nivel de los conflictos de intereses personales se identifican cuatro tipos diferentes que son: reales o ciertos; potenciales; aparentes y percibidos.

Los conflictos de interés reales o ciertos son aquellos que se materializan por existir una contraposición entre los intereses personales del funcionario y los intereses públicos que debe tutelar, siendo un interés directo y, por ende, se encuentra tipificado como conflicto en una norma de carácter jurídico, que lo sanciona administrativa, civil e incluso penalmente. Se le denominada ciertos pues son aquellos en donde se comprueba que ocurrió el conflicto, por la existencia tipificada de un inaceptable conflicto de hecho entre los intereses individuales o privados de la persona servidora y sus obligaciones públicas.

Por su parte, los conflictos de interés potenciales son situaciones en las cuales si bien no se ha vulnerado una norma jurídica existe un alto nivel de riesgo de que llegue a materializarse un conflicto de interés real en el futuro, en este supuesto el conflicto no se ha consumado, es decir, no es aún de tipo real o cierto, pero la posibilidad de que llegue a concretarse demanda que se gestione adecuadamente para evitar que suceda.

El conflicto de interés aparente es aquella situación que carece de algún elemento para configurarse como real o cierto, en

consecuencia, queda fuera de la tipificación de la norma; no obstante, por su intensa cercanía con el cuadro fáctico tipificado da la “apariencia” de ser un conflicto real o cierto.

Estrechamente vinculado con el conflicto de interés aparente se encuentra el conflicto de interés percibido, que se refiere a situaciones que se escapan de las tipificadas en el ordenamiento jurídico como conflicto real, pero que por su cercanía es percibido por terceros como tal, pues el elemento faltante no resulta evidente, proyectando una imagen pública de conflicto de interés y, por tanto, de ilegalidad.

Los diferentes tipos de conflictos de interés citados generan, como consecuencia, una lesión a la imagen de objetividad e imparcialidad que deben reflejar los funcionarios públicos de una dependencia hacia la ciudadanía.

### **Actuaciones comunes que se consideran generadores de conflictos de interés**

La regulación de los conflictos de interés debe darse en dos estadios: el primero durante el ejercicio del cargo público, es decir, en el transcurso del tiempo en el cual la persona funcionaria está desempeñando una actividad pública, y en un segundo momento, que es un tiempo prudencial posterior al ejercicio del cargo público, por la cercanía que posee con la función pública que ha desplegado.

En estos dos escenarios surgen situaciones que, normalmente, podrían generar un conflicto de interés por lo que resulta común encontrarlas reguladas en

instrumentos referentes a la materia, a manera de ejemplo se citan los siguientes:

**Cuadro 1.** Situaciones comunes de conflicto de interés

<b>Conductas frecuentes de conflictos de interés</b>	
<b>Durante el ejercicio del cargo</b>	<b>Posterior al ejercicio del cargo</b>
Hacer uso de información privilegiada, obtenida en ejercicio de su cargo, en beneficio propio o de un tercero	Hacer uso de información privilegiada obtenida en virtud del ejercicio del cargo público, incluso después de haber dejado el puesto.
Actuar directa o indirectamente como asesor, consultor, intermediario o similar de intereses privados respecto a la entidad pública para la cual ejerce un cargo público.	Prestar directa o indirectamente cualquier tipo de servicio a persona física o jurídica con que haya establecido una relación en virtud del cargo público que desempeñó durante los 6 meses/un año posterior a la finalización del vínculo con el ente público
Conceder beneficios a su cónyuge, compañero, familiar hasta tercer grado de consanguinidad o persona jurídica en la cual participe directamente el funcionario o cualquiera de los familiares citados, en virtud del cargo público que ocupa.	Aceptar un cargo de administrador, asesor o establecer un vínculo profesional con persona física o jurídica que desempeñe una actividad relacionada o sea competencia del ente público con el cual mantuvo un vínculo en los 6 meses/un año, posteriores a la finalización del mismo.
Recibir regalías o cualquier tipo de beneficio de personas que tengan interés directo en los asuntos que debe resolver en virtud de su cargo.	Intervenir directa o indirectamente en favor de intereses privados ante el órgano público para el cual desempeñó funciones o que mantenga un relacionamiento cercano, durante los 6 meses/ un año posterior a la finalización del vínculo.
Prestar servicios de forma permanente o eventual a empresas cuya actividad sea controlada, fiscalizada o regulada por la entidad a la cual presta servicios.	Representar o asesorar a un privado ante el ente público para el cual desempeñó funciones en un caso del que tuvo conocimiento directo mientras ejercía la función pública, en cualquier momento.
Ejercer directa o indirectamente actividades que resulten incompatibles con las funciones que poseen en su cargo público.	
Recibir pago de servicios, viáticos o similares de cualquier fuente externa como proveedor o tercero vinculado con la entidad pública para la cual labora.	
Aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo, en beneficio de personas o grupos específicos, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios.	
Utilizar recursos o fondos públicos para la promoción de partidos políticos por medios tales como campañas publicitarias, tarjetas, anuncios, espacios pagados en medios de comunicación, partidas del presupuesto de la República, compra de obsequios, atenciones o invitaciones, para beneficio de personas o grupos específicos.	

Conductas frecuentes de conflictos de interés	
Durante el ejercicio del cargo	Posterior al ejercicio del cargo
Desplegar actividades remuneradas o gratuitas que resulten incompatibles con su cargo.	
Utilizar las instalaciones físicas, el equipo de oficina, vehículos o demás bienes públicos a que tengan Acceso, para propósitos ajenos al fin para el que están destinados.	
Aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo, en beneficio de personas o grupos específicos, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios	

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, existen cargos que poseen situaciones particulares que pueden generar conflictos de interés tales como presidente, diputados, contralor y subcontralor, defensor y subdefensor de los habitantes, fiscal general, jueces y similares, que deben ser regulados por ley especial.

De tal manera que se debe recurrir a instrumentos generales para tipificar las situaciones generadoras de conflictos de interés para la mayoría de los cargos públicos, en sus dos estadios: durante el ejercicio del cargo y para un periodo de tiempo razonable posterior al mismo; y a su vez recurrir a normas especiales para aquellos casos en donde por las particularidades del cargo se puedan presentar otras circunstancias de conflicto.

### **Normativa que regula el conflicto de interés**

Instrumentos Internacionales. Dado el impacto negativo que el conflicto de interés posee sobre el adecuado uso del erario ha sido abordado por diferentes instrumentos internacionales al tratarse

de una preocupación compartida por los países de la región.

El primer instrumento de este tipo fue la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de los países miembros de la Organización de Estados Americanos ratificada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica mediante Ley N° 7670 del 17 de abril de 1997, cuyo artículo III Medidas preventivas señala la necesidad de que los Estados instauren medidas para prevenir el conflicto de interés y velen por el adecuado uso de los fondos públicos.

El segundo instrumento que menciona los conflictos de interés fue el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos Públicos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante acto A/RES/51/59 el 28 de enero de 1997 en su acápite II. Conflictos de intereses e inhabilitación prohíbe la utilización del cargo público para fines particulares, así como otras situaciones generadoras de conflicto, textualmente dice:

## II. CONFLICTOS DE INTERESES E INHABILITACIÓN

4. Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.

5. Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.

6. Los titulares de cargos públicos no utilizarán indebidamente en ningún momento dinero, bienes o servicios públicos o información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

7. Los titulares de cargos públicos acatarán las disposiciones establecidas con arreglo a la ley o a las normas administrativas con miras a evitar que una vez que hayan dejado de desempeñar sus funciones públicas aprovechen indebidamente las ventajas de su antiguo cargo.

Le sigue en fecha, pero en primer lugar de importancia, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada mediante Ley N° 8557 del 09 de enero del 2007, en cuyos artículos 7: Sector público inciso 4) aborda la necesidad de los Estados de prevenir estas situaciones y su vinculación con la corrupción pública, al indicar “4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.”

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha analizado el impacto de los conflictos de interés posee en la gestión de los gobiernos, por lo que se ha pronunciado al respecto en dos documentos relevantes: “*Recommendation of the council on guidelines for managing conflicto of interest in the public service*” aprobado en junio del 2003 y en las “*Recommendation of the OECD Council to combat collusion in public procurement*” aprobado el 17 de julio del 2012.

En el documento “*Recommendation of the council on guidelines for managing conflicto of interest in the public service*” la OCDE recomienda a los países miembros diseñar procedimientos para identificar y prevenir situaciones de conflicto de interés de acuerdo con su normativa interna<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> a) RECOMMENDS that Member countries, in establishing, amending or reviewing their conflict of interest policies in accordance with their own political, administrative and legal context, take due account of the Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public

Service (hereafter the Guidelines) which are set out in the Annex to this Recommendation and form an integral part thereof.

b) INVITES Member countries, through their work in the Public Management Committee, to identify and disseminate good practices in the

Otros instrumentos en el ámbito internacional que, sin poseer carácter de normas jurídicas, sí corresponden a compromisos políticos internacionales, que ha adquirido el Estado Costarricense, y que incluyen el deber de gestionar adecuadamente las situaciones de conflicto de interés, son las Cartas Iberoamericanas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno adoptado en la XVI Cumbre Iberoamericana en Uruguay en noviembre de 2006 en su artículo 17 tipifica conflicto de interés cuando los altos cargos intervienen de manera real o aparente, actual o futura en la toma de decisiones vinculadas a su cargo, y por ende están obligados a abstenerse de dicha práctica:

17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.

Deber reiterado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la Ciudad de

Panamá, Panamá el 18 y 19 de octubre de 2013, en su artículo 18 que al respecto dice:

18. De acuerdo con el principio de objetividad, fundamento de los principios de imparcialidad e independencia, las autoridades y funcionarios, así como todas las personas al servicio de la Administración Pública, deberán abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo, actuando siempre en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o en los que pueda existir conflicto de intereses según el ordenamiento jurídico correspondiente.

Nótese que la preocupación por las situaciones que provocan conflictos de interés, dada su vinculación con la corrupción, sea: real, aparente, actual, potencial o futura, atañe a todos los países de la región, de allí que sea un tema abordado por distintos instrumentos internacionales y cuya prevención, detección y sanción es un compromiso adquirido por nuestro país.

Marco jurídico nacional. En cumplimiento con los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales antes citados, Costa Rica modificó su ordenamiento jurídico interno mediante la aprobación de la Ley N° 8422 denominada Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública aprobada el 05 de mayo del 2010,

---

management of conflict of interest, as well as to assess areas in which further work could be appropriate

y la reforma al Código Penal introducida en esta misma ley.

Se destaca la tipificación como causal de responsabilidad administrativa contra el funcionario público que se encuentre en una situación de conflicto de interés sin abstenerse de conocer el asunto, independientemente del régimen de prohibición o inhabilitación que le aplique, contenida en el artículo 38<sup>12</sup> incisos a), b) y c) de la citada Ley N° 8422.

De manera más específica, respecto al ámbito de contratación administrativa, - área de alto riesgo de conflictos de interés y corrupción-, los artículos 22 y 22 bis de la Ley N° 7494 denominada Ley de Contratación Administrativa aprobada el 02 de mayo de 1995, establecen el régimen de prohibiciones para contratar

con el Estado, con el fin de evitar situaciones de conflicto de interés, cuya vulneración es sancionada según lo dispuesto con el numeral 95 de esta ley, aspecto reforzado en el inciso c) del artículo 38 de la Ley N° 8422 antes citado.

Por su parte, la Contraloría General de la República en su resolución D-2-20014-CO denominada Directrices Generales sobre Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores del 12 de noviembre del 2004, incluye el deber de abstenerse de incurrir en las siguientes situaciones de conflicto de interés tanto para la administración activa como para la auditoría interna:

---

<sup>12</sup> Artículo 38. Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:

a) Incumpla el régimen de prohibiciones e incompatibilidades establecido en la presente Ley.

b) Independientemente del régimen de prohibición o dedicación exclusiva a que esté sometido, ofrezca o desempeñe actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de intereses o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público. Sin que esta ejemplificación sea taxativa, se incluyen en el supuesto los siguientes casos: el estudio, la revisión, la emisión de criterio verbal o escrito, la

preparación de borradores relacionados con trámites en reclamo o con ocasión de ellos, los recursos administrativos, las ofertas en procedimientos de contratación administrativa, la búsqueda o negociación de empleos que estén en conflicto con sus deberes, sin dar aviso al superior o sin separarse del conocimiento de asuntos en los que se encuentre interesado el posible empleador.

c) Se favorezca él, su cónyuge, su compañera o compañero, o alguno de sus parientes, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, por personas físicas o jurídicas que sean potenciales oferentes, contratistas o usuarios de la entidad donde presta servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de esta misma Ley.

**Cuadro 2.** Situaciones de conflicto de interés según la CGR

Situaciones a evitar conflictos de interés en la administración	Situaciones a evitar conflictos de interés en la auditoría interna
<p>1.4 Conflicto de interés</p> <p>1. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deberán proteger su independencia y evitar cualquier posible conflicto de intereses rechazando regalos, dádivas, comisiones o gratificaciones que puedan interpretarse como intentos de influir sobre su independencia e integridad.</p> <p>2. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deben evitar toda clase de relaciones y actos inconvenientes con personas que puedan influir, comprometer o amenazar la capacidad real o potencial de la institución para actuar, y por ende, parecer y actuar con independencia.</p> <p>3. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán utilizar su cargo oficial con propósitos privados y deberán evitar relaciones y actos que impliquen un riesgo de corrupción o que puedan suscitar dudas razonables acerca de su objetividad e independencia.</p> <p>4. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán aprovecharse indebidamente de los servicios que presta la institución a la que sirven, en beneficio propio, de familiares o amigos, directa o indirectamente.</p> <p>5. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deben demostrar y practicar una conducta moral y ética intachable.</p> <p>6. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán participar directa o indirectamente en transacciones financieras, aprovechándose de información confidencial de la cual tengan conocimiento en razón de su cargo, de forma tal que ello les confiera una situación de privilegio de cualquier carácter, para sí, o para terceros, directa o indirectamente.</p> <p>7. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán llevar a cabo trabajos o actividades, remuneradas o no, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades en la función pública, o cuyo ejercicio pueda dar motivo de duda razonable sobre la imparcialidad en la</p>	<p>2.3. Conflicto de intereses.</p> <p>1. El personal de las auditorías internas y de la Contraloría General deberá proteger su independencia y evitar cualquier posible conflicto de intereses rechazando regalos o gratificaciones que puedan interpretarse como intentos de influir sobre su independencia e integridad, sin perjuicio del deber de denunciar ante las instancias competentes.</p> <p>2. El personal de las auditorías internas y de la Contraloría General debe evitar relaciones razonablemente inconvenientes con los directivos y el personal de la entidad fiscalizada y otras personas que puedan influir, comprometer o amenazar la capacidad de los auditores y funcionarios de la Contraloría General para actuar.</p> <p>3. El personal de las auditorías internas y de la Contraloría General no deberá utilizar su cargo oficial con propósitos privados y deberá evitar relaciones razonablemente inconvenientes que impliquen un riesgo de corrupción o que puedan suscitar dudas acerca de su objetividad e independencia.</p> <p>4. Con las excepciones de ley, el personal de las auditorías internas y de la Contraloría General debe mantener confidencialidad respecto de la información que se les haya suministrado para el ejercicio de su trabajo o que hayan conocido con ocasión de éste.</p>



Situaciones a evitar conflictos de interés en la administración	Situaciones a evitar conflictos de interés en la auditoría interna
<p>toma de decisiones que competen a la persona o a la institución que representa.</p> <p>8. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán solicitar o recibir de personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, directa o indirectamente, colaboraciones para viajes, aportes en dinero u otras liberalidades semejantes, para su propio beneficio o de un tercero.</p> <p>9. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán aceptar honorarios o regalías de cualquier tipo por discursos, conferencias o actividades similares, con excepción de lo permitido por la ley.</p> <p>10. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán efectuar o patrocinar para terceros, directa o indirectamente, trámites, nombramientos o gestiones administrativas que se encuentren, o no, relacionados con su cargo, salvo lo que está dentro de los cauces normales de la prestación de esos servicios o actividades.</p> <p>11. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán usar las instalaciones físicas, el equipo de oficina, vehículos o demás bienes públicos a que tengan acceso, para propósitos ajenos al fin para el que están destinados.</p> <p>12. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán utilizar recursos o fondos públicos para la promoción de partidos políticos por medios tales como campañas publicitarias, tarjetas, anuncios, espacios pagados en medios de comunicación, partidas del presupuesto de la República, compra de obsequios, atenciones o invitaciones, para beneficio de personas o grupos específicos.</p> <p>13. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán solicitar o aceptar directa o indirectamente regalos, comisiones, premios, donaciones, favores, propinas o beneficios de cualquier tipo. Los presentes dados como símbolo de la amistad de un país, sean de valor artístico, cultural u otro, deben ponerse a la orden de los órganos públicos encargados de su registro y custodia dentro del mes siguiente a su recepción.</p>	

Situaciones a evitar conflictos de interés en la administración	Situaciones a evitar conflictos de interés en la auditoría interna
<p>14. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán dirigir, administrar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la administración o que fueren sus proveedores o contratistas.</p> <p>15. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán recibir directa o indirectamente, beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración.</p> <p>16. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos no deberán aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo, en beneficio de personas o grupos específicos, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios.</p> <p>17. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deberán excusarse de participar en actos que ocasionen conflicto de intereses. El funcionario público debe abstenerse razonablemente de participar en cualquier actividad pública, familiar o privada en general, donde pueda existir un conflicto de intereses con respecto a su investidura de servidor público, sea porque puede comprometer su criterio, ocasionar dudas sobre su imparcialidad a una persona razonablemente objetiva, entre otros.</p> <p>18. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deberán resguardar, proteger y tutelar los fondos y recursos públicos. Todo acto contrario a tal imperativo debe ser denunciado de inmediato ante las instancias correspondientes.</p> <p>19. Los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios públicos deberán denunciar por las vías correspondientes, cualquier acto de corrupción.</p>	

Fuente: Directrices Generales sobre Principios y Enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República.

Nótese que el ordenamiento jurídico costarricense contempla el conflicto de interés, aunque se puede afirmar que la normativa citada resulta insuficiente pues no cubren todos los supuestos

requeridos, y carece de una regulación más estricta para las situaciones que se producen después de que la persona funcionaria ha dejado el cargo público; pese a ello, existe el deber legal de las

administraciones públicas de ocuparse de la temática de forma adecuada.

### El conflicto de interés y la prevención de la corrupción

La mera existencia de una situación que provoca un conflicto de interés no es una ilegalidad en sí misma, ni una violación a los deberes éticos del funcionario, y menos aún un acto de corrupción, pero sí es una situación que debe ser gestionada de manera adecuada para evitar que se incurra en una ilegalidad, pues el acto de corrupción se daría si pese al conocimiento de la situación de conflicto de interés se incurre en ella, sin apartarse o abstenerse.

De allí que la temática de conflicto de interés se encuentra íntimamente vinculada con la corrupción y la necesidad

de prevención. Dentro de los mecanismos mayormente recomendados para la prevención de los conflictos de intereses se encuentran:

**Códigos de ética y códigos de conducta:** Dichos instrumentos no solo permiten promover la ética pública y la ética institucional, sino que también contribuyen en la prevención de conflictos de interés al tipificar claramente las conductas a las que deben abstenerse de incurrir el personal de una entidad, según el cargo que ocupe, y las acciones que debe tomar para informar a la administración de la situación.

Estos instrumentos resultan tan relevantes que son recopilados en las dos convenciones internacionales que regulan la materia de lucha contra la corrupción antes citadas:

**Cuadro 3.** Códigos de ética y códigos de conducta

Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de la OEA	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción
<p>1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.</p>	<p>Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos 5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.</p>

Fuente: Convenciones internacionales citadas

**Contratación administrativa:** Las compras públicas son una de las áreas

más susceptibles de ser objeto de conflictos de interés y de actos de

corrupción, al ser precisamente donde se destinan los fondos públicos y se vinculan los intereses del Estado contratante y el particular contratista.

De allí que los instrumentos internacionales antes citados hagan hincapié en la necesidad de que los Estados tipifiquen las situaciones que se consideran conflicto de interés en materia

de compras públicas, promuevan la transparencia, la amplia participación de oferentes y la publicidad en los procesos de compra y establezcan procedimientos para evitar que los intereses privados priven sobre los públicos.

Al respecto los instrumentos citados indican:

**Cuadro 4. Criterios internacionales en torno a la temática de contratación administrativa**

<p><b>Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción</b></p>	<p>Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública</p> <p>1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:</p> <p>a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;</p> <p>b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;</p> <p>c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;</p> <p>d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;</p> <p>e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.</p>
<p><b>Convención Interamericana de lucha contra la corrupción</b></p>	<p>5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.</p>
<p><b>Recomendación del Consejo de la OCDE para</b></p>	<p>I. RECOMIENDA que los miembros evalúen las distintas características de sus legislaciones y prácticas sobre contratación pública y el impacto que tienen sobre la probabilidad de colusión entre licitantes. Los</p>

<b>combatir la colusión en la contratación pública.</b>	<p>la miembros deberán esforzarse para que las licitaciones públicas, en todos los niveles de gobierno, se diseñen para fomentar una competencia más efectiva y también para reducir los riesgos de la colusión en la contratación pública, a la vez que garantizan una mejor relación calidad-precio.</p> <p>II. RECOMIENDA que los miembros se aseguren de que los funcionarios responsables de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, conozcan los indicios, los comportamientos sospechosos y los patrones de presentación de ofertas inusuales que puedan ser señal de colusión; de este modo, los organismos públicos pertinentes podrán identificar e investigar mejor las actividades sospechosas.</p>
---	--

Fuente: Convenios internacionales citados

**Sector privado:** Para que exista un conflicto de interés debe existir una participación del sector privado de allí la necesidad de incluir este sector en las regulaciones públicas cuando se vinculen contractualmente o cualquier otro medio con el Estado.

Tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción como la

OCDE se han manifestado en el sentido de promover mecanismos de transparencia y prevención de situaciones de conflictos de intereses desde el ámbito del sector privado cuando actúa con el Estado. Sector que corresponde a la contraparte de situaciones de corrupción pero que en pocas ocasiones es abordada por las regulaciones internas de los países al respecto.

**Cuadro 5.** Regulación del sector privado en las convenciones internacionales

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	Recomendación del Consejo de Contratación Pública (OCDE) en su recomendación tercera referente a la integridad de los sistemas de contratación pública
<p>Artículo 12. Sector privado</p> <p>2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, en:</p> <p>b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;</p>	<p>III. RECOMIENDA que los Adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.</p> <p>iv) Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento. Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato y de que van a abstenerse de este tipo de conductas.</p>

<p>e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.</p>	<p>Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer la lucha contra la corrupción en la subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores recibe formación en materia de integridad.</p>
---	--

Fuente: Convenios internacionales citados

**Declaración de conflictos de interés:**

Destaca, como instrumento de prevención de la corrupción, la declaración de conflictos de interés al ser una declaración jurada que deben llenar quienes ocupan aquellos cargos que resultan más susceptibles de verse expuestos en situaciones de este tipo, que les permite a los órganos de control instaurar mecanismos para verificar que no se haya materializado una situación de conflicto.

Dentro del contenido de dicha declaración se puede citar:

- 1) Datos personales del declarante
- 2) Actividades realizadas en los últimos 12 meses: Debe indicar el tipo de actividad, la entidad para la cual la ejecutó y la remuneración recibida
- 3) Otras actividades profesionales ejercidas en forma paralela a la función pública.
- 4) Situaciones que suscitan conflicto de intereses:
  - 4.1) Indicar si actuó profesionalmente o recibió apoyo financiero de persona física o jurídica que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo

deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, las actividades realizadas y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

- 4.2) Indicar si es socio o afiliado a una persona jurídica con o sin fin lucrativo o a una persona física que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.
- 4.3) Indicar si es socio o afiliado a persona jurídica con o sin fines de lucro que es contratista del Estado o recibe recursos o incentivos estatales de algún tipo. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

- 4.4) Indicar si antes de asumir el cargo público ha invertido en activos cuyo valor pueden ser afectados por decisiones gubernamentales de las cuales posea acceso a información privilegiada en razón de su cargo. En caso afirmativo deberá indicar el tipo de inversión realizada, el valor de la misma, y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.5) Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea vinculación con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.6) Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea sea socio a persona jurídica vinculada con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, identificación de la sociedad de la cual es socio y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.
- 4.7) Indicar si posee parentesco hasta tercero o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con

persona que trabaja en un órgano o institución pública, con la cual, por razón del cargo, debe mantener relación institucional. En caso afirmativo indicar el nombre del pariente, órgano o institución pública para la cual labora y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.

- 5) Cualquier otra situación que podría generar una situación de conflicto actual o futura.

Al respecto los artículos 8 y 9 inciso e) de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción establecen la necesidad de contar, no solo con la declaración patrimonial de bienes, sino también con declaraciones de conflictos de interés. Brasil, por ejemplo, tipifica la obligación de presentar declaración jurada de bienes y también declaración jurada de conflictos de interés para los niveles más altos de la jerarquía pública, en cambio, en Costa Rica únicamente se cuenta con declaración patrimonial y no se incluye la temática de conflicto de intereses, siendo esta una deficiencia en el sistema de prevención y lucha contra la corrupción de nuestro país que debe ser corregida.

En definitiva, los Estados están obligados a aprobar normativa que incluya los mecanismos preventivos de los conflictos de intereses e igualmente, las administraciones, por su parte, deben instaurar mecanismos para prevenir y detectar situaciones que pongan en riesgo la objetividad en la toma de decisiones públicas de sus funcionarios.

## **La obligación de gestionar el riesgo de conflicto de interés**

A lo largo del presente documento se han estudiado las situaciones que generan conflictos de intereses, y la obligación de los Estados por emitir normativa, instaurar mecanismos preventivos y sancionatorios, así como llevar a cabo cualquier otra gestión para atender adecuadamente esta problemática; por lo que en este acápite debe abocarse a la responsabilidad de las administraciones públicas en torno al tema desde la perspectiva de la gestión del riesgo.

El riesgo es definido como la posibilidad de que ocurra un evento que incida en el cumplimiento de los objetivos institucionales, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (Olacefs) (2004) lo define: “Es la posibilidad de que un evento no deseado pueda suceder; es la oportunidad o posibilidad que algo vaya a pasar y que tenga un impacto negativo en los objetivos. Es medido en términos de consecuencias y probabilidad. Es también una fuente de daño potencial o una situación con potencial para causar pérdidas”.

Por su parte la Contraloría General de la República en la resolución D-3-2005-CO-DFOE denominada Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI) (2005) define riesgo de una manera más amplia en la cual se incluyen las repercusiones negativas o positivas que puedan incidir en el cumplimiento de los objetivos institucionales: “Probabilidad de que

ocurran eventos que tendrían consecuencias sobre el cumplimiento de los objetivos fijados”; esta definición está vinculada con el concepto de “evento” que es definido en este mismo texto como: “Incidente o situación que podría ocurrir en un lugar específico en un intervalo de tiempo particular”, así como el término probabilidad que es la medida o descripción de la posibilidad de ocurrencia de un evento.

Motivado en el impacto que dicho evento tendría en los objetivos institucionales, es que el ordenamiento jurídico costarricense contempla la obligación de la administración activa de gestionar adecuadamente los riesgos, según los numerales 2 inciso f), artículos 14 y 18 todos de la Ley N° 8292 denominada Ley General de Control Interno aprobada el 31 de julio del 2002.

Así como las Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI) en donde se define valoración de riesgos como la actividad de identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de los riesgos institucionales, tanto de fuentes internas como externas, relevantes para la consecución de los objetivos, que resulta responsabilidad del jerarca y titulares subordinados, según señalan de forma expresa los artículos 10 y 19 de la citada Ley N° 8292, así como las Normas de Control Interno para el sector público (2009) al responsabilizar al jerarca y los titulares subordinados de definir implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del Sistema de



Control Institucional, y el deber de formar parte activa del proceso que al efecto se instaure.

Dentro del abanico de riesgos que debe valorar la administración, resulta necesario que incluya el elemento de conflicto de intereses, toda vez que la realidad demanda que las administraciones públicas estén preparadas para todo tipo de evento que pueda afectarles, y una situación de este tipo sin duda posee una incidencia en los recursos públicos que gestiona, en su imagen institucional, y otras variables.

Nótese que esta valoración de riesgos no debe limitarse a los conflictos de interés reales, en donde se configura una violación al ordenamiento jurídico, sino que debe ampliarse para incluir aquellos que en un futuro podrían llegar a hacerlo –potenciales- y aquellos que dan la apariencia de ser un conflicto de interés –potenciales-, y también los que son apreciados por la ciudadanía –percibidos- como situaciones de conflicto de interés aun cuando no sean reales, por la probabilidad de ocurrencia y el impacto que poseen en la organización, todo con el fin de que se establezcan medidas de control que permitan detectar y sancionar los conflictos reales y ciertos, pero igualmente, estableciendo medidas para evitar los conflictos potenciales y los percibidos como tales de parte de la ciudadanía, aun cuando no se materialicen y se constituyan como conflictos reales.

Este aspecto se incluye expresamente en la versión actualizada del modelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*) dentro del componente

de Evaluación de Riesgos, específicamente el principio 8 que demanda que las administraciones evalúen los riesgos de fraude como impedimento al cumplimiento de sus objetivos.

Para realizar una adecuada gestión del riesgo de situaciones de conflicto de intereses reales, ciertos, potenciales y percibidos se debe comenzar con su identificación y posteriormente la implementación de las acciones pertinentes para atender cada uno según su nivel de riesgo, el cual se identifica por medio de la Matriz de riesgos, que es el instrumento en que se evalúa la probabilidad y el impacto de cada riesgo institucional identificado, debiendo realizarse dicho análisis para cada uno de los tipos de conflictos de interés mencionados en el presente artículo.

La variable probabilidad se vincula con el grado de madurez del Sistema de Control Interno (SCI) Institucional que posee la institución, sea: Incipiente, novato, competente, diestro y experto, junto con las actividades de control específicas que posee para evitar situaciones de conflicto, de tal manera que entre mayor grado de madurez -Experto- posea el SCI menor será la posibilidad de ocurrencia, a contrario sensu cuando el SCI es incipiente y no existen actividades de control enfocadas a los riesgos de situaciones de conflicto de interés mayor será la posibilidad de ocurrencia.

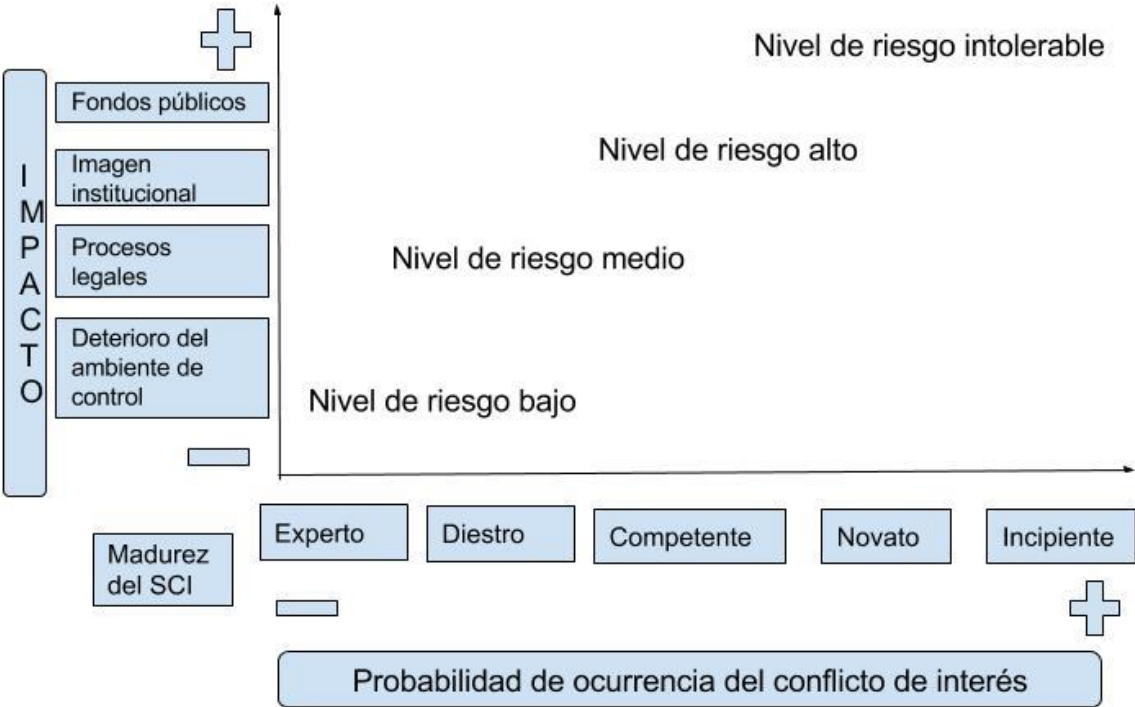
En la variable impacto se deben valorar múltiples aspectos, puesto que éstas situaciones afectan a las organizaciones en distintos ámbitos y niveles, como: uso indebido de fondos públicos, daño a la

imagen institucional tanto a nivel interno como externo, costos de incurrir en procesos legales, pérdida de credibilidad de la institución, lesión del ambiente de control institucional -que incluye la pérdida de valores institucionales, la generación de desconfianza y la desmotivación del personal-; así como le

eventual responsabilidad estatal de cara a un tercero que se haya visto lesionado por una decisión tomada bajo la influencia de un conflicto de interés y no de manera objetiva y apegado al marco de legalidad..

De manera gráfica se puede representar de la siguiente manera:

**Figura 1.** Valoración de riesgo de conflictos de intereses



Fuente: Elaboración propia

Dicho análisis debe realizarse por cada situación de riesgo de conflicto de interés y por cada tipo de impacto con el fin de que la administración determine aquellas situaciones de riesgo y las priorice según su nivel: intolerable, alto, medio y bajo, y comience a establecer mecanismos de control para cada uno, empezando por las situaciones de riesgos intolerables, cuya valoración se puede realizar aplicando diferentes modelos tradicionales implementados en el SEVRI.

La evaluación de riesgos es una tarea periódica, por lo que constantemente se deben verificar las situaciones estudiadas y los efectos de cambios de nombramiento en los puestos claves, a fin de ajustar los mecanismos de control implementados, los cuales, si bien no son una garantía en sí mismos, resulta indudable que contribuyen a minimizar la probabilidad de ocurrencia de una situación irregular.

Todo lo expuesto en concordancia en deber de probidad -art. 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública- que demanda una actitud diligente de parte del jerarca de la administración activa y tomar las precisiones que sean necesarias para evitar la materialización de situaciones que atenten contra los intereses público.

De lo expuesto se evidencia que todo el ordenamiento jurídico, tanto internacional, nacional e institucional es conteste en velar por una adecuada gestión de riesgo de incurrir en situaciones que podrían constituir conflictos de interés de cualquiera de los tipos aquí señalados.

### **Conclusiones**

La preocupación por los conflictos de interés se aplica por igual a cualquier institución del sector público, y puede ocurrir en cualquier momento, siendo que si no son gestionados de manera correcta termina convirtiéndose en un acto de corrupción, con las consecuencias nocivas que ello posee para los fondos públicos y la administración pública.

De tal manera, que todas las instituciones deben estar preparadas para atenderlas de forma adecuada, de allí la necesidad de incluir el riesgo de conflictos de interés, en cualquiera de sus tipos: reales, ciertos, potenciales y aparentes, determinar su nivel de riesgo, en virtud de su probabilidad e impacto, dentro de la evaluación de riesgos institucional a fin de establecer los mecanismos de control adecuados para gestionarlos correctamente.

En la medida en que una administración posee un sistema de control institucional maduro, y actividades de control específicas para las situaciones de conflicto será menor el nivel de riesgo que posea de que ocurran estas situaciones perjudiciales, por el contrario, un sistema control interno incipiente y la ausencia de actividades de control específicas para la materia incrementan la posibilidad de que se materialice un conflicto de interés real y cierto.

En consecuencia, las administraciones deben procurar atender este tema de manera diligente, incluirlo en su valoración de riesgos e implementar las actividades de control necesarias para llevar el riesgo a niveles aceptables.

### **Lista de Referencias**

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1997). Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos Públicos de la Organización de las Naciones Unidas. New York: Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2003). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. México: ONU.
- Asamblea Legislativa. (1978). Ley N° 6227 denominada Ley General de la Administración Pública. San José: SINALEVI.
- Asamblea Legislativa. (1995). Ley N° 7494 denominada Ley de Contratación Administrativa. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.
- Asamblea Legislativa. (2002). Ley N° 8292 denominada Ley General de Control Interno. San José, Costa

- Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2016). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). Control Interno-Marco Integrado. España: Instituto de Auditores Internos.
- Contraloría General de la República. (2004). Resolución N° D-2-2004-CO denominada Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2005). Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del sistema específico de valoración del riesgo institucional (SEVRI). San José, Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. (2009). Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE). San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2009). Resolución R-DC-119-2009 denominada Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público. San José, Costa Rica: CGR.
- Organización de Entidades de Fiscalización Superior. (2013). ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. China: INTOSAI.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1996). Convención Interamericana contra la corrupción de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Venezuela: OEA.
- Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI). (2010). ISSAI 1000 – Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI. Johannesburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2004). INTOSAI GOV 9100 – Guía para las normas de control interno del sector público. Budapest: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2007). ISSAI 1315 – Identificación y evaluación de los riesgos de irregularidades importantes a través de una comprensión de la entidad y su entorno. México: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2007). ISSAI 1330: Directriz de auditoría financiera: Las respuestas del auditor a los riesgos evaluados. México: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2013). ISSAI 200 Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera. China: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2013). ISSAI 300 –

- Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño. China: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Financieras. (2013). ISSAI 400 Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento. China: INTOSAI.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (Olacefs). (2014). Auditoría basada en riesgos. Países Andinos: Olacefs.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2003). Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Presidência da República. (2014). Código de conduta da alta administração Federal. Normas complementares e legislação correlata. Brasília, Brasil: Governo Federal do Brasil.
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-128-2007 de fecha 27 de abril del 2007
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-192-2008 del 4 de junio del 2008
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-278-2006 de fecha 7 de julio del 2006
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-283-2014 del 8 de setiembre del 2014
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-294-2012 del 30 de noviembre del 2012
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-408-2014 del 18 de noviembre del 2014
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-476-2014 del 19 de diciembre del 2014
- Sala Constitucional. Sentencia 2883-96 del 13 de junio de 1996
- Sala Constitucional. Sentencia 3932-1995 del 18 de julio de 1995
- Sala Constitucional. Sentencia 5012-2001 del 12 de julio del 2001
- Sala Constitucional. Sentencia 846-2006 del 08 de setiembre del 2006
- Sub-Comité de Normas de Control Interno de la INTOSAI. (2004). INTOSAI GOV 9100: Guía para las normas de control interno del sector público. Budapest: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

# La gestión relacional en los gobiernos municipales de Costa Rica

Melvin Obando Villalobos<sup>13</sup>

Tema presentado: 18/07/2017

Artículo aprobado: 12/03/2018

**Resumen.** Se presentan los resultados del análisis de la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para desarrollar una gestión relacional. Dicho análisis se realizó a partir de la identificación de los factores que inciden en la capacidad de estos gobiernos para contar con ese tipo de gestión participativa, enfocándose en aspectos institucionales y políticos. Para este estudio se aplicó una metodología cualitativa, a fin de identificar las atribuciones de las municipalidades costarricenses según la normativa vigente; asimismo, se presentan los alcances de las relaciones con la sociedad que tienen atribuidos estos gobiernos locales y por último, se distingue la incidencia de los actores políticos y sociales en la capacidad de gestión relacional de los gobiernos municipales costarricenses. Se concluye que en el caso de Costa Rica se tienen gobiernos municipales débiles e incipientes en cuando al tipo de gobierno relacional que propone la gobernanza democrática local, a pesar de que la legislación nacional establece la obligación de que estos gobiernos deben

ser participativos, a la vez que prescribe mecanismos y espacios de participación formal.

**Palabras clave.** Gobernanza, Gobierno de proximidad, Gobierno municipal, Gestión relacional.

**Abstract.** The article presents the results of the analysis of the capacity of the municipal governments of Costa Rica to develop a relational management. This analysis was made based on the identification of the factors that affect the capacity of these governments to have this kind of participative management, focusing on institutional and political aspects. For this study, a qualitative methodology was applied, to identify the attributions of the Costa Rican municipalities according to the current regulations; Likewise, the scope of relations with society attributed to these local governments is presented, and finally, the influence of political and social actors on the relational management capacity of the Costa Rican municipal governments is distinguished. It is concluded that in the case of Costa Rica

---

<sup>13</sup> Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Docente de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. El presente documento corresponde a parte de los resultados de la investigación realizada por el autor en los estudios para el grado de maestría en gestión y políticas públicas. [melvin.obando@ucr.ac.cr](mailto:melvin.obando@ucr.ac.cr)

there are weak and incipient municipal governments regarding the type of relational government proposed by local democratic governance, even though national legislation establishes the obligation that these governments must be participatory, to the instead it prescribes mechanisms and spaces for formal participation.

**Keywords.** Governance, Local Government, Municipal Government, Relational Management.

## Introducción

El debate sobre la descentralización territorial en Costa Rica ha puesto en el ojo de las reflexiones y críticas a los gobiernos locales, principalmente porque estos han evidenciado debilidades en diversos aspectos. Por ejemplo, el Programa de Estado de la Nación en su decimonoveno informe (2013) refirió a problemas de las municipalidades en temas de gestión ambiental (rezago en el cumplimiento de la normativa ambiental), ordenamiento territorial (carencia de planes reguladores y problemas en zonas costeras), protección de mantos acuíferos y zonas de recarga. Asimismo, la Contraloría General de la República en sus informes de evaluación de la gestión municipal (CGR, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2014a y 2015; Bosque, 2014; Rodríguez, 2015) ha referido a problemas que tienen muchos gobiernos locales en términos de gestión financiera, gestión administrativa y de servicios, entre otros aspectos.

Estos temas han servido de base para críticas a la labor de las municipalidades a la vez que fundamentos para quienes se

oponen a la descentralización (véase por ejemplo Mata, 2015; Sequeira, varios 2015; y Fernández, 2015); pero también han motivado muchas iniciativas que procuran fortalecer a las municipalidades para mejorar su capacidad de gestión y eficiencia en la prestación de bienes y servicios locales.

En otro sentido, se reconoce que las municipalidades tienen un rol importante en la búsqueda del desarrollo humano cantonal (Código Municipal, artículo 4, inciso h; PNUD-CR 2011 y 2013; UNGL, 2014), además que los gobiernos locales se deben enfrentar a situaciones particulares de sus localidades que les exigen habilidades políticas para tratar con tales casos.

A pesar de que algunos de los problemas son situaciones que se relacionan con competencias de entidades de Gobierno Central (vivienda, salud, seguridad ciudadana, trabajo) de un país de corte presidencialista y centralizado, la realidad es que son vivencias de cada localidad y por tanto son parte del día tras día de las personas que allí residen. En este sentido, se trata de situaciones que toman la dimensión de necesidades comunitarias, ante las cuales las personas unen esfuerzos para emitir su queja o reclamo.

El hecho de que estas situaciones sean de la vida cotidiana hace que el Gobierno Central no sea el actor adecuado para responder a ellas. De esta forma, la importancia de los gobiernos locales se vuelve relevante.

Situaciones como estas, según Joan Subirats (2006), provocan que gobernar

requiera más capacidad de implicación y compromiso para definir los problemas y las políticas, así como para realizar la gestión de programas y servicios. Esto debe hacerse con una lógica relacional y no a través de dinámicas de subordinación y jerarquía; lo cual plantea una mayor exigencia para los gobiernos locales y pone en jaque la capacidad administrativa y política de estos.

En este sentido, es necesario superar una visión normativa del gobierno local (Subirats, 2006), para buscar nuevas formas de abordar las políticas públicas locales. Es decir, si las municipalidades funcionan como simples agencias prestadoras de servicios (lo que Ismael y Blanco y Richard Gomà denominan principio estatutario), las exigencias de la proximidad rebasarán su capacidad para dar respuesta a las nuevas realidades. Entonces, lo que las municipalidades necesitan es operar más bien como espacios donde se expresan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad (principio de competencia general) de manera que los gobiernos locales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23- 25).

La nueva realidad de los gobiernos municipales costarricenses no requiere solamente de esfuerzos por mejorar la gestión de la labor administrativa

(eficiencia en la gestión), sino que además implica trabajar en la mejora de las relaciones del gobierno municipal con los diversos actores del espacio local, tanto para fortalecer la democracia como para mejorar en la eficacia de la gestión y la promoción del desarrollo del municipio. De esta forma, en este estudio, se analizan los gobiernos municipales de Costa Rica para valorar su capacidad de gestión relacional; esto es, su capacidad para vincular a otros actores del espacio local; lo que implica el reconocimiento de mecanismos, espacios, habilidades y aptitudes para incluir a diversos actores (públicos, privados y de sociedad civil) en procesos de deliberación, negociación y búsqueda de consensos, en torno a la atención de intereses de los munícipes y generación participativa de políticas públicas locales que se orienten al desarrollo del municipio.

### **El gobierno de proximidad y la gobernanza local**

La noción de capacidad de gestión relacional que se aborda en este estudio se orienta por el concepto y aplicación de lo que se denomina *gobierno de proximidad*.

Dos vertientes están estrechamente relacionadas al concepto, una corresponde a la línea de la economía solidaria<sup>14</sup> (al respecto se pueden ver Fraisse, 2004; Nardi y Pereira, 2006) y la otra se relaciona con la gobernanza democrática de la ciencia política. No obstante, aunque ambas propenden a la misma lógica democrática (participativa), en este estudio se sigue la línea de ciencia política y su vínculo con la gestión municipal.

---

<sup>14</sup> “La economía solidaria puede ser definida como *el conjunto de las actividades que contribuyen a la democratización de la*

*economía a partir de compromisos ciudadanos*” (Laville, 1999; citado por Fraisse, 2004).



La proximidad tiene que ver con una cercanía entre gobernantes y gobernados (León, 2010). Esta proximidad tiene la virtud de ser física y relacional (Subirats, 2006). La dimensión física es el espacio de cercanía donde se crean valores compartidos que llevan al desarrollo de pertenencia y una cierta identidad territorial. Por su parte, la dimensión relacional permite entablar una interlocución entre los diversos actores, de manera que se conjuga con la dimensión física para abrir espacios donde se pueden plantear o escuchar argumentos sobre intereses que afectan a parte o a todos los de la proximidad, además de la posibilidad de propiciar la participación de los diversos actores en las decisiones que les afectan; por eso, “la proximidad se materializa en el barrio o en el distrito y se encarna en la figura del vecino, a través de la personificación del ciudadano” (Ruano, 2010; p. 96)<sup>15</sup>.

En la línea de la ciencia política el gobierno de proximidad está estrechamente asociado a la noción de gobernanza democrática en el espacio de lo local, la cual es una forma de gobernar que se aparta de la lógica tradicional (de estilo representativo y vertical). La gobernanza democrática en el gobierno de proximidad corresponde a una relación más estrecha entre gobierno y territorio que se traduce “[...] a la idea de un nuevo modelo de articular el gobierno: de manera participativa y desde la proximidad” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 21); es decir, un gobierno basado en redes de participación local, con la intervención de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

---

<sup>15</sup> Sin embargo, también se debe tener claro que la proximidad en sí misma no garantiza que se dé la participación ciudadana (Ruano, 2010; pp. 94-96) y por tanto el gobierno de proximidad tampoco es sinónimo de gobierno relacional.

Esto se traduce en la politización del espacio local, que es ir más allá del nivel tradicional operativo del gobierno (Blanco y Gomà, 2003b, p. 22), donde se da énfasis a las redes de actores como elemento clave de la participación, ya que, tal como lo propone Joan Subirats (2006), además de la dimensión física (de proximidad) que hay en el territorio, también se viven relaciones sociales, “[...] y por lo tanto hace falta también tener en cuenta los flujos de relaciones a la hora de pensar en escalas y espacios, y avanzar hacia configuraciones institucionales y de gobierno más flexibles [...]” (Subirats, 2006). Un modo de gobernar que como valor político conduce a la legitimidad, gracias a la participación y la inclusión de los actores del espacio de proximidad en el rol de un gobierno relacional, participativo (Calegari, 2011; p. 150).

En ese sentido, la gobernanza democrática en el espacio de lo local es una forma de gobierno que ayuda a dar respuesta a dinámicas sociales que se desarrollan con una ciudadanía más exigente, que interactúa de manera directa con sus autoridades y ante escenarios de mayor complejidad. Por eso la gobernanza democrática en los gobiernos de proximidad es una forma adaptativa, ya que “[...] asume el reto de dar respuestas a problemas colectivos cada vez más complejos, equilibrando las perspectivas que conforman la sociedad actual. El reto, en definitiva, es mejorar la creatividad y la inteligencia de las políticas públicas, sin que ello pase por reducir los márgenes de participación democrática, sino al contrario, aumentándolas significativamente” (Blanco y Brugué, 2013)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Parafraseando ideas de Ismael Blanco y Richard Gomà, ante una sociedad más exigente (ciudadanía más activa), la gobernanza tiene por reto el cómo abordar las nuevas temáticas ante las expectativas crecientes de la localidad (*funcionalidad*) y

Todo esto se hace convocando a los actores en el espacio territorial, de manera que el modo de gobierno se torna menos vertical y más horizontal. Así, se aprovecha la dimensión participativa democrática.

Un beneficio importante de crear una sinergia entre acciones de actores del nivel local y el gobierno de proximidad, estriba en que si la comunidad participa junto con el gobierno local, el municipio adquiere una identidad más fuerte y en conjunto se convierten en una alianza que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias de gobierno (Ziccardi, 1996); y, en esas acciones, favorecen la cohesión y la generación de capital social, a la vez que se fortalece la democracia y se mejoran las políticas públicas locales (Ruano, 2010; p. 96).

### **El gobierno relacional en la gobernanza democrática local**

En la idea de la gobernanza democrática local el municipio eficiente y legítimo no solamente es aquél que es buen administrador (prestador de servicios), sino que también es un líder y un integrador en las relaciones de diversos actores que operan en el espacio local, para tomar decisiones en conjunto y realizar una gestión corresponsable. A esto es lo que se llama un gobierno relacional o participativo.

Este tipo de gobierno se aparta del gobierno tradicional. De acuerdo con Ismael Blanco y Richard Gomà, la lógica del gobierno tradicional se basa “[...] en la utilización de los llamados instrumentos de primera generación, de carácter obligatorio, unidireccionales y con efectos genéricos en el marco de estructuras verticales [...]” (2003b, p. 20). Esta es la característica de un gobierno de “proceso

racional, monocéntrico y jerárquico” en el cual “[...] los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y sólo (sic) después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado” (Blanco y Gomà, 2003b, p. 10).

En este tipo de gobierno tradicional a nivel local, el ciudadano asume un rol pasivo, siendo un accionista, un cliente o consumidor o un simple elector de sus gobernantes. En concordancia con lo anterior, se puede describir al “municipio tradicional” como uno donde domina la idea del gobernante como representante de los intereses ciudadanos, donde él hace una lectura de las prioridades e intereses locales, y con el uso de su facultad para gobernar toma las decisiones que considera apropiadas para definir las políticas públicas locales y los proyectos que incidirán en sus “pasivos” municipales (gobernados o *administrados*, tal como se deriva de la corriente burocrática).

Este tipo de municipio tradicional se fundamenta en el estilo de gestión burocrática, donde se busca maximizar la eficiencia de la actuación administrativa (a través de la racionalidad) y garantizar una equidad de trato a la ciudadanía (gracias a la impersonalidad del modelo weberiano) (Blanco y Brugué, 2013). En este estilo de gobierno, se favorece un modelo basado en las elecciones como mecanismo exclusivo de la legitimación de las instituciones políticas, el monopolio institucional de la toma de decisiones públicas y su implementación a través de una administración pública jerárquica (ver también Ruano, 2010; p. 94).

---

también aporta a la *legitimidad* del gobierno a través de una democracia más participativa. (Blanco y Gomà, 2003b, p. 37).

Un modelo que busca superar esa verticalidad de la burocracia es la Nueva Gestión Pública (NGP), lo cual lo hace a través de programas de calidad, reformas a la gestión de recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, entre otros (Blanco y Brugué, 2013).

Este ha sido un estilo que ha tomado auge en la administración pública en general y en particular en las municipalidades, sobre todo promovido por los programas de modernización y fortalecimiento de la gestión pública. Sin embargo, este estilo de gestión no logra superar buena parte de las dificultades que presentan los retos democráticos, ya que su enfoque orienta al funcionamiento del sector público por preocupaciones de orden mucho más instrumental, como la economía y la eficiencia (Blanco y Brugué, 2013).

Tal como se aprecia, tanto el estilo de gestión tradicional burocrático como el de la NGP son modelos poco compatibles con formas relacionales más activas entre gobierno local y municipales; y más aún, la participación ciudadana puede ser vista por estas formas de gestión como un elemento contaminante del sistema administrativo (Blanco y Brugué, 2013). Así, estos estilos de gestión son en gran medida incompatibles con formas democráticas de gestión relacional.

El tipo de gestión relacional que promueve la gobernanza democrática local busca superar esas deficiencias participativas de los estilos de gestión dominantes en los gobiernos municipales. En este sentido, la gestión relacional que propone la gobernanza democrática es una alternativa que no busca reemplazar al estilo de gobierno representativo, sino que lo fortalece por medio de la vinculación participativa entre gobernantes y gobernados; tampoco

reemplaza los estilos de gestión burocráticos o de la nueva gerencia pública, sino que más bien los complementa (Zurbriggen, 2011; p. 42).

El gobierno relacional se caracteriza por una mayor cercanía del gobierno al ciudadano, propio de la descentralización, donde la cercanía está en la proximidad del espacio comunitario y la gestión se puede realizar de manera compartida entre los diferentes actores. En ese sentido, implica formas de diálogo, deliberación y cooperación, con el uso de diferentes formas de participación ciudadana activa. A la vez, el gobernante se desapega del rol representativo para tomar un perfil de emprendedor y promotor de redes entre diversos actores, lo cual implica también una mayor vinculación y corresponsabilidad de esos diversos actores y un ciudadano más activo; es decir, corresponsable y participativo.

Como indica Enrique Pastor (2008, p. 148), en la gestión relacional el gobierno local tiene como principal función facilitar que la comunidad alcance sus objetivos, posibilitando que muchos puedan participar. Esto también depende en gran parte de la disposición a la participación por parte de la ciudadanía y de los diversos actores, con un importante valor del diálogo para el intercambio de perspectivas y recursos entre la administración y su entorno (Blanco y Brugué, 2013).

### **Metodología**

Este estudio corresponde a una investigación cualitativa, basada en fuentes secundarias documentales. Se realiza un análisis de contenido temático (Andréu, s.f., p. 20) de la legislación costarricense. El tipo de análisis realizado es exploratorio, descriptivo y explicativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006; pp. 99-104), en el cual se buscan conocer las relaciones entre los gobiernos

municipales y los demás actores del espacio local.

El análisis documental de fuentes secundarias se realiza a partir de la legislación costarricense. Se revisaron 68 leyes nacionales y 6 reglamentos vinculados a algunas de esas leyes. En estas normas se buscó identificar aspectos que dieran cuenta de dos temas primordiales: a) atribuciones municipales en cuanto a competencias, bienes y

servicios a cargo de las municipalidades en Costa Rica y b) aspectos que dieran cuenta de la relación entre municipalidad y munícipes, además de otros actores (institucionales, privados, sociedad civil).

El siguiente cuadro resume las dimensiones y variables consideradas en el estudio de la normativa. La selección de las normas a revisar se realizó de manera intencional (Andréu, s.f.; p. 25).

**Cuadro 1.** Dimensión, subdimensión y variables consideradas en el análisis documental de la legislación revisada.

Dimensión	Subdimensión	Variables
Institucional	Gobierno municipal	Competencias y atribuciones municipales establecidas en la normativa.
		Bienes y servicios a cargo de las municipalidades, establecidos en la normativa.
		Participación ciudadana: disposiciones normativas sobre participación ciudadana.
		Mecanismos de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.
		Espacios de participación ciudadana y de otros actores, contemplados en la normativa.

Fuente: elaboración propia.

## Resultados

### Facultades institucionales de las municipalidades en Costa Rica

Con respecto a lo que están habilitadas para hacer las municipalidades costarricenses, se observan tres particularidades: una diversidad de temas de los que se pueden ocupar, una cierta libertad de acción para ocuparse de intereses locales y temas que son restringidos para ellas.

En cuanto al primer aspecto, se puede partir del artículo 4 del Código Municipal pues allí se determinan atribuciones de las municipalidades:

- Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como

cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

- Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

- Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.
- Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Pero además del Código Municipal, en el caso de Costa Rica existen atribuciones otorgadas a las municipalidades que están contempladas en otras leyes nacionales, tales como la Ley de Planificación Urbana, la Ley General de Caminos Públicos o la Ley para la Gestión Integral de Residuos (por citar algunos ejemplos). Algunos de los temas a su cargo son:

- Gestión integral de residuos.
- Administración de la red vial cantonal.
- Planificación y control del desarrollo urbano.
- Administración y mantenimiento de parques y áreas verdes.
- Administración de mercados municipales y arriendo de sus locales.
- Responsabilidad sobre el cumplimiento de la “Ley de regularización y comercialización de bebida de contenido alcohólico”.
- Crear soluciones habitacionales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las diferentes zonas del conglomerado urbano en riesgo social.

Por su parte, la Constitución Política (que dedica un capítulo al régimen municipal en sus artículos 168 a 175) determina que “*la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal*” (artículo 169). Además, el Código Municipal (Ley 7794 del 30 de abril de 1998) establece en

su artículo 1 que los munícipes “*promueven y administran sus propios intereses*” por medio del gobierno municipal, lo cual es reafirmado por el artículo 3 de la misma norma.

Esta administración de los “*intereses y servicios locales*” amplía las posibilidades del rango de acción de las municipalidades ya que guarda relación con la autonomía que constitucionalmente se les otorga, de manera que ellas tienen una cierta libertad para ocuparse de temas que visualizan en el municipio como áreas de interés para ser atendidas. Es decir, las municipalidades tienen libertad para actuar en su espacio jurisdiccional, definiendo políticas públicas locales, las cuales pueden ser entendidas como grandes líneas de acción que pretenden resolver problemas identificados como prioritarios en un cantón y que deben responder a las necesidades sentidas de la población (UNGL, 2014; p. 11).

En tercer lugar, a pesar de que institucionalmente tienen atribuciones establecidas y a la vez gozan de un rango de acción para atender los intereses y servicios locales, es necesario aclarar que las municipalidades en Costa Rica también están restringidas en algunos aspectos. La Constitución Política establece una reserva de Ley para la asignación de competencias a las municipalidades (artículo 170) y a la vez existen bienes y servicios del espacio cantonal que están bajo competencia de otras entidades públicas, lo cual es una derivación de la histórica estructura centralista del Estado costarricense.

Dos casos particulares restringidos a las municipalidades costarricenses son los temas de educación y salud. Con respecto a estos la misma ley determina que las materias concernientes a salud y educación no pueden ser transferidas a las municipalidades (de lo cual se entiende que están reservadas a los entes

que las tienen a cargo, que son el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública)<sup>17</sup>. De esta manera, se observa que hay aspectos esenciales del desarrollo local que están al margen de las competencias municipales, por lo que también la misma institucionalidad que habilita a las municipalidades a actuar, les pone límites en ámbitos esenciales de prestación de bienes y servicios locales. En este sentido, muchos de los servicios esenciales para garantizar el desarrollo de las personas están en manos del Gobierno Central y las demás entidades públicas costarricenses (Vargas-Cullell *et al*, 2006; FOMUDE, 2008; Alfaro-Redondo y Seligson, 2012; p. 161).

Por tanto, en tema de atribuciones municipales, es necesario tener presente que existen muchos aspectos en los cuales las municipalidades del país tienen potestad de actuación, pero también hay temas que son todavía competencia de otras entidades públicas y se restringe la participación de las municipalidades en algunos de ellos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, se resalta que las municipalidades como entes locales tienen un espacio de acción potencial al ejercitar su autonomía para atender los *propios intereses* de su municipio.

Los bienes y servicios que prestan las municipalidades en Costa Rica se derivan de las competencias y atribuciones otorgadas a estos entes corporativos. El Código Municipal costarricense menciona algunos de manera clara, pero otros están contemplados en la norma sin ser explícitos, e inclusive existen bienes y servicios a cargo de las municipalidades que están contemplados (y dispersos) en varias normas nacionales.

Muchos de los servicios considerados en la normativa son tradicionales (como la recolección de desechos), pero además

existen otros servicios como la mediación de los gobiernos locales para ayudar a las personas desempleadas a conseguir trabajo. Según Fernanda Cruz (2015), durante el año 2015 en 58 municipalidades del país se ha ofrecido este servicio, al ser parte del Sistema Nacional de Intermediación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (proyecto que inició ese Ministerio en el año 2000). Este servicio demuestra que los municipios participan en atender intereses de las personas en las comunidades, siendo partes colaboradoras en proyectos de otras instituciones (aunque también se podrían identificar proyectos que surgen de la iniciativa de las mismas municipalidades).

Asimismo, también es importante resaltar que, entre las atribuciones y facultades otorgadas a las municipalidades en Costa Rica, está expresamente manifiesta su responsabilidad sobre el bienestar y desarrollo de las personas en temas diversos, tales como ambiente, participación ciudadana, equidad de género, vivienda y juventud. Estos temas son importantes porque también demuestran que las municipalidades en Costa Rica están habilitadas para generar políticas públicas locales que consideren temas relevantes del desarrollo humano.

Igualmente, es útil comentar cómo las municipalidades costarricenses pueden propiciar el desarrollo de sus municipios a través de sus funciones y la prestación de bienes y servicios.

En primer lugar, es relevante considerar el alcance de la función que asume la municipalidad como entidad pública; esto es, ¿se desempeña con un rol estatutario o asume un rol competencial? (Blanco y Gomà, 2003b; Subirats, 2006). Si la municipalidad actúa estatutariamente se desempeñará como una simple agencia

---

<sup>17</sup> Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las

Municipalidades” (Ley 8801 del 28 de abril de 2010), artículo 9, inciso b).

prestadora de bienes y servicios locales, estará enfocada en la eficiencia y eficacia de su labor y difícilmente superará ese rol; por lo tanto, su capacidad de incidir en aspectos cruciales del desarrollo local será bajo. Por otra parte, si la municipalidad se desempeña competencialmente, su función se orientará por una labor más estratégica, con visión de largo plazo y por tanto su papel superará la visión estatutaria para tomar un rol activo en la búsqueda del desarrollo local. El tipo de papel que asuma la municipalidad en ese sentido dependerá mucho de las autoridades del gobierno local y si estas tienen un estilo de liderazgo asistencial y gerencial; o de emprendedores facilitadores o visionarios (Brugué y Vallés, 2005; citados por Pastor, 2008, p. 148).

Un segundo aspecto que puede incidir en que la municipalidad promueva el desarrollo local, será su capacidad para reconocer las necesidades e intereses del municipio, de manera que las políticas y los recursos sean dirigidos de manera eficaz (hacia las reales necesidades e intereses para el desarrollo). Esto tiene mucho que ver con el rol competencial y la participación de los munícipes, además de los diversos actores del espacio local, para el reconocimiento de lo que se debe hacer en cuanto a políticas o proyectos. Al respecto, la intervención de los munícipes es importante pues “[...] cada persona como agente social tiene un rol en la construcción y mantenimiento de las capacidades colectivas, de las instituciones y del Estado y que éstas (sic) tienen un papel importante en promover el desarrollo humano” (PNUD-CR, 2013; p. 298).

De esta manera, el acercamiento del gobierno local con los munícipes es crucial para reconocer a partir de los mismos munícipes sus “propios intereses”; de modo tal que el gobierno local cumpla su deber como medio para administrar dichos intereses locales y

potencie su capacidad de reconocimiento de necesidades y oportunidades para el desarrollo municipal.

Un tercer aspecto para que la municipalidad propicie el bienestar de los munícipes, tiene que ver con su capacidad para coordinarse con los distintos actores institucionales que influyen en el desarrollo del espacio local. Esto debe ser así pues a pesar de la responsabilidad de la municipalidad por el desarrollo del municipio, sería un error asumir que ella es la única que tiene en sus manos el desarrollo local.

### **Los gobiernos municipales costarricenses y sus relaciones con la sociedad**

De acuerdo con la Constitución Política y el Código Municipal de Costa Rica, el gobierno y la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del gobierno municipal (que se conforma por el Concejo y el Alcalde). Sin embargo, el Código Municipal también es claro al establecer que el municipio se constituye por el conjunto de personas residentes en un mismo cantón, las cuales “promueven y administran sus propios intereses, por medio del gobierno local”.

Tal como se aprecia, se parte de la base que existe un estrecho vínculo entre agente y principal, ya que el gobierno municipal (que es elegido democráticamente) tiene una clara responsabilidad de representación de los intereses de los munícipes. En este sentido, el gobierno en la localidad no se puede (o no se debe) ejercer de manera independiente del sentir de sus *gobernados*; sino que las autoridades locales deben ser capaces de reconocer e incorporar esos *intereses locales* en su labor de gobierno y administración.

En Costa Rica, la normativa se ha ocupado de explicitar esa responsabilidad

de representación delegada al gobierno municipal. Particularmente, en el artículo 5 del Código Municipal se indica que “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local [...]”; además, dentro de las atribuciones conferidas a la municipalidad están “convocar al municipio a consultas populares” y “promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” (artículo 4 del Código Municipal, incisos g y h).

Tal como se puede ver, la participación de los munícipes en el gobierno local es un aspecto esencial que se ha incorporado en el Código Municipal; no obstante, esta no es la única norma en el país que se refiere a la obligación de hacer partícipe a la ciudadanía en los asuntos de los gobiernos municipales.

Además de las normas citadas, también se tiene la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, la cual se deriva de una reforma del año 2001 al artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. En los principios de esta Ley (artículo 3, inciso g) se consigna la democratización de la siguiente manera: “La descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano”. Esto aplica para la decisión sobre el uso de los recursos que se otorguen a las municipalidades como resultado de nuevas leyes que aprueben transferir nuevas competencias y recursos a las municipalidades.

Ese principio de democratización se consigna en la Ley a través de la fiscalización social en la inversión de los fondos públicos (artículo 14), la

participación de los munícipes en el proceso de formulación de los presupuestos relacionados con los recursos que transfiera el Poder Ejecutivo a las municipalidades (artículo 15) y se amplía al puntualizar los objetivos de la participación ciudadana (artículo 16), tal como se muestra:

“Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.
- f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales.”

A pesar de esta clara obligación para mantener una relación estrecha de participación de los munícipes con el gobierno local que se consigna en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, es necesario aclarar que, aunque esta Ley está vigente desde el año 2010, fue hasta octubre de 2015 que se aprobó la primera norma que



transfiere competencias y recursos a las municipalidades. Debido a ello, los alcances explícitos sobre participación contemplados en esta norma en particular, todavía no se han realizado (a la fecha de este estudio). No obstante, lo contemplado en esta Ley refleja la vehemencia normativa con respecto a la responsabilidad del gobierno local en cuanto a asegurar el rol participativo de los munícipes.

Lo mostrado hasta aquí, hace evidente que la normativa costarricense se ocupa de clarificar la importancia de la participación en los gobiernos locales. De esto se deduce que el gobierno municipal en Costa Rica no debe ser un simple proveedor de bienes y servicios, sino que debe actuar conforme con el principio de competencia general; es decir, debe ser un espacio donde se recojan los problemas, necesidades y expectativas de la comunidad, de manera que los gobiernos municipales sean verdaderos agentes de representación de sus munícipes y gestores del desarrollo local, a la vez que entidades de creación de políticas locales sensibles a la nueva realidad social, política y económica (Blanco y Gomà, 2003b, pp. 23-25).

Por otra parte, en el Código Municipal vigente se establecen mecanismos y los espacios de participación ciudadana en los gobiernos locales.

Los mecanismos oficializados corresponden a plebiscitos, cabildos y referéndums:

**El plebiscito** es un proceso de sufragio mediante el cual se somete a votación de los munícipes una decisión del gobierno local. El Tribunal Supremo de Elecciones lo define como “la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal” (TSE, 1998). En el

plebiscito la decisión popular es vinculante, de manera que los munícipes determinan un asunto que tiene carácter de acuerdo municipal (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 23).

**El cabildo** es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos de Distrito en la cual los munícipes son invitados a participar directamente para discutir asuntos del interés de la comunidad (TSE, 1998). El propósito es recoger la opinión de las personas a fin de tomar una decisión más informada; sin embargo, es importante tener en cuenta que el cabildo no es vinculante para las autoridades municipales (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; p. 22).

**El referéndum** es la consulta popular que tiene como propósito la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo (TSE, 1998); es decir, en el referendo un acuerdo tomado por el Concejo es sometido a ratificación (o rechazo) de los munícipes (IFAM, 2002 y Pallavicini, 2004; pp. 22, 23).

Es importante tener en cuenta que estos tres mecanismos solo pueden ser convocados por el Concejo Municipal y para realizarlos la municipalidad debe contar con un reglamento que los regule (Código Municipal, artículo 13, inciso k). Debido a esta última condición, en el mismo año que entró en vigencia el Código Municipal, el Tribunal Supremo de Elecciones publicó el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (mediante Reglamento 204 del 21 de octubre de 1998), el cual se constituyó como base para que los municipios crearan sus reglamentos de participación ciudadana. No obstante, de acuerdo con información suministrada por la Contraloría General de la República, al año 2014 únicamente 34 de las 81 municipalidades del país reportaban contar con su respectivo reglamento para el uso de esos

mecanismos de participación ciudadana, lo cual corresponde al 41,9% del total de los municipios.

Otra de las condiciones para el uso de estos mecanismos es que se debe convocar al Tribunal Supremo de Elecciones para que fiscalice la correcta ejecución del proceso; aspecto que es más esencial en los plebiscitos y referéndums, pues requieren ser convocados de acuerdo con el padrón electoral del cantón.

Debido a estas circunstancias, se puede decir que estos son mecanismos de alta exigencia; lo que posiblemente ha redundado en su poco uso, ya que, según información aportada por el Área de Formación en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, durante el periodo comprendido entre el año 1999 y agosto de 2015, se han realizado únicamente 8 plebiscitos en las municipalidades del país. Además, como se ha señalado, para su uso se requiere que sean convocados desde el gobierno local mismo, lo cual implica que la iniciativa ciudadana en ese sentido es restringida.

En otro sentido, además de los mecanismos mencionados, existen otros específicos para el tema de la gestión de residuos que se definen en el Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (artículos 8 a 12). Estos mecanismos son: a) consulta pública; b) buzón de observaciones y opiniones, físico o electrónico; c) mesas de trabajo: locales, regionales y (o) sectoriales y; d) cualquier otro mecanismo que se adapte a las necesidades locales.

También se reconoce en la normativa nacional el mecanismo de audiencia pública, en el cual se permite a los vecinos opinar sobre determinados asuntos reglamentados que elabora la municipalidad (Pallavicini, 2004; p. 24) según el procedimiento establecido en el

artículo 43 del Código Municipal, el cual dice:

“Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.

Salvo el caso de los reglamentos internos, el Concejo mandará publicar el proyecto en La Gaceta y lo someterá a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días hábiles, luego del cual se pronunciará sobre el fondo del asunto [...]”.

Según se establece en el citado artículo, se trata de un mecanismo no vinculante y a la vez es resultado de un procedimiento requerido para la validez de los reglamentos de alcance municipal, por lo que su uso es más frecuente que los cabildos, plebiscitos o referéndums. Otras formas de vínculo el gobierno local con los munícipes u otros actores de la localidad que se contemplan en la normativa son:

**Contraloría de Servicios municipales:** donde los munícipes se pueden acercar a presentar quejas o reclamos. No obstante, es pertinente aclarar que más que un mecanismo de participación se trata de una extensión de los servicios municipales, puesto que sirven para canalizar casos específicos hacia las instancias municipales que deben atender el asunto de interés de algún munícipe en cuanto a bienes y servicios.

**Consejos Cantonales de Coordinación Institucional:** son instancias de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local. Los consejos serán presididos por la Alcaldía de cada municipalidad y su

creación se plasmó en el artículo 18 de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

En la Ley para la Gestión Integral de Residuos, artículo 8, inciso k, se abre la posibilidad para que el gobierno local pueda establecer convenios con microempresas, cooperativas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones y/o empresas locales, para que participen en el proceso de gestión de los residuos, especialmente en las comunidades que se ubican lejos de la cabecera del cantón.

Además, existen otros espacios de participación no contemplados en la norma, tales como:

**Audiencias ante el Concejo Municipal:** ya que se puede abrir el espacio en las sesiones del Concejo para escuchar temas que son planteados por los vecinos.

**Sesiones del Concejo Municipal en espacios de las comunidades:** el Concejo se reúne en un espacio comunal y abre la oportunidad para escuchar a los vecinos.

**Audiencias ante la Alcaldía:** cuando el Alcalde recibe a algún munícipe para escucharle sobre algún tema que desea tratar.

Estos tres espacios son muy utilizados en los gobiernos locales y son de utilidad pues permiten una cercanía entre munícipes y gobierno local.

Además, se han tratado de instaurar prácticas de planificación participativa, sin embargo no están institucionalizadas. No obstante, a pesar de que en estricto sentido la planificación participativa no es obligatoria en la normativa, sí está contemplada cuando el Código Municipal indica en el artículo 13 que el programa de

gobierno del Alcalde debe contar con la participación de los vecinos. Asimismo, los planes participativos son impulsados como buenas prácticas que se recomiendan por parte del sector académico, la Contraloría General de la República y otras entidades que apoyan el sector municipal, por lo que han sido una forma de participación que se ha estado utilizando en el país.

Por otra parte, el Código Municipal y otras normas se ocupan de generar espacios en los cuales los munícipes pueden involucrarse para participar. En la figura 1 se muestran los espacios de participación relacionados con el gobierno local, que se identifican en las normas y se presenta un esbozo de los vínculos entre algunos de los espacios de participación, con el propósito de ayudar a visualizar las relaciones entre gobierno local y munícipes.

Así, esa figura refleja las relaciones entre el gobierno local y diferentes espacios de participación. Por ello, las líneas continuas representan relaciones directas, las líneas punteadas simbolizan vínculos de coordinación, participación o comunicación y las flechas indican la dirección de los vínculos.

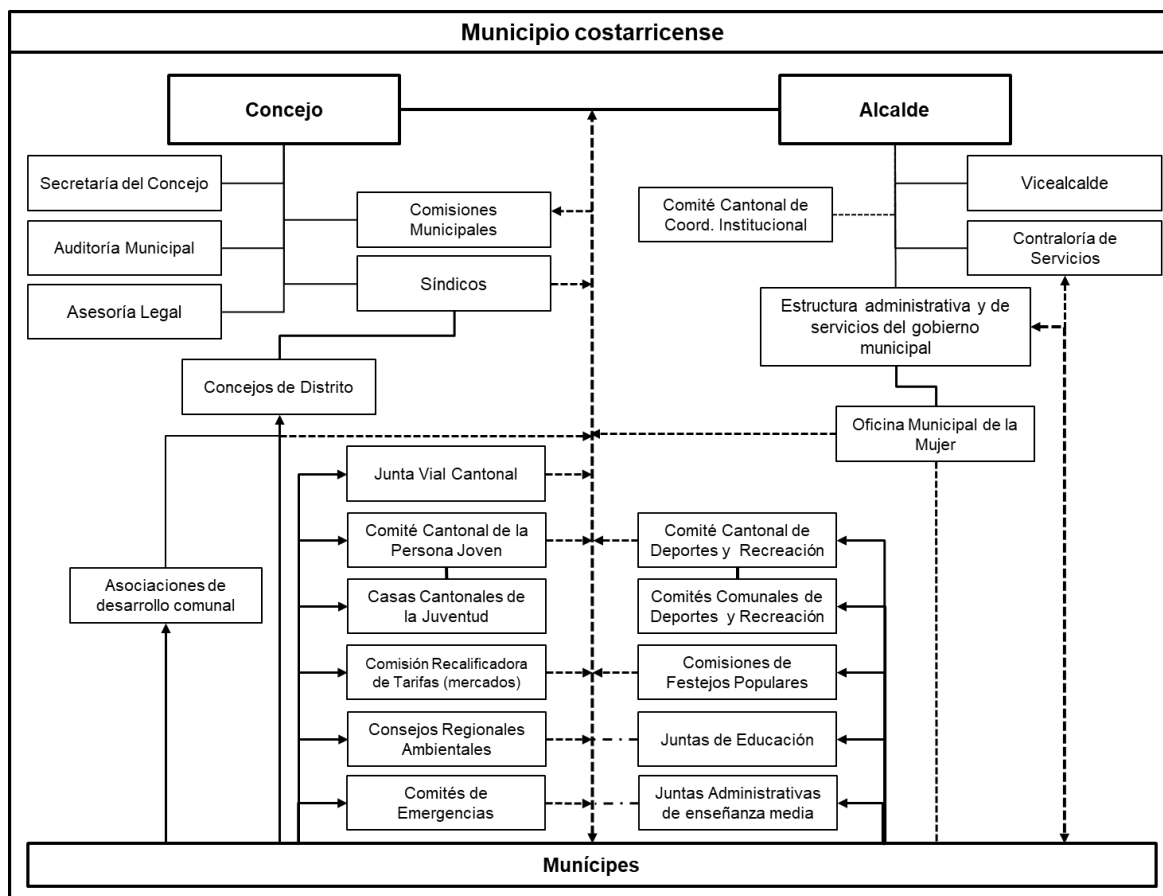
Los Síndicos participan en las sesiones del Concejo municipal con voz, pero sin voto. Ellos representan a los Concejos de Distrito ante el Concejo y a la vez sirven de enlace con la Alcaldía. Los Concejos de Distrito son espacios donde pueden participar más cantidad de personas, ya que en esencia deben realizar una asamblea distrital para recoger las necesidades y demandas de las comunidades, que serán transmitidas al Concejo Municipal o al Alcalde. A su vez, los Concejos de Distrito tienen vínculos estrechos con las Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales son formas de organización de los munícipes. Pero también, estas mismas asociaciones

se vinculan por su propia cuenta al gobierno local.

La Junta Vial Cantonal, el Comité Cantonal de la Persona Joven, la Comisión Recalificadora de Tarifas de arriendos de espacios en los mercados municipales, los Consejos Regionales Ambientales, los Comités de Emergencias, el Comité Cantonal de Deportes (y el Comité Comunal de Deportes), las Comisiones de Festejos

Populares, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas de los centros de enseñanza media, son todos espacios donde pueden integrarse muncípes para participar. Además, estos espacios coordinan sus actividades con el gobierno local o bien, pueden ser considerados parte del mismo gobierno ya que algunos integran en esos grupos al Alcalde y regidores o personal municipal.

**Figura 1.** Bosquejo del gobierno municipal costarricense y su vínculo con los diversos espacios de participación ciudadana a nivel cantonal, formalmente institucionalizados.



Fuente: elaboración propia, a partir de la normativa municipal costarricense.

A la vez, es necesario aclarar que el gobierno local concentra su estructura administrativa en la Alcaldía, ya que le corresponde el rol de “administrador general y jefe de las dependencias municipales” (Código Municipal, artículo

17, inciso a). Así, la figura muestra el vínculo directo del Alcalde con la Vicealcaldía, la Contraloría de Servicios municipales y el resto de la estructura administrativa (que para simplificar, no se desagrega en la figura). Un caso

particular es la Oficina Municipal de la Mujer, la cual está integrada a la estructura administrativa de los gobiernos locales y aunque no se conforma con participación de los munícipes, sí busca recoger de ellos las necesidades de la población que debe atender, para llevarlas al gobierno local (por ello su vínculo con los munícipes y el gobierno local se muestra con líneas punteadas).

Finalmente, tal como se muestra en la figura, los munícipes no solamente se vinculan al gobierno local a través de los distintos espacios de participación a los cuales se pueden integrar, sino que también pueden relacionarse con el gobierno local de manera directa (por medio del sufragio, los mecanismos de participación, las audiencias ante el Concejo o el Alcalde) o ejerciendo su rol de “clientes”, usuarios o beneficiarios ya sea mediante la estructura administrativa y de servicios a por medio de la Contraloría de Servicios municipales.

## **Las relaciones de los actores políticos y sociales en el municipio**

### **El Concejo municipal**

En Costa Rica, los regidores conforman el Concejo, el cual es el órgano representativo responsable de las decisiones del gobierno local, en conjunto con la Alcaldía. Para llegar al puesto de regidor, la persona del municipio debe estar vinculada a un partido político local, ya que es a través de estas instituciones que se canaliza la participación política para optar por puestos de representación popular en el gobierno municipal. En este sentido, los Concejos municipales pueden constituirse con diversidad de partidos políticos y ello en sí mismo lleva a ciertas dinámicas propias de los espacios de debate, oposición, alianzas o demás, de los cuerpos políticos.

El Concejo municipal es un órgano deliberativo y posee la función normativa

en los temas de competencia del municipio, para lo cual desarrolla su actividad con el apego a la formalidad de los procedimientos que establece la legislación municipal (aquí el estilo legalista de la función pública reaviva su rol). En esta línea, el monopolio de las decisiones normativas municipales está en las manos del Concejo.

Siendo un cuerpo colegiado deliberativo (sin funciones ejecutivas), tiene una serie de atribuciones conferidas en el Código Municipal, dentro de las cuales está la responsabilidad de fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio; además, como parte del gobierno local, es corresponsable de promover la participación ciudadana.

Estos dos aspectos son sumamente relevantes en cuanto a los fines relacionales; sin embargo, es necesario aclarar que su potestad para fijar las políticas y prioridades del municipio está acotada porque en gran parte eso está condicionado al plan que formule el Alcalde, ya que así lo establece el Código Municipal. Al respecto, el IFAM (2002) indica que esta condición socava la razón de ser de los regidores en el sentido de que los obliga a tomar decisiones sobre un programa de gobierno que no fue elaborado por ellos y que podría ser visto con recelo; además que ellos no pueden variar el programa de gobierno que presenta el Alcalde, pues hacerlo sería contravenir la norma.

No obstante esta limitación, los regidores tienen facultad para incidir en las políticas locales; no solamente al deliberar sobre los planes propuestos por el Alcalde, sino también por la facultad que se les da en el Código Municipal (artículos 27 y 44) para presentar mociones al Concejo, de manera que a través de este mecanismo se pueden generar propuestas sobre diversos temas (además, no todos los asuntos que llegan al Concejo para su conocimiento y decisión surgen de

propuestas o programas del Alcalde); sumado a que por medio de las Comisiones municipales los regidores emiten dictámenes sobre diversos asuntos que luego son pasados para conocimiento y aprobación (o rechazo) del Concejo.

En cuanto a la influencia del Concejo sobre las posibilidades de ejercer un gobierno relacional, se debe tener en cuenta que este órgano tiene control sobre aspectos relativos a la participación de otros actores:

El Concejo tiene la atribución de acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, de manera que tienen poder sobre la posibilidad de que se den estos mecanismos de democracia directa. Claramente esto pone en sus manos buena parte de la iniciativa de los procedimientos participativos; sobre todo en el caso de Costa Rica donde se requiere que el gobierno local reglamente estos mecanismos; por lo cual se debe tener presente que al ser del Concejo la potestad normativa, puede determinar en qué casos procede la consulta popular, los tipos de consulta aplicables y el procedimiento para llevarlas a cabo (IFAM, 2002).

También el Consejo tiene potestad para reglamentar la participación de munícipes u otros actores en sus sesiones, las cuales son públicas (Código Municipal, artículo 41). Tal como explica el IFAM, en estas sesiones los vecinos del cantón puedan enterarse de los asuntos que se debaten en ese seno y conocer además los problemas propios de su localidad. Allí, a las personas se les puede conceder el uso de la palabra y de esta forma los

munícipes pueden exponer sus propios problemas ante los miembros del Concejo (IFAM, 2002). Pero tal como se dijo, ello dependerá de la forma en lo regule el mismo Concejo.

El Concejo controla las comisiones municipales. El Código Municipal establece que se deben conformar comisiones permanentes para ocuparse de los asuntos de interés del espacio local. Estas comisiones son: Hacienda y presupuesto, Obras públicas, Asuntos sociales, Gobierno y administración, Asuntos jurídicos, Asuntos ambientales, Asuntos culturales y la Comisión de Accesibilidad (Comad). Además, se pueden crear comisiones especiales para tratar los asuntos que sean requeridos (según los temas que se ocupan de conocer y las mociones que son presentadas al Concejo<sup>18</sup>). Es importante recordar que estas comisiones se integran con regidores y (o) funcionarios, donde se pueden hacer partícipes a munícipes solo en carácter de asesores.

Estas comisiones dejan en manos del Concejo temas importantes del ámbito municipal, por lo que son un reflejo de la centralización de asuntos de interés local; sobre todo en la medida que no se integra a otros actores para formar parte de la discusión sobre los diversos temas que allí se tratan (e interesan al municipio).

Debido a los aspectos señalados, el Concejo tiene poder para fijar reglas del juego y condicionar el acceso de los actores sociales (Ruano, 2010) en cuanto a formas de democracia directa y la oportunidad de los munícipes para participar en las sesiones del Concejo o en las comisiones municipales (que vale

---

<sup>18</sup> Las comisiones emiten dictámenes sobre los asuntos que les ocupan, además que les corresponde conocer las mociones que se presente por iniciativa del alcalde municipal o los regidores (ver el artículo 44 del Código Municipal); de manera que antes de que el

Concejo tome un acuerdo sobre los asuntos conocidos por las comisiones, se debe contar con el respectivo dictamen (el cual solo se dispensa por medio de una votación calificada del Concejo).

reiterar, conocen asuntos de diversos temas de interés del municipio).

En cuanto a los regidores, es necesario indicar que ellos tienen un importante papel en las relaciones con otros actores, por haber sido elegidos por la comunidad. El papel de los regidores como representantes de los munícipes y enlaces de estos con el gobierno local, les permite tener cercanía con otros actores, ya sean vecinos individuales, organizaciones sociales o actores privados. Este es un rol relevante para las formas relacionales; sobre todo cuando se tiene en cuenta que los regidores pueden presentar mociones al Concejo para que sean tratados en ese seno<sup>19</sup>.

Finalmente, algo importante a considerar es que en sí misma la participación ciudadana activa no debería suponer una amenaza para el Concejo, pues en esencia no cuestiona su rol en el gobierno local y más bien el fomento a la participación ciudadana puede estar en línea con un discurso de apoyo al reconocimiento y representación de los intereses comunitarios por parte de los regidores. No obstante, la contradicción a ese discurso de apoyo puede estar en que al amparo del legalismo y la representación, los regidores pueden adoptar una postura donde busquen justificar que ellos son el canal formal para hacer llegar las intenciones de la comunidad al gobierno y acaparar para sí la participación y la toma de decisiones (elitismo y monopolio).

### **El Alcalde municipal**

Al igual que los regidores, el Alcalde también es una figura de gobierno representativo (de elección popular), vinculada a un partido político, pero a

diferencia de ellos, es un funcionario de tiempo completo en la municipalidad. Entre las diversas funciones que posee le corresponde la representación legal de la municipalidad. Este rol de representante lo inviste de una autoridad que le otorga un importante papel como integrador del gobierno local con los diferentes actores que tienen alguna relación con el municipio.

En cuanto a las políticas locales, el Alcalde tiene una influencia directa sobre ellas ya que, de acuerdo con el Código Municipal, a él le corresponde formular un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, también formula el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo (con base en su programa de gobierno), en los cuales debe incorporar la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género (estos planes constituyen la base del proceso presupuestario). También está en manos del Alcalde la formulación de los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, los cuales debe presentar al Concejo para su aprobación.

Igualmente, le corresponde al Alcalde vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales. Sobre estas atribuciones del Alcalde, el IFAM (2002) comenta: “Es obligación ineludible del Alcalde disponer lo pertinente para que se dé fiel cumplimiento a las diferentes leyes y reglamentos relacionados con el quehacer municipal. Para la ejecución de esas normas el Alcalde no debe pedir autorización al Concejo, ni siquiera si se trata de la Ley de Impuestos de patentes,

proactividad de cada regidor (además de sus propios intereses o afinidades político partidarias, lo cual puede llevar a prácticas clientelares).

---

<sup>19</sup> Sin embargo, se considera que el aprovechamiento de esta potestad como un canal de acceso de los munícipes al Concejo depende de la voluntad individual y la

salvo que las disposiciones expresamente así lo señalen.”

Tal como se aprecia, aunque el Concejo es el responsable de “fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio”, el Alcalde es el formulador de muchas de las políticas y prioridades. Asimismo, él tiene poder sobre los recursos financieros del municipio, pues tiene potestad para formular el presupuesto y a la vez tiene poder sobre recursos operativos de la municipalidad, ya que es el jefe de las dependencias municipales (por lo que también tiene autoridad sobre funcionarios, equipos y materiales).

Gracias a estas atribuciones, el Alcalde se configura como la autoridad del gobierno municipal con más capacidad de movilizar recursos y establecer políticas y prioridades del gobierno local. Pero también es necesario aclarar que esta autoridad no es omnipotente, ya que el Concejo es un fiscalizador de las labores del Alcalde y los planes o proyectos que este formule deben pasar por el conocimiento y aprobación del Concejo.

El Alcalde también tiene otros pesos importantes sobre él: cada año debe rendir cuentas a los vecinos del cantón mediante un informe de labores que debe presentar ante el Concejo, el cual debe ser discutido y aprobado y además la gestión municipal es fiscalizada por la Contraloría General de la República. Otra carga que recae en el Alcalde es que puede ser removido por medio democrático, de manera que el ejercicio de su función no está exento de escrutinio político.

Debido a estas últimas condiciones, cabe esperar que este actor político esté muy preocupado por la eficiencia y los resultados en su gestión, los cuales deben ser acordes con los intereses de los munícipes. En este sentido, esta presión puede llevar a que el Alcalde genere algún recelo por el control de su

labor y ello le incline hacia una posible renuencia por el desarrollo de una gestión relacional (Subirats, 2001; Cunill, 2004; Alguacil, 2005; Pastor, 2008 y 2011; Blanco y Brugué, 2013; entre otros).

A este posible temor a la gestión relacional, se puede sumar la actitud del Alcalde por el comportamiento burocrático-legalista, gerencialista y su rol como figura representativa. Esta combinación de control sobre recursos y atribución para definir políticas y prioridades, acompañada de una posible renuencia a la gestión relacional, perfilan al Alcalde como el actor político del gobierno local con más potencial de incidencia en la posibilidad de contar con una gestión relacional.

En efecto, en manos del Alcalde se ubica el control sobre mecanismos relacionales como la planificación participativa, el presupuesto participativo o reuniones públicas de consulta a la ciudadanía, la rendición de cuentas (con la posibilidad de que ese espacio no solo sea una forma de comunicación vertical); junto con una forma usual de relación del Alcalde con los ciudadanos: las audiencias a particulares. A esto se le suma el que los otros actores del municipio necesiten recurrir al Alcalde para procurar que sus intereses y proyectos sean incluidos en la formulación de planes municipales (estratégicos, operativos y presupuestarios).

### **Los Concejos de Distrito**

Los Concejos de Distrito son órganos participativos por excelencia. Representan la esencia de la relación del gobierno local con los munícipes, pues su espíritu está en funcionar como “juntas de vecinos” (IFAM, 2002) que tienen entre sus deberes fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos; y se vinculan al gobierno local a través de los Síndicos.



Concejos de Distrito y Síndicos son dos figuras unidas: ya que por cada distrito de un cantón se conformará un Concejo de Distrito y para cada Concejo de Distrito habrá un Síndico que lo represente ante el Concejo municipal.

Los Síndicos (elegidos por voto popular) pueden asumir un papel importante como representantes y defensores de los intereses vecinales, pues son el enlace directo con el gobierno local (participan en las sesiones del Concejo municipal con derecho a voz). En este sentido, también son actores políticos con un rol clave en la dimensión relacional del municipio:

“El síndico es el nexo directo entre el Concejo y el respectivo distrito, en virtud de que le corresponde velar por los intereses de su distrito, de tal forma que su derecho a voz es primordial [...]; por supuesto teniendo en cuenta que, también tiene derecho a voz en los demás asuntos que se traten en el Concejo, sea de interés para su distrito o no” (IFAM, 2002).

Esto les concede un valor como líderes de la comunidad, a la vez que heraldos de los intereses vecinales.

Por su parte, los Concejos de Distrito son grupos comunitarios que integran a los vecinos con sus respectivos concejales de distrito (cinco miembros propietarios y cinco miembros suplentes), que son de elección popular a través de partidos políticos. Algo interesante de estos grupos es que son de carácter voluntario, pues el único integrante de un Concejo de Distrito que percibe algún ingreso (dietas) por desempeñar su cargo es el Síndico, quien a su vez es uno de los cinco concejales electos.

Entre las funciones que tienen a cargo los Concejos de Distrito están (ver el artículo 57 del Código Municipal) proponer al Concejo municipal la forma de utilizar

recursos públicos destinados al respectivo distrito, recomendar al Concejo municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, proponer al Concejo municipal las personas que pueden recibir beneficios sociales y servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

El IFAM (2002) agrega que otras de sus funciones podrían ser la de fiscalización en lo que se refiere al buen cumplimiento y realización de las diferentes obras municipales, ocupando una función de inspectores o contralores con el fin de que se puedan establecer y cumplir las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino del distrito y; ser guardianes del ornato y belleza del lugar. Además, el IFAM indica que están facultados para realizar campañas para obtener donaciones o contribuciones de los vecinos, cuyos dineros o productos serían destinados por la municipalidad para obras o servicios que decida el propio Concejo Distrital.

Algo importante es que por disposición establecida en el artículo 94 del Código Municipal, los Concejos de Distrito, deben presentar al gobierno local sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el plan de desarrollo municipal y considerando las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, para que sean incluidos en el presupuesto municipal.

El IFAM (2002) reconoce el rol participativo de estas “juntas de vecinos” cuando indica:

“El papel que pueden desempeñar estos «órganos» es de suma importancia para la administración de los asuntos de interés municipal. La función que les otorga la ley es de amplios alcances, que

no se han sabido poner en ejecución. Muy bien se ha legislado al pretender que los vecinos del distrito, como partes o interesados, puedan establecer este medio de comunicación con la Municipalidad y de ésta para con los vecinos. La colaboración que pueden brindar estos Concejos de Distrito a las Municipalidades es ilimitada.”

A pesar de esta reconocida relevancia como actores políticos importantes para desarrollar un gobierno relacional, también se les reconocen debilidades.

Su importancia es mermada, pues no tienen capacidad para hacer que su participación tenga un peso importante en las decisiones y acciones del gobierno local. Aunque el Código Municipal en el artículo 59 establece que “La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito”, desde el año 2002 el IFAM indicaba que la realidad parecía mostrar debilidad en estos órganos y el apoyo que recibían era limitado; también reconocía que el potencial de estos órganos no se había puesto en ejecución.

Por su parte, Oreamuno Vignet y otros (2010), opinan que “si bien los Concejos de distrito representan a las comunidades asentadas en los distritos, sus competencias y potestades son realmente intrascendentes, reduciendo en lo fundamental a hacer recomendaciones y sugerencias a los concejos municipales” (al respecto, también se puede ver UNGL, 2014; p. 80). Para evidenciar esto, como ejemplo, aunque el Código Municipal les da la posibilidad de presentar propuestas de interés distrital para que se les dote de recursos en el presupuesto municipal, ellos no tienen garantía de que tales

propuestas sean consideradas. Todo esto muestra que a pesar de ser un grupo participativo y tener un canal de comunicación directa con el gobierno local, su participación no se traduce en una capacidad para influir en las decisiones del municipio (aspecto que puede degradar seriamente el interés de los vecinos para participar en estos grupos).

Aunque los Concejos de Distrito son en espíritu espacios relacionales, se puede estar desaprovechando el potencial de estas asambleas comunitarias. Además, debido a sus factores débiles, su incidencia en la posibilidad de materializar una participación ciudadana activa puede ser baja.

### **Otros actores sociopolíticos del espacio municipal**

Existen diferentes actores que trabajan en el municipio (de sociedad civil, privados, cooperativas, instituciones públicas, etc.); sin embargo, para el análisis de este apartado se consideran los que, según la normativa, recogen la participación ciudadana y tienen un vínculo con el gobierno local<sup>20</sup>.

Entre los actores que interesan por ahora, algunos tienen como función el servir como extensiones del mismo gobierno local para promover u ocuparse de temas específicos (Oficina Municipal de la Mujer, Junta Vial Cantonal, Comité Cantonal de Deportes y Recreación, Comisión Recalificadora de Tarifas de mercados municipales, Comisiones de Festejos Populares); otros sirven como enlaces de coordinación y apoyo del municipio con otras instituciones, a la vez que atienden temas de interés del espacio local (Comités de Emergencias, Juntas de Educación y Juntas Administrativas de Enseñanza Media, Consejos Regionales

---

<sup>20</sup> Para ampliar en el estudio de este tema, considerando la influencia de más actores

sociales, institucionales y privados, se puede ver Obando, 2015, pp. 68-77.

Ambientales, Comité Cantonal de Coordinación Institucional); algunos son medios para enlazar a grupos de munícipes con el gobierno local y promover actividades de desarrollo para los grupos que representan (Comité Cantonal de la Persona Joven, Concejos de Distrito); e inclusive existen los que son independientes del gobierno local pero tienen estrecha relación con este porque los temas que abordan también son de interés para el municipio.

Recuérdese que el propósito del gobierno local es administrar los intereses y los servicios del municipio. En este propósito los diversos actores pueden ser coadyuvantes que organicen y gestionen recursos, a la vez que pueden materializar la participación democrática de los munícipes, pues sirven como canales para conectar a estos con el gobierno local. Además, algunos de ellos también tienen capacidad para movilizar recursos y personas, y pueden servir como enlaces con otros actores; por lo que no solo pueden ayudar a identificar los “propios intereses” de los munícipes; sino también a administrarlos.

En otro sentido, el hecho de que algunos actores se enfocan en ciertos temas de políticas locales, mientras que otros pueden abarcar varios temas, hace pensar que entre más abarquen, mayor puede ser la necesidad relacional con el gobierno local y con otros actores del espacio municipal. Por ejemplo, para que actores como los Concejos de Distrito y las Asociaciones Comunales puedan cumplir algunos de sus fines, necesitarán coordinar sus actividades con la municipalidad. De hecho, es posible que para algunos aspectos la necesidad de relacionarse con el gobierno local sea tal, que, si no logran contar con su apoyo, su trabajo sería infructuoso o cuando menos no lograrían los resultados esperados. Como sea, se reconoce que para ellos el vínculo y la participación con el gobierno local es sumamente relevante.

Con respecto a la participación ciudadana, algunos de estos actores tienen más capacidad para recogerla. Existen los que pueden funcionar más como grupos cerrados (tienen miembros nombrados que sesionan y discuten los temas - que inclusive pueden ser técnicos-, se amparan en reglas que determinan quién puede participar, cómo y cuándo, o se apegan a procedimientos y canales de comunicación ya establecidos con el gobierno local).

Otros son grupos más abiertos a la participación ciudadana ya que son espacios donde los munícipes tienen libertad para integrarse y exponer sus intereses (por ejemplo, los que actúan como “juntas de vecinos”); por lo que se perfilan como grupos claves para movilizar la participación de los munícipes; además, como tienen a los vecinos directamente involucrados, pueden ser más efectivos para recoger diversos intereses y necesidades.

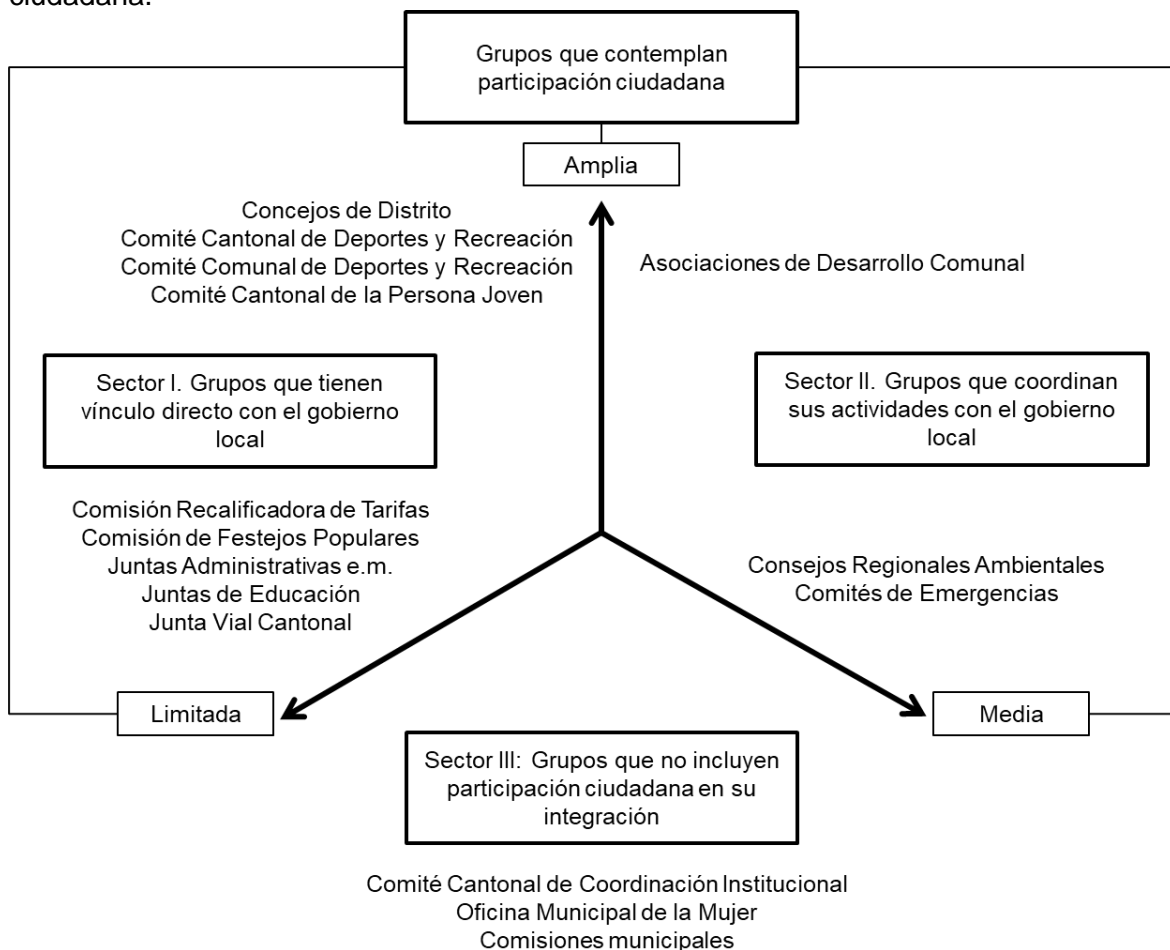
La realidad podría mostrar algo diferente, pero la idea intuitiva que surge al ver este mapa de actores de la figura 2, es esperar que los grupos menos controlados y con mayor capacidad de incorporar la participación ciudadana (los que se ubican a la derecha y también en la parte superior del mapa) sean los que más puedan aportar para realizar una gestión relacional; pues ellos tienen mayor potencial de vincular a los munícipes (y a otros actores) para abordar los intereses y preocupaciones del espacio cantonal.

Por otra parte, se han considerado los actores o grupos que normativamente tienen amparo para participar con el gobierno local; sin embargo, es claro que un gobierno relacional no se acaba allí. Bajo la noción de gobernanza democrática, el gobierno relacional se configura a través de redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil que desarrollan formas de colaboración, cogestión y participación activa en la toma

de decisiones y en la ejecución de proyectos, además de control y fiscalización de ellos. De esta manera, pensar en que el gobierno de proximidad en Costa Rica solo trabaja relacionadamente con los actores que la

normativa dispone a darle espacios de participación, es restringir severamente la posibilidad de desarrollar un verdadero gobierno relacional.

**Figura 2.** Mapa de actores sociopolíticos del municipio y su relación con la participación ciudadana.



Fuente: elaboración propia.

Igualmente, la ciudadanía como actor político del municipio tiene una importante cuota de responsabilidad en el ejercicio del gobierno relacional, pues la gestión relacional requiere del involucramiento de los munícipes con su gobierno municipal. Esto implica que se necesita de personas dispuestas a participar y con fortaleza para hacerlo (organización civil), pues este tipo de gobierno participativo requiere de una ciudadanía empoderada,

interesada en los asuntos políticos de su municipio y con disposición a organizarse, no solo para expresar sus intereses o necesidades, sino también para fiscalizar al gobierno local y ser corresponsables con él, estando dispuestas a trabajar en conjunto con otras personas, con otras organizaciones (públicas y privadas) y en formas de cooperación y cogestión con el gobierno local.

## Conclusiones

Se plantea que los factores que inciden en la capacidad de los gobiernos municipales de Costa Rica para realizar una gestión relacional se pueden agrupar en las siguientes dimensiones:

- Institucional: existencia de reglas formales e informales para la participación ciudadana y de otros actores en la toma de decisiones del gobierno local.
- Política: papel de los actores políticos del gobierno local y su comportamiento con respecto a la participación ciudadana y de otros actores.
- Social: habilidades, aptitudes y actitudes hacia la participación por parte de los munícipes y otros actores sociales.
- Procesos: formas en las que se llevan a cabo las dinámicas participativas y de toma de decisiones en el gobierno municipal, así como otras formas de relación entre gobierno y munícipes (usuario, cliente, votante, auditoría ciudadana, etc.).
- Organizacional: tipo de gestión (burocrática, legalista, eficientista, relacional) y la manera en que se aborda la participación (según el tipo de gestión); capacidad administrativa para recibir la participación ciudadana y promoverla; disposición de procesos organizativos y espacios físicos para recibir la participación; habilidades y aptitudes de los funcionarios para interactuar con los munícipes y los demás actores en mecanismos y espacios de participación; disposición de recursos para implementar la participación.
- Factores condicionantes del espacio municipal: particularidades espaciales y sociodemográficas que inciden en las posibilidades de los procesos de participación.

Al hacer un balance de los resultados del análisis realizado en el estudio, se concluye que la gestión relacional (según la noción de gobernanza democrática para gobiernos de proximidad) en las municipalidades de Costa Rica es débil e incipiente. Débil por los diversos aspectos que la limitan e incipiente por la baja participación ciudadana que se evidencia. Algunos de los principales motivos son:

El tipo de gobierno municipal característico en el caso costarricense es el tradicional: vertical, representativo y burocrático; con tipos de liderazgo de las autoridades locales caracterizados como asistenciales, políticos, ejecutivos, emprendedores desde arriba (típicos de modelos de gobierno tradicional).

Autoridades políticas de los gobiernos locales que controlan los mecanismos y espacios de participación; y que además no los promueven (según la evidencia tomada de FOMUDE 2008).

Hay evidencia del poco uso de mecanismos de democracia directa en las municipalidades de Costa Rica. También se sabe que al año 2015 solo el 41,9% de las municipalidades se habían ocupado de crear reglamentos para la participación ciudadana; de esto se deduce que en la mayoría de las municipalidades se da poca importancia a la participación.

Estudios empíricos muestran que en Costa Rica la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local es pobre, así lo apuntaban el Programa Estado de la Nación (2001), el Proyecto FOMUDE (2008) y lo han reiterado otros autores (Alfaro y Seligson, 2012; pp. 144-146). Además, se ha encontrado evidencia de que los costarricenses son apáticos a involucrarse en organizaciones civiles (PNUD-CR, 2013; p. 234).

Y vale recordar que esta es la realidad, a pesar de que la participación ciudadana

es un mandato legal para las municipalidades en Costa Rica.

Para el desarrollo de un gobierno local más participativo, se reconocen barreras que se deben superar:

- La pobre actitud de las personas con respecto a la participación ciudadana y la tendencia a la democracia delegativa.
- La baja capacidad de las personas para influir en las decisiones, acciones del gobierno municipal y las políticas públicas locales (debido al gobierno vertical y representativo que centraliza muchas decisiones relevantes en las Comisiones municipales y en las facultades del Concejo y el Alcalde).
- El control por parte de las autoridades del gobierno local sobre los espacios y mecanismos de participación y su posibilidad de captura de algunos de esos espacios y mecanismos.

El valor del gobierno de proximidad (participativo) es un estadio de evolución que ayuda a un constructo democrático. Es decir, con la incursión del ejercicio de la gobernanza democrática en la proximidad, se puede ir enriqueciendo la democracia, a través de un progresivo aprendizaje y adaptación de las formas participativas a las necesidades o realidades de cada municipio.

Tomando ideas de Parrado, Löffler y Bovaird (2005), se plantea como útil (o necesario) cambiar la visión que se tiene sobre el gobierno local y la manera en que se le evalúa; esto es, superar la valoración del gobierno municipal por sus resultados (eficiencia y eficacia en la capacidad organizacional) para valorarlo por su aporte a la calidad de vida de las personas.

Esto implica que el gobierno municipal debe, sin duda, asumir un rol de integrador y coordinador de los diferentes esfuerzos locales (públicos, privados y de

sociedad civil) para que se alcance el desarrollo del municipio.

Y debe ser así, pues existen ámbitos del desarrollo local que no están en las manos del gobierno municipal, de manera que ineludiblemente será necesario aprender a hacer gestión relacional, si es que en realidad se desea aspirar a ese gobierno de proximidad promotor de la calidad de vida. A la vez, esto se apoya en que el desarrollo del municipio tiene estrecha relación con el sistema político local y la calidad de la acción del gobierno local (ver Cunill, 2004); es decir, acción política combinada con eficiencia y la eficacia en la administración de los bienes y servicios municipales.

Sin duda, todo esto está de acuerdo con la apreciación del valor de la municipalidad en su rol de promotor del desarrollo local, la descentralización y el fortalecimiento democrático. Pero también implica un enorme reto para cambiar la forma actual de gobierno tradicional e ir madurando hacia un gobierno relacional.

De este estudio se derivan dos posibles acciones para fomentar ese cambio:

Aprovechar el potencial de actores sociales que pueden ayudar a crear confianza en la ciudadanía para participar y empoderarla, tal como los Concejos de Distrito y las Asociaciones de Desarrollo Comunal, pues estos grupos funcionan como “juntas de vecinos” y se perfilan como actores que pueden revitalizar el papel de ciudadano activo en los asuntos de sus comunidades y en consecuencia, de sus gobiernos municipales.

Además, se resalta la necesidad de fomentar el desarrollo de liderazgos políticos que asuman en su ejercicio la promoción de la integración de la ciudadanía y de otros actores con los gobiernos locales (necesidad de cambiar

el rol del político local de autoridad representativa a líder facilitador).

De esta manera, aquí se plantea la necesidad cambiar la visión de la exigencia con respecto a la función del gobierno local y trabajar en dos acciones; la primera tiene como propósito fomentar el compromiso ciudadano (y mermar la apatía a participar); la segunda, busca trabajar en un cambio en los actores políticos más influyentes en cuanto a la posibilidad de contar con un gobierno relacional, lo cual además implica, de su parte, tener que ceder poder a la ciudadanía.

### Lista de Referencias

Alfaro-Redondo, R. y Seligson, M. (2012). Capítulo seis: gobiernos locales. En: Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política (páginas 141 a 162). Programa Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica, Barómetro de las Américas 2012 (LAPOP, Universidad de Vanderbilt), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Alguacil, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. POLIS Revista latinoamericana. 12 | 2005. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Polis [En línea], 12 | 2005, Publicado el 17 agosto 2012, consultado el 14 agosto 2015. URL: <http://polis.revues.org/5614>; DOI : 10.4000/polis.5614

Andréu, J. (s.f.). "Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada". Fundación Centro Estudios Andaluces. España.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código

Municipal. Ley 7794 del 30/04/1998. (Versión de la norma: 22 de 22 del 31/07/2014). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 05/04/2015.

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (7 de noviembre de 1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. (Versión de la norma: 16 de 16 del 25/06/2013). Consultada en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 16 de marzo de 2015.

Blanco, I. y Brugué, Q. (2013). Inclusividad democrática e inteligencia colectiva, ¿la gobernanza participativa como respuesta? En: Inmigración y ciudadanía activa. Contribuciones sobre gobernanza participativa e inclusión social, E. Raya, M. A. Espadas y M. Aboussi (coords.), Barcelona, Icaria, pp. 19-42.

Blanco, I. y Gomà, R. (2003b). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2003, pp. 5-42. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Bosque, D. (3 de setiembre de 2014). 17 municipios forman el 'club' de los más ineficientes. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/municipalidades-forman-club-ineficientes\\_0\\_1436856367.html](http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/municipalidades-forman-club-ineficientes_0_1436856367.html)

Calegari, F. (2011). La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexibilidad, proximidad. *Leviatán – Cadernos de*

- Pesquisa Política*, n. 2, pp. 147-151.
- Conejero E., & Pizarro E. (2007). *En busca de la gobernanza democrática local*. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid, España.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011a). Aspectos que podrían resultar de interés en el proceso de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal. En: *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica* (pp. 260-286). Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R.: UNED, IFAM, 2011. ISBN 978-9930-94-420-2.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2011b). Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el periodo 2010. Sexto informe, agosto 2011. DFOE-DL-IF-17-2011. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2012). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2011. DFOE-DL-IF-3-2012. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2013a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2012. Octavo informe, agosto 2013. DFOE-DL-IF-11-2013. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2014a). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013. Noveno informe, agosto 2014. DFOE-DL-IF-7-2014. CGR, San José Costa Rica.
- Contraloría General de la República de Costa Rica - CGR. (2015). Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014. Décimo informe, julio 2015. DFOE-DL-IF-00004-2014. CGR, San José Costa Rica.
- Cruz, M. (2015). "58 municipios tejen red para combatir el desempleo". *La Nación*. Consultado el 29 de mayo de 2015. En: [http://www.nacion.com/economia/politica-economica/municipios-tejen-red-combatir-desempleo\\_0\\_1490450990.html](http://www.nacion.com/economia/politica-economica/municipios-tejen-red-combatir-desempleo_0_1490450990.html)
- Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Publicado en Bresser y Pereira, Luiz, C. *et al.* Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, Buenos Aires, 2004. Reproducido en "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Proyecto de Modernización del Estado, disponible en [www.modernizacion.gov.ar](http://www.modernizacion.gov.ar)
- Fernández, A. (8 de setiembre de 2015). Municipios subejecutan el 25% de los fondos para carreteras. *Elfinancierocr.com*; recuperado de: [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Municipios-ejecutan-solo-fondos-carreteras\\_0\\_806919305.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Municipios-ejecutan-solo-fondos-carreteras_0_806919305.html)
- Fortalecimiento Municipal y Descentralización - FOMUDE. (2008). Anexo D: Árbol de Problemas y Marco Lógico. En: *Convenio para la financiación del Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano Local en Costa Rica*. Convenio No. CRI/B7-310/99/0150. Expediente de acuerdo de contribución entre el Proyecto FOMUDE y el Programa de las



- Naciones Unidas para el Desarrollo, FOMUDE-CONV-UN-001-2008. Recuperado de: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/PRO-DOC.pdf>
- Fraisse, L. (2004). Capítulo 12. Economía solidaria y democratización de la economía. Libro Economía Social y solidaria. Una visión europea. Laville, Jean-Louis; (Compilador). Editorial: UNGS - Editorial Altamira - Fundación OSDE. Colección Lecturas de Economía Social N° 16. ISBN: 987-9423-34-8 – 288.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. McGraw-Hill Interamericana, 4ta. Edición. México, D.F.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (2002). Código municipal comentado e índice analítico. San José, Costa Rica: Dirección Jurídica IFAM.
- León, J.C. (2010). Gobierno de proximidad: alternativa ciudadana de buen gobierno, el caso de México. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 nov. 2010.
- Mata, E. (26 de mayo de 2015). Alcaldes aceptan excesos en costosa reforma municipal. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Alcaldes-aceptan-excesos-reforma-municipal\\_0\\_1489851051.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Alcaldes-aceptan-excesos-reforma-municipal_0_1489851051.html)
- Ministerio de Salud de la República de Costa Rica (2012). Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos. Decreto Ejecutivo 37567 del 02/11/2012. (Versión de la norma: 1 de 1 del 02/11/2012). Consultado en el Sistema Costarricense de Información Jurídica el 11/09/2015.
- Nardi, M. y Pereira, S. (2006). Proximidad territorial y desarrollo local-rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones – Noreste Argentino. INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, núm. 13, pp. 51-61, Set. 2006.
- Obando, M. (2015). Acercamiento a un gobierno de proximidad en Costa Rica: análisis de las capacidades de gestión relacional de los gobiernos municipales. Tesis para optar por el grado de Magíster en Gestión de Políticas Públicas (inédito). Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Oreamuno Vignet, Arguedas Molina y Vargas Chavarría. (2010). Análisis legal de la participación ciudadana en Costa Rica. Recuperado de: [www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/PRODUCTOS%2520FOMUDE%25202006-2011/R4-Productos/P16%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520de%2520normativas%2520sobre%2520participaci%25C3%25B3n%2520ciudadana/01%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520Legal.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&ql=c](http://www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/PRODUCTOS%2520FOMUDE%25202006-2011/R4-Productos/P16%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520de%2520normativas%2520sobre%2520participaci%25C3%25B3n%2520ciudadana/01%2520Sistematizaci%25C3%25B3n%2520Legal.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&ql=c)
- Pallavicini, V. (2004). Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Costa Rica.
- Parrado, S., Löffler, E. y Bovaird, T. (2005). Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 33, octubre, 2005, pp. 1-15. Centro

- Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Pastor, E. (2008). Capítulo 3: Políticas y prácticas de participación ciudadana en lo local. En: La participación ciudadana en los servicios sociales municipales de la Región de Murcia (pp. 129-204). Tesis doctoral, Universidad de Murcia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10201/148>
- Pastor, E. (2011). Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales de Bienestar (Murcia, España). RAP-RIO DE JANEIRO 45(2):377-99. MAR./ABR. 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. Costa Rica / PNUD, San José, CR. ISBN 978-9968-794-63-3.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Costa Rica (PNUD-CR). (2011). Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011. PNUD; Universidad de Costa Rica. San José, C.R.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2010). Informe final: Evaluación del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades municipales para la planificación del desarrollo humano local en Costa Rica” (Proyecto No. 631010-PNUD/F073 ONU-HABITAT). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica.
- Programa de Estado de la Nación – PEN. (2013). Decimonoveno Informe del Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.
- Rodríguez, O. (28 de setiembre de 2015). Alta morosidad en impuestos socava labor de 34 municipios. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/economia/finanzas/Alta-morosidad-impuestos-socava-municipios\\_0\\_1514848511.html](http://www.nacion.com/economia/finanzas/Alta-morosidad-impuestos-socava-municipios_0_1514848511.html)
- Ruano, J. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. Política y Sociedad, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 93-108.
- Sequeira, A. (25 de agosto de 2015). Plan municipal le quita €63.000 millones al Gobierno. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Plan-municipal-quita-millones-Gobierno\\_0\\_1508249204.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Plan-municipal-quita-millones-Gobierno_0_1508249204.html)
- Sequeira, A. (28 de agosto de 2015). Errores en plan municipal ponen en apuros a los diputados. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/politica/Errores-municipal-ponen-apuros-diputados\\_0\\_1508649162.html](http://www.nacion.com/nacional/politica/Errores-municipal-ponen-apuros-diputados_0_1508649162.html)
- Sequeira, A. (5 de setiembre de 2015). Gobierno costeará con deuda giro de dinero a municipios. Nacion.com; recuperado de: [http://www.nacion.com/nacional/Gobierno-costeara-deuda-dinero-municipios\\_0\\_1510049116.html?utm\\_source=Email&utm\\_medium=newsletter&utm\\_content=-++Gobierno+costear%C3%A1+con+deuda+giro+de+dinero+a+municipios+--2015-09-06-01&utm\\_campaign=Newsletter+anacion+Vespertino+05-09-15+16%3A09%3A03](http://www.nacion.com/nacional/Gobierno-costeara-deuda-dinero-municipios_0_1510049116.html?utm_source=Email&utm_medium=newsletter&utm_content=-++Gobierno+costear%C3%A1+con+deuda+giro+de+dinero+a+municipios+--2015-09-06-01&utm_campaign=Newsletter+anacion+Vespertino+05-09-15+16%3A09%3A03)
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En: J.

- Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 33-42.
- Subirats, J. (2006). El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana. *Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona*.
- Tribunal Supremo de Elecciones – TSE. (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto 03-98, publicado en La Gaceta 204 del 21 de octubre de 1998.
- Unión Nacional de Gobierno Locales (UNGL). (2014). Código Municipal Comentado, Ley No. 7794, actualizado a octubre del 2014. San José, C.R. Recuperado de: <http://unql.or.cr/sites/all/themes/unql/img/Codigo-Municipal-2014.pdf>
- Vargas-Cullell, J., Rosero-Bixby, L. & Seligson, M. (2006). Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. LAPOP 2006. Centro Centroamericano de la Población de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Ziccardi, A. (1996). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En: Ziccardi, Alicia (coordinadora). La tarea de gobernar: los gobiernos locales y las demandas ciudadanas. IISUNAM Miguel Ángel Porrúa. México 1996, pp. 13-37.
- Zurbriggen, C. (julio-diciembre, 2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. No. 38, 39-64. Obtenido desde <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11519271002>

# Potencialidades y experiencias comunales para el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria

Joselyn Corrales Solís y Orlando J. Hernández Cruz<sup>21</sup>

Tema presentado: 06/07/2017

Artículo aprobado: 06/11/2017

**Resumen.** A lo largo de este artículo se busca sistematizar las potencialidades comunales planteadas por los miembros de las organizaciones de base comunitaria en el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, así como las experiencias que han generado diferentes resultados a partir del trabajo en conjunto con las organizaciones de base comunitaria, es decir, las Asociaciones de Desarrollo, Uniones Cantonales o Zonales y Federaciones de Uniones Cantonales o Zonales, especialmente, con la Unión Cantonal de Moravia, esto con el fin de evidenciar la importancia del fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria, ya que estas deben “estimular la cooperación, participación activa y voluntaria de la población. Todo esto en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad”. (Artículo 58 del Reglamento de la Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad)

**Palabras Clave.** Desarrollo Local, Empoderamiento Comunal, Capacidades

Endógenas y Organizaciones de Base Comunitaria.

**Abstract.** Throughout this article it is sought to systematize the communal potentialities raised by members of community-based organizations in the Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad as well as the experiences that have generated different results from working together with community-based organizations, ie, Development Associations, Cantonal or Zonal Unions and Federations of Cantonal or Zonal Unions, especially with the Unión Cantonal de Moravia, in order to highlight the importance of strengthening community-based organizations, as these should "stimulate cooperation, active and voluntary participation of the population. All this in a total effort for the economic, social and cultural development of the community". (Artículo 58, Reglamento de la Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad)

**Key Words.** Local Development, Communal Empowerment, Endogenous

---

<sup>21</sup> Joselyn Corrales Solís. Licenciada en Administración Pública. Programa de Desarrollo Municipal, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Universidad de Costa Rica. Orlando J. Hernández Cruz. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Programa de Desarrollo Municipal, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Universidad de Costa Rica.

## Introducción

El desarrollo local se fundamenta en la potencialización y aprovechamiento de los recursos y capacidades endógenas de las comunidades, es así como el desarrollo local “pretende situar como punto central al ser humano y a los intereses colectivos, potenciando en su esfera diaria las capacidades de los individuos. Es un enfoque y una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la auto-organización y el bienestar social, para lo que requiere tanto de la participación colectiva como de la intervención individual”. (Juárez, 2013, p. 12)

Considerando dicha definición, el objetivo principal de este artículo es sistematizar las potencialidades comunales y las experiencias que han generado diferentes resultados a partir del trabajo en conjunto con las organizaciones de base comunitaria, esto con el fin de evidenciar la importancia del fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria para fomentar el desarrollo local. Las potencialidades entendidas como las aspiraciones y/o acciones que se pueden convertir en una realidad dentro del ámbito comunal. A su vez, se plantea como problema ¿Cuáles son las actividades que pueden incentivar el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria?

En Costa Rica mediante un trabajo realizado entre los miembros de las diferentes Federaciones de Uniones Cantonales y Zonales del país, el

Programa de Desarrollo Municipal (PDM) del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (CONADECO), se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad (PNDC). En este se establecen las diversas potencialidades que las organizaciones de base comunitaria pueden aprovechar para “estimular la cooperación y participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades; llevando a cabo procesos de planificación comunitaria con una amplia participación de los vecinos en todas sus etapas; y participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos en la comunidades”. (PNDC, 2016, p. 6)

Tomando en cuenta estas potencialidades y un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación para Organizaciones Comunales desarrollado en el 2012 fue que desde el PDM-CICAP en conjunto con el Trabajo Comunal Universitario de la Escuela de Administración Pública (EAP) han planteado un Programa de Capacitación enfocado en empoderar a la Sociedad Civil. Este consta de tres fases de capacitación para responder a las necesidades y demandas comunales. Se concentra principalmente en temas de participación ciudadana, planificación estratégica, y diseño, formulación y

elaboración de proyectos. Esto permite que dichas organizaciones puedan aprovechar herramientas para lograr su fortalecimiento y una autogestión comunitaria, ya que esta “surge como una alternativa para que las organizaciones comunales no solo puedan detectar sus necesidades, sino que también logren buscar una solución democrática-participativa acorde con una visión de desarrollo social, económico, cultural y ambiental de la comunidad”, (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 10), sin ser estrictamente necesaria la dependencia de otras organizaciones públicas o privadas.

## **Materiales y Métodos**

Es así como para la elaboración de este artículo se realizó una revisión bibliográfica, para plantear las potencialidades identificadas en el PNDC 2016-2020, así como una sistematización de las experiencias vividas en conjunto con las organizaciones de base comunitaria desde el PDM-CICAP para evidenciar la importancia de su fortalecimiento. Dichas experiencias iniciaron desde marzo de 2014 hasta la actualidad, las cuales se enfocan en el programa de capacitación y la asesoría para la creación de la propuesta de un modelo de autogestión comunitaria.

## **Resultados**

Para iniciar con el planteamiento de las potencialidades a las que se hace alusión, se establece que estas son entendidas como las aspiraciones y/o acciones que se pueden convertir en una realidad dentro del ámbito comunal, las cuales se describen de la siguiente manera:

1. La inclusión social de los grupos vulnerables, con énfasis en tercera edad, población con capacidades reducidas, mujeres y grupos de riesgo.

Se convierte en una potencialidad del movimiento comunal, ya que este busca solidarizarse con la población principalmente vulnerable para el mejoramiento de sus condiciones de vida, además para garantizar el disfrute de los derechos tanto sociales, económicos, políticos y culturales.

Asimismo, “el movimiento comunal plantea compromisos de acción para fortalecer la participación social de las personas adultas mayores, mediante la creación de espacios físicos para la atención integral, con programas para el cuidado y el desarrollo de sus capacidades en ambientes seguros y respetuosos”. (PNDC, 2016, p. 17). También, se establecen iniciativas para asegurar la accesibilidad y seguridad de las personas con capacidades reducidas.

1. La protección e integración de la niñez, adolescencia y juventud.

Se busca la creación y fortalecimiento de comités tutelares, los cuales según el artículo 181 del Código de la Niñez y la Adolescencia, estos deben colaborar con la asociación de desarrollo comunal en la atención pertinente y prioritaria de todos los aspectos relativos a las personas menores de edad y velar por el resguardo efectivo de los derechos y garantías de estas personas dentro de la jurisdicción de la asociación de desarrollo comunal.

2. La promoción de la salud en los ámbitos locales y regionales.

Esta se vuelve un eje esencial que se vincula con el posicionamiento de una agenda cultural, deportiva y recreativa en el movimiento comunal. Se formulan estrategias que permitan la prevención de enfermedades, así como recuperar y mejorar los espacios públicos para la recreación, cultura y deporte. Esto con el propósito de promover estilos de vida saludables desde la niñez hasta la tercera edad. Esta potencialidad se puede explotar aún más, si estas organizaciones logran establecer alianzas con los Comités Cantonales de Deporte y Recreación para llevar a cabo acciones en conjunto que beneficien a la población en general.

### 3. El fortalecimiento de la seguridad comunitaria.

Es un aspecto fundamental para ser abordado desde las bases comunitarias, donde se pretende desarrollar acciones preventivas y “alinearse y sumar esfuerzos con los entes rectores en la materia, para asegurar una cultura respetuosa del marco de derechos y del principio de legalidad, además de potenciar sinergias. En ese sentido, se propone la ampliación de la participación social en los esfuerzos por fortalecer la seguridad, mediante el impulso de programas de seguridad comunitaria, en coordinación con la Fuerza Pública” (PNDC, 2016, p. 18).

### 4. La generación de oportunidades para el sector productivo.

Este es un llamado al movimiento comunal, debido a que se genera la posibilidad para la creación de empresas socio-productivas y encadenamientos que

sean fuentes de ingresos para las Asociaciones y permitan la apertura de nuevos empleos en las comunidades para promover el desarrollo económico local. Además, no se puede omitir el hecho de “desarrollar programas para facilitar el acceso a empleo, mediante bolsas y ferias de empleo, contemplando la necesaria articulación con el sector privado e institucional y el brindar apoyo para proyectos productivos y encadenamientos, en áreas de comercialización y participación competitiva en el mercado, mediante la promoción, el apoyo logístico, entre otros”. (PNDC, 2016, p. 20).

### 5. El fortalecimiento del turismo sostenible.

Es otra opción para dinamizar la economía local, utilizando de manera racional los recursos naturales, culturales y locales. Dicho fortalecimiento se vincula con la gestión integral de residuos sólidos, la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839, establece dicha gestión como una responsabilidad compartida por todos los actores, sean estos productores, generadores, consumidores, gestores, autoridades públicas o público en general. (PNDC, 2016, p. 21).

En este sentido, es necesario que las organizaciones de base comunitaria se comprometan a promover la existencia de un buen sistema de gestión integral de residuos sólidos. Realizar alianzas con diferentes actores, tales como las municipalidades, empresas privadas, centros de salud, entre otros, ya que, al no contar con estas, existe la probabilidad de

una afectación directa o indirecta de la salud y el bienestar de la población.

A su vez, tal como se establece en el Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2016-2021, se generan los costos externos ambientales de los residuos que suelen ser muy altos y difíciles de calcular o estimar, entre ellos:

- Los costos ambientales, como la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas y superficiales producto de la percolación y escorrentía superficial. También, se contribuye con el calentamiento global, principalmente por medio de la descomposición anaeróbica que genera emisiones de gases de efecto invernadero como el metano y el dióxido de carbono.
- Los costos de salud, originados por epidemias y enfermedades derivadas de una mala gestión de residuos como la proliferación de mosquitos que transmiten enfermedades, moscas, aves de carroña, entre otros.
- Los costos relacionados con la pérdida de valor del patrimonio paisajístico y su impacto negativo en actividades inmobiliarias, comerciales, de ocio y de turismo.
- Los costos económicos asociados al incremento del impacto de situaciones adversas originadas por eventos hidrogeometeorológicos.

## 6. La protección del recurso hídrico

Por esta razón, proponen “el desarrollo de programas de reforestación y protección de fuentes de agua, y la contribución por participación directa o por colaboración, en la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales”. (PNDC, 2016, p. 22).

## 7. La promoción de la inclusión social de jóvenes y mujeres en el movimiento comunal.

Esto puesto que “se revela la necesidad de la renovación de liderazgos, y de una mayor participación de las nuevas generaciones y de mujeres en las asociaciones. Se plantea la necesidad de que dicha participación se incentive a partir de acciones de apertura concretas y continuas, como la definición de cuotas mínimas dentro de las Juntas Directivas y la inclusión permanente de líneas de acción para el trabajo específico con estos grupos” (PNDC, 2016, p. 22).

Uno de los esfuerzos para incentivar la participación juvenil en los espacios comunitarios se representa por medio del Proyecto de Ley: Reforma a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859 del 07 de abril de 1967, y sus reformas, para el fortalecimiento de la participación joven en el movimiento comunal, presentado en el 2016 para modificar el artículo 21 de la Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad, este garantizaría la participación de al menos una persona joven según la definición contenida en la Ley General de la Persona Joven N° 8261, y la representación paritaria de ambos sexos en las juntas directivas de las asociaciones de desarrollo.



8. El mejoramiento de capacidades de gestión del movimiento comunal.

Esto mediante la capacitación y asesoramiento para potencializar las competencias y habilidades de los miembros de las organizaciones de base comunitaria, “se espera que de manera complementaria al desarrollo de los programas y actividades de capacitación y fortalecimiento organizativo, se canalicen recursos hacia la habilitación de espacios adecuados para impartir dichas capacitaciones, sea mediante el aprovechamiento de espacios existentes, sea mediante la construcción de la

infraestructura nueva. Asimismo, se comprende la necesidad de contar con un equipamiento adecuado, aprovechando las nuevas tecnologías en procesos inclusivos y contextualizados”. (PNDC, 2016, p. 23)

Ahora bien, considerando cada una de estas potencialidades, desde el PDM-CICAP, se han llevado a cabo diferentes actividades o se pretende realizar esfuerzos para que estas sean una realidad dentro de las organizaciones de base comunitaria. Las cuales se detallan en la siguiente tabla.

**Tabla 1.** Actividades realizadas por el CICAP según potencialidad y clasificación

Potencialidad	Clasificación de la Potencialidad	Actividades realizadas o por realizar desde el PDM-CICAP
Inclusión social de los grupos vulnerables, con énfasis en tercera edad, población con capacidades reducidas, mujeres y grupos de riesgo	Social	Realización de conversatorios sobre la importancia de incentivar la inclusión de estos grupos sociales dentro del movimiento comunal.
Protección e integración de la niñez, adolescencia y juventud	Social	Existe acercamiento con el Proyecto Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad de Costa Rica, para que a partir de los resultados obtenidos en el año 2017 se puedan generar actividades de divulgación en los gobiernos locales. Además, se trabaja en la campaña #YoParticipo en la cual el PDM-CICAP promociona los espacios donde las personas jóvenes se pueden involucrar en beneficio del desarrollo social y político.
Promoción de la salud en los ámbitos locales y regionales	Social	En este tema aún no se ha trabajado.
Fortalecimiento de la seguridad comunitaria	Social	Asesoramiento para la creación de políticas de seguridad y planes preventivos, los cuales se construyan de manera participativa y

Potencialidad	Clasificación de la Potencialidad	Actividades realizadas o por realizar desde el PDM-CICAP
		conjunta entre las comunidades y los Gobiernos Locales.
Generación de oportunidades para el sector productivo	Económica	Capacitación y asesoramiento para la formulación de proyectos socio productivos dentro de las comunidades.
Fortalecimiento del turismo sostenible	Ambiental	En este tema aún no se ha trabajado.
Protección del recurso hídrico	Ambiental	Asesoramiento para la elaboración de un seminario de graduación donde se analizarán las prácticas de Gestión Integral del Recurso Hídrico en los Acueductos Municipales de Costa Rica.
Promoción de la inclusión social de jóvenes y mujeres en el movimiento comunal	Social	Divulgación y promoción sobre la importancia de que los jóvenes participen en el movimiento comunal, mediante la campaña #YoParticipo, la cual busca informar sobre los espacios que disponen los jóvenes para incidir en el desarrollo de sus comunidades y el futuro de sus cantones, y divulgar los esfuerzos que realizan otros jóvenes por el bienestar de sus comunidades.
Mejoramiento de capacidades de gestión del movimiento comunal	Social	Capacitación mediante el Programa "Empoderamiento de la Sociedad Civil para potenciar el Desarrollo Local", el cual consta de 3 fases y fue diseñado a raíz de las necesidades presentes en el movimiento comunal. Charlas informativas para dar a conocer los lineamientos y proyectos establecidos en el PNDC, y así sensibilizar sobre la importancia de la implementación de dicho plan nacional. Cursos sobre el diseño de la estrategia de implementación de los Planes Regionales de Desarrollo de la Comunidad, los cuales son parte del PNDC. Asesoramiento para la creación de una propuesta de un Modelo de Autogestión Comunitaria, para el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades del país.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Uno de los resultados de estas actividades, es que han sido de apoyo para las organizaciones de base comunitaria con el fin cumplir con ciertas

acciones que responden al PNDC. Además, son esfuerzos que estas organizaciones utilizan para fortalecer su gestión a nivel comunal.

De la misma manera, considerando que el movimiento comunal requiere de mayores conocimientos y herramientas para fortalecer su gestión es que se han llevado a cabo actividades de capacitación y formación desde el PDM-CICAP en conjunto con la Escuela de Administración Pública (EAP), ambos de la Universidad de Costa Rica, mediante su Trabajo Comunal Universitario “Empoderamiento de la Sociedad Civil para potenciar el Desarrollo Local”. Esto con el fin de integrar esfuerzos y fortalecer las competencias y capacidades dentro de las comunidades para orientar el camino hacia la autogestión comunitaria.

En el año 2012 producto de un diagnóstico realizado en el marco del Seminario de Graduación: “Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos municipales de Costa Rica, a partir del caso de estudio: Municipalidad de Moravia”, de los alumnos egresados Nancy Artavia, Jazmín Calderón, Carlos Jiménez, y Melvin Obando de la Escuela de Administración Pública, se detectaron diversas necesidades de capacitación en conjunto con la Junta Directiva de la Unión Cantonal de Asociaciones de Moravia (UCAMO). Esta fue la semilla para impulsar una iniciativa que reuniera todos los requerimientos para brindar capacitaciones a las organizaciones de base comunitaria, que en muchos casos no cuentan con los recursos económicos para asumir los costos de programas de capacitación.

Es así como desde enero de 2014, un

grupo de estudiantes diseñaron, formularon e impartieron los temas de capacitación que conforman la Fase #1 brindada a la UCAMO, donde hubo una convocatoria permanente de más de 45 participantes provenientes de diferentes comunidades del cantón de Moravia, tales como: Jardines de Moravia, San Antonio, Los Sitios, La Trinidad, Villa Margarita, El Alto, San Jerónimo, San Martín, Saprissa, San Rafael, Isla y Sagrado Corazón.

La agenda de capacitación formulada se centró en brindar nueve temas que las organizaciones de base comunitaria deben conocer, ya que a pesar de que son entes que se rigen por las normas del derecho privado, son entidades de interés público (artículo 11 Reglamento de la Ley 3859). Por lo tanto, tienen una vinculación con la Administración Pública. Los temas que conforman dicha agenda son: Administración Pública en general (aspectos básicos), marco legal de la Administración Pública, empoderamiento comunitario, participación ciudadana, planificación estratégica, y participativa, presupuestos públicos y municipales y alianzas público-privadas para el desarrollo, los cuales responden a las necesidades de capacitación detectada en el diagnóstico realizado en el 2012.

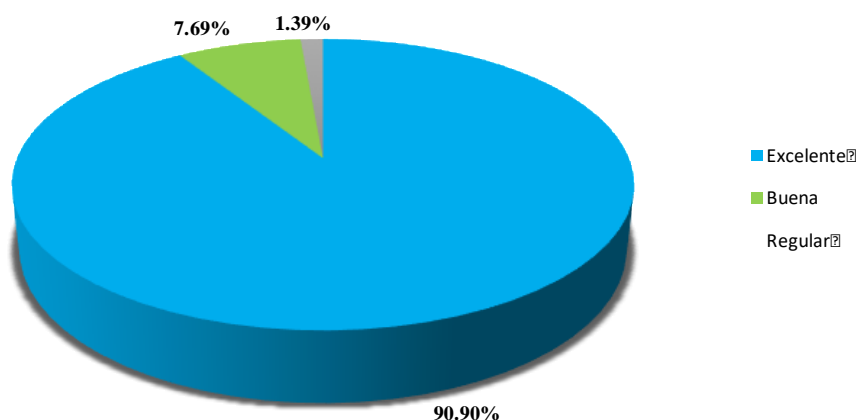
La primera experiencia con estas capacitaciones fue muy satisfactoria, esto fue reflejado en los resultados de las encuestas de satisfacción que los participantes completaban al finalizar cada una de las sesiones. Los resultados arrojaron que las capacitaciones fueron excelentes en un 90,90%, buenas en un 7,69% y regulares en un 1,39%, por lo tanto, si se suman los porcentajes de “excelentes” y “buenas” se concluye que

hubo un grado de satisfacción de un 98,59%.

Es así como resultado de esta satisfacción se inició un proceso de divulgación de organización en organización, ya que los miembros de la UCAMO quedaron complacidos con las

capacitaciones recibidas. Esto permitió llegar a otras comunidades que presentan la necesidad de conocer más allá sobre el campo de acción donde se encuentran inmersas, es decir, la Administración Pública. En la siguiente figura se demuestran los resultados obtenidos.

**Gráfico 1.** Resultados de la encuesta de satisfacción, capacitaciones brindadas a la UCAMO 2014



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Producto de la demanda generada por el interés demostrado en los miembros de las organizaciones comunitarias, se crearon dos fases de capacitación, la Fase #2: “Consolidación de las Organizaciones de Base Comunitaria para potenciar el Desarrollo Local”, que busca fortalecer las capacidades a nivel interno de las organizaciones para mejorar la gestión de estas y la Fase #3: “Formulación, Ejecución y Evaluación de Proyectos”, donde su propósito es que los miembros de las organizaciones puedan materializar sus ideas e iniciativas por medio de proyectos sociales, culturales, deportivos o bien socio productivos que provoquen un efecto dentro de las comunidades para propiciar bienestar general.

Dichas fases se imparten a las organizaciones que recibieron las capacitaciones relacionadas con la Fase #1, ya que el objetivo principal de estas es generar un efecto que potencialice las capacidades de los miembros de estas organizaciones de una manera integral. Como se puede notar, cada una de las fases fue creada en un sentido lógico, donde los temas de la Fase #1 son necesarios para comprender y poner en práctica las herramientas que se explican en la Fase #2, y, así sucesivamente.

Es así como este programa de capacitación se va extendiendo alrededor del país. En un primer momento los esfuerzos se concentraron en la provincia

de San José, pero tiempo después se logró llegar hasta Guanacaste, Puntarenas, Cartago, Heredia, Alajuela y Limón, es decir, se ha logrado alcanzar una cobertura nacional.

Según el registro de asistencia de los participantes capacitados desde marzo de 2014 a agosto de 2017, el PDM-CICAP junto con la EAP, han logrado capacitar 1444 líderes comunales alrededor del país. Esto ha sido posible, ya que en los tres períodos de matrícula del TCU por año (I semestre, II semestre y III semestre) se brindan 2 fases de capacitación a 5 organizaciones de base comunitaria, es decir, por año se brindan 30 fases de capacitación a 15 organizaciones, donde en promedio asisten entre 25 a 30 participantes.

Es necesario recalcar que los estudiantes que matriculan el TCU de la EAP antes de brindar las capacitaciones deben de realizar un proceso de capacitación por parte de los funcionarios del PDM-CICAP, los cuales también coordinan unas simulaciones para que los estudiantes se preparen e impartan un tema de capacitación donde se les otorgan observaciones u oportunidades de mejora al momento de capacitar a los miembros de las organizaciones de base comunitaria.

En este proceso han participado 118 estudiantes, los cuales generalmente se encuentran cursando el tercer año de diversas carreras, tales como: Administración Pública, Administración Aduanera y Comercio Exterior, Archivística, Derecho, Ingeniería Industrial, Educación no Formal, Estadística, Administración de Negocios y

Salud Ambiental.

Por otra parte, a lo largo del camino se han enfrentado retos al momento de capacitar a las diferentes provincias del país, principalmente por el factor económico, puesto que los costos de hospedaje y alimentación para dirigirnos a zonas más alejadas al Gran Área Metropolitana son altos y se cuenta con un presupuesto limitado. Sin embargo, esto no ha sido una limitante para continuar con los procesos de capacitación. Siempre se busca de una u otra manera llegar a acuerdos con las organizaciones que cuentan con las condiciones para apoyar económicamente algunas de estas giras, lo que produce que se minimicen los costos. Las ganas, el entusiasmo y el interés de capacitar a las comunidades han sido fundamentales para buscar estrategias o alternativas que funcionen para contrarrestar cualquier tipo de reto que se presente en el camino.

Además, este programa de capacitación le ha permitido a los participantes comprender el contexto en el cual se desenvuelven, así como fortalecer su gestión a nivel comunal y formular proyectos en pro de sus comunidades, a su vez ha generado que la mayoría de estudiantes se sientan identificados con la realidad comunal y se interesen en continuar apoyando este programa, esto se evidencia en los informes finales que los estudiantes brindan al concluir su TCU y al momento de que algunos estudiantes deciden acompañar a las giras que se realizan, sin importar que hayan finalizado su TCU.

Ahora bien, otra de las experiencias que se desarrolló mediante la asesoría del PDM fue la creación de una propuesta de un modelo de autogestión comunitaria, específicamente, en la UCAMO, esto como una alternativa para potenciar el desarrollo de las organizaciones de base comunitaria.

## **Discusión**

Las organizaciones de base comunitaria son la población objetivo por la cual nace la iniciativa de impulsar acciones para que estas puedan ejercer una mejor gestión de los recursos con los que cuentan y así puedan cumplir con los objetivos, metas y fines por los cuales fueron creadas.

Estas acciones se pueden operacionalizar mediante este modelo de autogestión comunitaria propio de Costa Rica, ya que no existe evidencia que demuestre su aplicación en el país. Sin embargo, en algunas comunidades las personas se encuentran organizadas y se autogestionan de forma empírica, sin contar con una estructura formal o modelo en el cual apoyarse o ampliar sus conocimientos sobre el tema.

Ahora bien, según Corrales, Rojas y Sancho (2017), citando a Francés y Carrillo, la autogestión se entiende como:

Un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual o de un grupo para identificar los intereses o necesidades básicas que le son propios y que a través de una organización puede defenderlos expresándolos con efectividad en la práctica cotidiana, basándose en una conducción autónoma y en una coordinación con los intereses y acciones de otros grupos, este concepto por

supuesto lleva implícito la planificación, democracia participativa y desarrollo sustentable. (p. 10)

La autogestión comunitaria es un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual o de un grupo para identificar los intereses o las necesidades básicas. Es una herramienta eficaz probada, que exalta la utilización de los mejores valores del individuo y de los grupos, situándolos en mejor posición para enfrentar y resolver sus problemas comunes, donde la auto organización social y comunitaria toma en sus propias manos la tarea de resolver sus necesidades (Martínez, s.f., p.1).

Además, supone la existencia de una participación ciudadana activa y plena, de manera que los grupos interesados tengan la potestad de interactuar con los representantes del poder, o bien actuar por su propia cuenta de acuerdo con las posibilidades que le sean brindadas por parte del sistema democrático, toda vez que estos puedan llevar a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento de sus necesidades de acuerdo con sus intereses.

Uno de los elementos claves para que el modelo de autogestión comunitaria sea exitoso, es brindar a las comunidades programas de capacitación y formación en temas que son básicos y esenciales dentro de la Administración Pública. Esto con el fin de transmitirles conocimientos, herramientas e instrumentos y fortalecer sus competencias para lograr la autogestión de las comunidades y, de esta manera, minimizar la dependencia que estas puedan tener hacia otras instituciones públicas. Es por esto por lo que el programa de capacitación

expuesto anteriormente viene a coadyuvar a que las organizaciones de base comunitaria puedan autogestionarse.

Por esta razón, el modelo de autogestión fue elaborado a partir de la realidad y experiencias internacionales donde se ha logrado implementar un modelo de este tipo. Posteriormente se aplicaron una serie de instrumentos en la UCAMO para conocer las posibilidades de llevar a cabo este modelo y las áreas de mejora o ajustes que se debían realizar para que las organizaciones de base comunitaria pudieran materializar las ventajas que el modelo les otorga.

Como resultado de esta asesoría se planteó este modelo, el cual se conforma por pilares, factores claves de éxito y principios. Los pilares (Acción Comunitaria y Planificación) son denominados de esa forma por cimentar las bases del modelo, la autogestión comunitaria debe fundamentarse en ellos y no podría ser posible su implementación sin comprobar su existencia práctica.

Referente a los factores claves (Organizaciones de Base Comunitaria, Capital Social, Diagnóstico Participativo de Necesidades y Alianzas Estratégicas), es importante destacar que dichos componentes son áreas en las cuales el modelo de autogestión permitirá generar los resultados que fueron identificados en la revisión de experiencias a nivel nacional e internacional, asegurando un desempeño efectivo de la organización que implemente dichos factores.

Por otra parte, los principios (Solidaridad, Eficacia, Eficiencia y Economía) son

aquellos valores o cursos de acción que orientan y encaminan el trabajo de la organización de acuerdo con la autogestión comunitaria, según lo establecido en el marco teórico y análisis de experiencias revisadas previamente. (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 57)

En resumen, el modelo de autogestión comunitaria se visualiza en la figura 1.

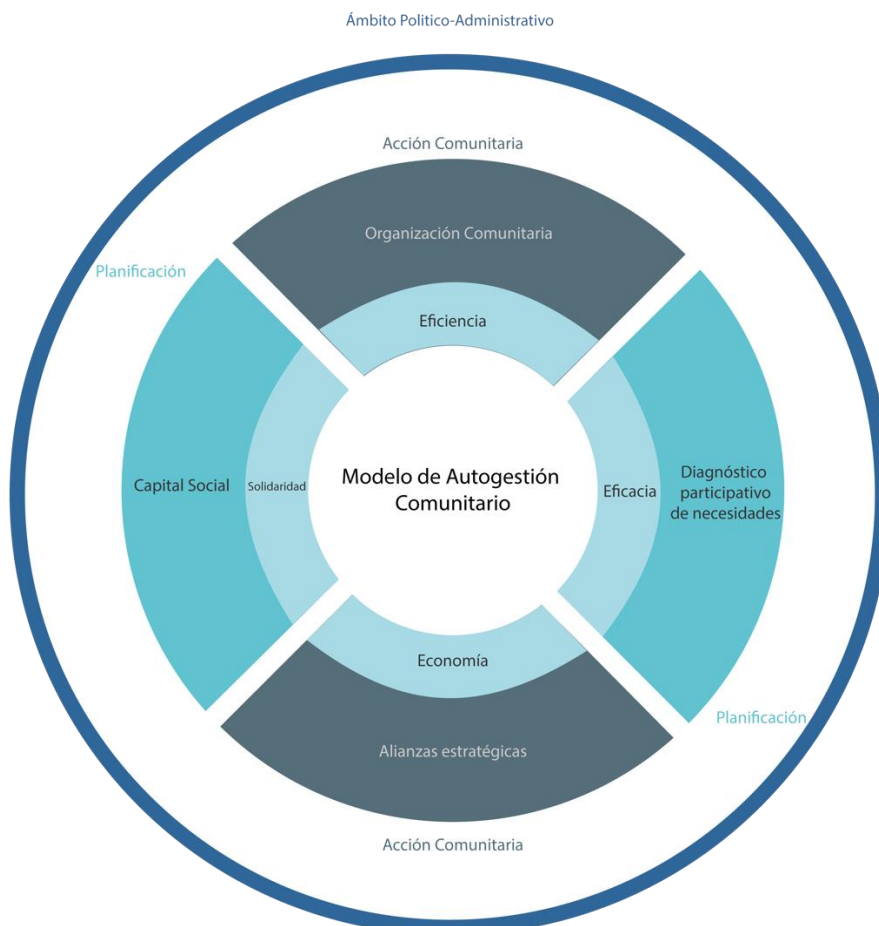
En este caso, el pilar de Acción Comunitaria, se encuentra ligado a los factores de Organización Comunitaria y Alianzas Estratégicas, porque dichos factores representan la participación activa que debe forjarse, tanto a lo interno de la organización mediante la promoción de nuevos líderes comunales y resultados óptimos, como por la búsqueda activa de nuevas sinergias que faciliten y maximicen el uso de los recursos en el caso de las alianzas; a su vez, los principios que intervienen en esta relación son la eficiencia y la economía. (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 59)

Por otro lado, el pilar de Planificación se vincula a los factores de Capital Social y Diagnóstico Participativo de Necesidades, ya que la planificación debe ser el instrumento que vincule los intereses y necesidades de los habitantes de la comunidad por medio de un diagnóstico que esté orientado a promover la participación de los líderes comunales y demás actores públicos y privados de la comunidad, para generar y validar propuestas según los criterios de los propios afectados. Con esto se lograría aumentar la confianza con respecto al quehacer organizacional, establecer corresponsabilidades de los líderes con los principios que tienen una relación con los

factores mencionados son: la solidaridad y la eficacia. Por último, todos estos elementos se inscriben dentro de un ámbito político-administrativo, el cual debe ser considerado al momento de

implementar el modelo. (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 60)

**Figura 1.** Modelo de Autogestión Comunitaria



Fuente: Corrales, Rojas y Sancho, 2017.

Es importante destacar que el modelo no es estático, por el contrario, es un modelo dinámico que puede ajustarse a las realidades de las diferentes organizaciones de base comunitaria. Además, sus elementos no son excluyentes ni definitivos, sino que pueden existir cuantos elementos ayuden

a reforzar la acción comunitaria de autogestión. (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 61)

Las organizaciones de base comunitaria deben fortalecer las relaciones con los diferentes actores sociales, esto con el propósito de establecer alianzas



estratégicas que le permitan realizar proyectos o actividades que causen mayor efecto o impacto al desarrollo del cantón. Además, este fomenta las opciones para llevar a la realidad las potencialidades existentes dentro del movimiento comunal, puesto que de una manera integral se pueden sumar esfuerzos para trabajar en pro de estas.

De la misma manera, lo relevante de llevar a cabo este modelo dentro de las organizaciones que pertenecen al movimiento comunal es que les permitirá organizarse, planificar, presupuestar, ejecutar acciones o proyectos de una manera independiente y efectiva, puesto que la idea principal es que cada organización logre optimizar el uso de los recursos con los que cuentan y potenciar el desarrollo local en las comunidades. No obstante, la autogestión comunitaria no debe convertirse en un fin en sí mismo, sino más bien en un medio de constante evolución y mejoramiento para satisfacer las necesidades y demandas presentes en las comunidades y de esta manera lograr impulsar un desarrollo endógeno integral. (Corrales, Rojas y Sancho, 2017, p. 158)

## **Conclusiones**

Una de las preguntas por responder dentro del proceso que el PDM-CICAP ha realizado en conjunto con la EAP-UCR es, ¿cómo la autogestión comunitaria puede incidir en las potencialidades de las organizaciones costarricenses empoderadas?

Para responder esta pregunta es necesario reflexionar en cómo el enfoque puede incidir en las potencialidades antes

mencionadas. Pues como se ha señalado, estas potencialidades son aspiraciones de las propias comunidades, aunque cabe destacar que antes del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad del 2016, las comunidades tenían claro sus aspiraciones, pero bajo un enfoque asistencialista. Esto porque se esperaba que organizaciones públicas como DINADECO plantearan las soluciones.

Bajo el enfoque de la autogestión comunitaria lo que se busca es cambiar el balance en la responsabilidad no solo por fijar la demanda, sino por ser parte de la solución. Para que las organizaciones de base comunitaria se empoderen más allá de formular demandas, estas deben cambiar su forma de gestión. El modelo planteado por Corrales, Rojas y Sancho (2017), trae a la discusión el nivel de formalidad que deberían tener las organizaciones previo a dar un giro para convertirse en soluciones reales para sus comunidades sin requerir de la asistencia de autoridades en los diferentes niveles de gobierno.

La autogestión comunitaria plantea un reto importante, el cambio de paradigma sobre para qué fue organizada la comunidad. Una reflexión que cada organización debe llegar a plantearse, ya que, con la utilización del modelo, la función de la organización debe cambiar para reenfocarse y trabajar en las soluciones a los problemas que previamente han identificado. Con el modelo se espera que las organizaciones de base comunitaria puedan mejorar en su gestión ordinaria para capitalizar sus recursos y ponerlos a disposición de las soluciones que hayan identificado.

El modelo planteado por Corrales, Rojas y Sancho (2017) permitirá alinear los planes de trabajo, precisar en los diagnósticos comunitarios y tener los inventarios de recursos a disposición de la organización de base comunitaria. Por lo tanto, en los trabajos que realiza el PDM-CICAP junto a la EAP-UCR deberá enfocarse en el desarrollo de la autogestión comunitaria con énfasis en el planteamiento de acciones que permitan la consecución de las potencialidades resaltadas en el presente trabajo.

Una vez estas organizaciones logren formalizar el modelo de autogestión con los resultados y recursos que obtengan del proceso, podrían contar con una mayor probabilidad de incidir en las potencialidades señaladas. Teniendo presente que no todas las potencialidades están en el ámbito de competencia de las organizaciones de base comunitarias, estas sí podrían estar en la capacidad de fiscalizar los procesos que realicen los actores competentes en resolver las demandas que estas plantean en el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad (2016).

Por ello, las organizaciones de base comunitaria deberían comenzar por mejorar procesos de planificación para que la acción comunitaria sea efectiva en lo que se pretende resolver. A su vez, se debe fortalecer la organización en sí misma, con el capital humano que pueda identificar del proceso de levantamiento del capital social. De igual forma, se debe focalizar la atención de las prioridades de su comunidad, pero valorando la posibilidad de incidir en algunas de las potencialidades identificadas.

Por último, la intervención de una comunidad empoderada por utilizar el modelo de autogestión debe tener presente los límites de competencia de cada actor involucrado en alcanzar las potencialidades mencionadas. Incluso, tener presente que la autogestión involucra un compromiso mayor y más recursos de diversos tipos que no solo son aquellos que DINADECO les puede brindar mediante la distribución establecida por Ley o por la presentación de proyectos. La autogestión implica responsabilizarse más por el desarrollo de su comunidad, las otras comunidades, el cantón y el país en sí mismo, siendo un movimiento comunal dinámico y estratégico. Así, el modelo de autogestión y las experiencias comunales permitirán el desarrollo de acciones en cuanto a las potencialidades, lo que podría dar como resultado el fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.

### **Lista de referencias**

- Artavia, N., Calderón, J., Jiménez, C. y Obando, M. (2012). Propuesta de un modelo de gestión para la implementación de la gobernanza democrática en los gobiernos municipales de Costa Rica, a partir del caso de estudio: Municipalidad de Moravia. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, San José.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1967). Ley No. 3859 Sobre el Desarrollo de la Comunidad, Recuperado de: <http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file>

- &func=get&tid=8&fid=doc\_digital&pid=15
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de: [http://www.oas.org/dil/esp/codigo\\_ninez\\_adolescencia\\_costa\\_rica.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/codigo_ninez_adolescencia_costa_rica.pdf)
- Caride, J., Iñiguez, L., Montenegro, M., Codern, N., Taranilla, M., Llobet, M., Montenegro, K. y Cortés, F. (2006). Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria. Recuperado de: [https://books.google.co.cr/books?id=Kca49Lyo50UC&pg=PA74&dq=que+es+investigacion+accion+participativa&hl=es&sa=X&ei=Fu7zVP3HNMOaNrS6hKAJ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=que%20es%20investigacion%20accion%20participativa&f=false](https://books.google.co.cr/books?id=Kca49Lyo50UC&pg=PA74&dq=que+es+investigacion+accion+participativa&hl=es&sa=X&ei=Fu7zVP3HNMOaNrS6hKAJ&redir_esc=y#v=onepage&q=que%20es%20investigacion%20accion%20participativa&f=false)
- Carrillo, A. (2008). Bases para la construcción de un modelo de autogestión comunitario como estrategia de desarrollo social y económico del Municipio de Riohacha, Departamento de la Guajira. Tesis inédita de Especialista en Gerencia Pública. Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.
- Corrales, J. Hernández, O. (2017). *Informe consolidado de las experiencias vividas por medio del Programa de Capacitación brindado por el PDM del CICAP y la EAP*. (Documento sin publicar).
- Corrales, J., Rojas, C. y Sancho, A. (2017). *Propuesta de un modelo de autogestión comunitaria para el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades en Costa Rica a partir del caso de estudio de la Unión Cantonal de Asociaciones de Moravia (UCAMO)*. (Seminario de Graduación para optar por el grado académico de licenciatura en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, San José.
- Cruz, J.M. (2008). Capital social en las Américas: La participación en la solución de problemas comunitarios. Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0805es.pdf>
- Francés, F. & Carrillo, A. (2008). Guía metodológica de los presupuestos participativos. Recuperado de: [http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/leyparticipacionciudadana/ficheros/t\\_prepar\\_guia\\_metodologica.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/leyparticipacionciudadana/ficheros/t_prepar_guia_metodologica.pdf)
- Gomà, R. (2008). La acción comunitaria: transformación social y construcción de ciudadanía. Recuperado de <http://www.eduso.net/res/?b=10&c=90&n=251>
- Hernández, O. (2012). Diagnóstico de Necesidades de Capacitación para Organizaciones Comunales. (Documento sin publicar).
- Jiménez, G. (2005). Desarrollo comunal en Costa Rica. Una simbiosis entre el Estado y la comunidad organizada. Recuperado de: [http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc\\_digital&pid=6](http://www.dinadeco.go.cr/index.php?module=Pagesetter&type=file&func=get&tid=19&fid=doc_digital&pid=6)
- Juárez, G. (2013). Revisión del Concepto de Desarrollo Local desde una Perspectiva Territorial. Revista

- Líder Vol. 23. 2013, pp 9-28.  
Recuperado de:  
[http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023\\_Juarez\\_pp9\\_28.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023_Juarez_pp9_28.pdf)
- Martínez, A. (s.f). *Autogestión Comunitaria*. Recuperado de:  
[academic.uprm.edu/amartinez/HTMObj-61/AUTOGESTI\\_N\\_COMUNITARIA.doc](http://academic.uprm.edu/amartinez/HTMObj-61/AUTOGESTI_N_COMUNITARIA.doc)
- Mora, M. y Campos, I. (1989). La intervención en problemas comunales: DINADECO y las organizaciones comunales. *Revista Ciencias Sociales*, 42(1), 31-41. Recuperado de:  
<http://163.178.170.74/wp-content/revistas/42/mora.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad. (2016). San José, Costa Rica. Recuperado de:  
<http://www.dinadeco.go.cr/sitio/ms/1%20Quienes%20Somos/1.3%20Consejo%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Comunidad/1.3.2%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Comunidad/1.3.2.1%20Plan%20Nacional/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%20DE%20LA%20COMUNIDAD%202016-2020.pdf>
- Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2016-2021 (2016). San José, Costa Rica. Recuperado de  
<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-planes-en-salud/planes-en-salud/3025-plan-nacional-para-la-gestion-integral-de-residuos-2016-2021/file>

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

Andrea Gallegos Rodríguez y Rolando Bolaños Garita<sup>22</sup>

Tema presentado: 06/07/2017

Artículo aprobado: 20/10/2017

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

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

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

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

## Introducción

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

---

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

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

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

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

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

### **Metodología**

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

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

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

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

### Resultados investigativos

El esquema gubernativo español. El país ibérico separa al *Gobierno* de la *Administración Pública*, no en los términos tajantes o dicotómicos<sup>23</sup> que pretendía Woodrow Wilson<sup>24</sup>. Por el contrario, las leyes españolas 6/1997 Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y 50/1997 Ley del Gobierno, deben considerarse perfectamente complementarias, según se detalla seguidamente.

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

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

rescatar, según las consideraciones subsiguientes.

Un primer detalle que resultará trascendental para un análisis comparativo, lo ubicamos en la exposición de motivos para esta norma 6/1997, al reflejar una realidad muy diferente a la costarricense: *la del modelo de Estado autonómico*, por lo que los principios de organización, funcionamiento y servicio a los ciudadanos, tal y como los criterios de gestión por objetivos, calidad y simplificación administrativa, se delinearán y determinarán precisamente por esa característica de Estado autonómico; razón por la que su artículo 2 habla de una Administración General del Estado (AGE) como un todo multi-orgánico. Así, todas las dependencias u organismos públicos dependen, directa o indirectamente, de un Ministerio<sup>25</sup>, salvo la excepción prevista en el artículo 8, numeral 1, párrafo segundo. Nótese hasta aquí, que el concepto de descentralización ibérico difiere sustancialmente del que se especifica en un apartado subsiguiente para el caso de Costa Rica.

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

---

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

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

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

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

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

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

## Ley 50/1997 Del gobierno

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

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

## Ley 40/2015 Régimen jurídico del sector público



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

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

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

Generales Técnicos y Directores Generales) de los ministerios.

También, se endurecen las condiciones para la creación de organismos públicos y se preceptúa una participación más contundente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, buscando lograr también una gestión compartida de los servicios comunes por parte de todos los organismos, tanto actuales como futuros. Igualmente, se dictan las líneas de actuación para la transformación y fusión de tales organismos, buscando evitar la huida de los controles que permite el derecho administrativo. En igual sentido, nuestro criterio es que tales medidas evitan la dispersión estatal, con motivo de la generación de sujetos administrativos con condiciones jurídicas mixtas (público-privadas) tal y como las sociedades mercantiles y las fundaciones<sup>26</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

## **El esquema gubernativo costarricense**

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

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

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

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

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

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

Fuente: elaboración propia.

Lastimosamente, la organización y dirección gubernativas, que desde el inicio debieron concebirse en aquellas normas como **principios** o fases inherentes a un **proceso** mayor, o sea, el Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación) y, por lo tanto, como eslabones inseparables para brindar coherencia, y sobre todo, sistematicidad, al aparato estatal, se localizan de manera inconexa. De ahí que resulte dificultoso para el ápice gubernativo identificarlos y, aún más, ejercitarlos para, precisamente, comprender que al referirnos a la Administración Pública, implícitamente nos referimos a un conglomerado de amplio espectro, el cual debe estar en constante interrelación y ajuste a lo interno para evitar la estática<sup>27</sup>. Y es que

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

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

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

## Los proyectos de Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP)<sup>28</sup>

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

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

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

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

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

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

Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 14.483

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Artículo 41.-Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal, o el Ministro con aprobación del Presidente de la República, serán elaboradas por escrito con copia obligada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su adecuado seguimiento y serán asimismo publicadas en el Diario Oficial para su necesaria comunicación pública y deberán cumplir los siguientes requisitos de contenido y forma:

- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
- b) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, o en el respectivo Programa de Gobierno y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;
- c) Deberán concretar política gubernamental, en forma de

objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;

- d) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
- e) Deberán, cuando corresponda, indicar las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del Sector en conjunto deberán adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente en particular, sin que esto signifique potestad del Poder Ejecutivo para tener injerencia directa en la gestión administrativa del ente; y
- f) Llevarán numeración corrida desde 1 hasta el número que se alcance al término de cada Administración, indicando fecha y nombre o siglas del sector respectivo.

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

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

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

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

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

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

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

- Se incorpora un Capítulo de la organización territorial de la Administración del Estado considerado abigarrado, ya que nuevamente replica el modelo español al condicionar la desconcentración administrativa al aspecto *provincial*, dando la espalda al concepto de Región de Desarrollo<sup>29</sup>; se reitera la

<sup>29</sup> En cuanto al concepto de Región, aclara Meoño: **Regionalización:** significa la

capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente,

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

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

---

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

### *Consideraciones relativas al Expediente Legislativo 19.405*

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONES

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

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

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

Francisco Franco<sup>30</sup> cuando ésta volvió plenamente) que ha logrado una mejor esquematización a partir de su naturaleza autonómica, buscando el entendimiento y coordinación, así como evitando la superposición, el conflicto y la usurpación de competencias entre todos los niveles burocráticos existentes (la AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional). Ese mejoramiento esquemático se denota con mayor intensidad a partir de la Ley 40/2015, que resulta en una versión mejorada de la Ley 6/1997. Y como elemento adicional, que refleja el ánimo por materializar y hacer valer los esfuerzos de reforma administrativa, tenemos que la propia Ley 40/2015 bien puede considerarse producto derivado de la CORA, pasando entonces de los meros diagnósticos e informes hacia acciones concretas de transformación estatal.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Lista de referencias

- Beltrán, M. (1994). *Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo*. Obtenido desde [http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1921/pdf/1994\\_53\\_es.pdf](http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1921/pdf/1994_53_es.pdf)
- Bolaños, R. (2017). Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE. En Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. *Administrar lo público IV*. Costa Rica, San José: CICAP-EUCR.
- Bolaños, R. (enero-junio, 2012). Breve historicidad y encuadre técnico-jurídico para el ejercicio de la dirección gubernativa. *Revista de Ciencias Económicas*, 30 (1), 435-447.
- Bonin, C.J. (2004). *Principios de administración Pública*. O, Guerrero (Comp.). México: Fondo de Cultura Económica.

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



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

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

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





UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

