

UN ABORDAJE TEÓRICO, JURÍDICO Y CONCEPTUAL DE LOS TÉRMINOS REORGANIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA EN COSTA RICA

ROLANDO BOLAÑOS GARITA

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), Costa Rica
rbolanos04@cpcecr.com

RESUMEN

Dentro del lenguaje técnico-jurídico y técnico-administrativo con que cuentan las instituciones públicas en Costa Rica, producto de criterios varios, votos constitucionales, dictámenes y rectoría político-administrativa, se denota cierta terminología que ha venido afincándose a lo largo del tiempo sin que se le haya brindado la fundamentación adecuada para que pueda ser de uso colectivo. Los términos Reorganización y Reestructuración, revisten cualidades no semejantes, sino únicamente de cercanía, por lo que resulta indispensable proveer una acepción revestida de racionalidad administrativa, pragmática, capaz de emplearse en estrategias apropiadas de modernización y adaptabilidad de las instituciones democráticas.

PALABRAS CLAVE: REORGANIZACIÓN, REESTRUCTURACIÓN, MIDEPLAN, MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

ABSTRACT

Within the technical-legal and technical-administrative language of Costa Rican public institutions, which is the product of several criteria, constitutional votes, political opinions and political-administrative leadership, certain terminology has come to denote meaning over time without having been given the proper foundation for it to be used collectively. We refer to the terms reorganization and restructuring, which as presented in this essay, convey dissimilar qualities. They are only close in meaning, so it is essential to provide a pragmatic definition coated with administrative rationality that is capable of being used in appropriate strategies for modernization and adaptability of democratic institutions.

KEYWORDS: REORGANIZATION, RESTRUCTURING, MIDEPLAN, ADMINISTRATIVE MODERNIZATION.

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de los años, hemos podido denotar cómo todo tipo de técnicos y profesionales del campo de las ciencias administrativas continúan con el uso indiscriminado de los términos "Reorganización" y "Reestructuración", sin que se provea de una propuesta que destaque por su riqueza metodológica y conceptual, la cual encauce sólidamente hacia la promoción de una Administración Pública ágil, moderna y, ante todo, sistémica, la cual ostente una proyección clara para el desarrollo socioeconómico, cultural, ambiental y político de Costa Rica, donde cada institución se conciba como lo que es: *un eslabón de un Sistema Político-Administrativo mayor* y no desagregado e incapaz de adaptarse a las necesidades sociales y a las tendencias administrativas que se requieren.

Resulta contraproducente continuar homologando dos términos que no son sinónimos dentro del lenguaje técnico-administrativo o técnico-político, pues revisten diferencias marcadas; a pesar de que el mismo Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) no asuma una posición más vigorosa y de mayor tecnicidad, es su deber demostrar que no estamos ante términos homólogos. Esto repetimos no es correcto, no es responsabilidad de otros actores del engranaje político-administrativo (Procuraduría General de la

República o Sala Constitucional) determinar si términos empleados en procesos de modernización administrativa son correctos técnicamente o no, sino que es deber de dicho Ministerio, según la extensa cantidad de normativa constitucional y de otro rango que lo faculta para tan imprescindible (y Hercúlea para otros) tarea.

Así las cosas, resulta necesario realizar un análisis sobre la procedencia de tal confusión, a fin de concluir con la presentación de una fundamentación más adecuada para cada uno y aclarar su correspondiente implementación en procesos de modernización administrativa pública.

Consideraciones teórico-jurídicas

Previo a cualquier consideración, exponemos la definición del siguiente principio administrativo: *organización*, por cuanto será el alfa y el omega de nuestro planteamiento:

La organización como función, tiene que ver con la fase del Proceso Administrativo Público que cumple el papel vital de identificar, sobre la base de objetivos y funciones sustantivos identificados en la Planificación y definidos y legitimizados por la Dirección, la mejor asignación de recursos y subfunciones, y así repetidamente, a unidades organizativas, las cuales actuarán dentro de un todo complejo de criterios y mecanismos complementarios –también definidos dentro de la actividad de división el trabajo– como unidad de mando, ámbito de control, comunicaciones, línea, asesoría, apoyo, sectorialización y regionalización administrativas, etc. (Meoño, 1986, p. 114)

Alcances establecidos en la constitución política

Nuestra máxima norma permite, según su artículo 192, el cese o despido de funcionarios públicos cuando medie la reducción forzosa de

servicios, ya sea por falta de recursos económicos para sufragar el pago de salarios, o para conseguir una mejor organización de dichos servicios públicos.

En lo correspondiente a funcionarios cubiertos bajo el Régimen del Servicio Civil, el artículo 192 constitucional debe concatenarse con el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil, el cual retrotrae en gran parte el primero de éstos al estipular:

No obstante lo dispuesto en el artículo 43, el Ministro podrá dar por concluidos los contratos de trabajo previo pago de las prestaciones que pudieran corresponderles conforme al artículo 37, inciso f) de esta ley, siempre que el Tribunal de Servicio civil, al resolver la consulta que por anticipado le hará, estime que el caso está comprendido en algunas de las siguientes excepciones muy calificadas:

- a) Reducción forzosa de servicios o de trabajos por falta absoluta de fondos; y
- b) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de los mismos, siempre que esa reorganización afecte por lo menos al sesenta por ciento de los empleados de la respectiva dependencia (Imprenta Nacional, 2004 p. 28-29)

Este artículo sienta las bases del actual proceso de reorganización administrativa pública, ya que el Estatuto del Servicio Civil es previo a la emisión de la Ley de Planificación Nacional n.º 5525, misma que incluso en ningún momento hace referencia a tal terminología, por razones obvias, la más adecuada para direccionar sobre todo aquel proceso de modernización o cambio administrativo público. Nótese, igualmente, que desde ahora se fundamentan técnicamente las dimensiones de una reorganización, al establecer un rango de afectación en los puestos para considerarse un cambio digamos “profundo”, muy seguramente porque a la hora de es-

tablecer dicho artículo, un número menor de funcionarios afectados significaría más bien un cambio organizacional más liviano, que podríamos incluso denominar “estético”. Al traerse a valor presente el sentido del artículo indicado, se tendría un panorama más claro de las variables que deben considerarse para determinar una reorganización integral en los servicios que presta cualquier institución pública, entiéndase: estructura u organigrama, procesos administrativos internos, normativa interna, sistemas tecnológicos, ambiente organizacional y capital humano.

Recurriendo al Dictamen C-022-1991 de la Procuraduría General para aclarar el término “dependencia” incrustado en el artículo 47 anterior y determinar el espectro legal de aplicación de una reorganización, el Abogado del Estado indica:

“Como puede verse, el término “dependencia” puede ser referido tanto a departamentos, secciones, ramas u oficinas, y su único requisito, para que encuadren en el concepto en análisis, es que éstas se encuentren en relación de subordinación con respecto a determinado ministerio. Por lo anterior, para efectos de la reorganización contemplada en la norma estatutaria de interés, no podría exigirse que ésta afecte por lo menos a un sesenta por ciento de la totalidad del personal del ministerio respectivo, sino que basta con que afecte en ese porcentaje mínimo a los servidores de un departamento, sección, rama u oficina de una cartera ministerial”.

Dicho Dictamen aclara, muy acertadamente, que los procesos de mejora en la organización administrativa pública no pueden valorarse desde la transformación institucional completa, ya que la potestad de autoorganización de las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, las faculta para disponer de los cambios que consideren necesarios, y no podría entonces sujetarse para que deban cambiar todo su engranaje, cuando lo que requieren son transformaciones de mediano espectro o parciales.

Reglamento General de MIDEPLAN

El Reglamento General de MIDEPLAN Decreto Ejecutivo n.º 23323-PLAN establecía, previo a su reforma del año 2007, lo siguiente en cuanto a los procesos de transformación institucional en dependencias públicas:

Reorganizaciones estructurales:

Artículo 13.- Se entenderá por reorganización estructural la creación o supresión de unidades administrativas, así como la transformación de las mismas. La Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria, La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda no tramitarán presupuestos ni modificaciones presupuestarias de aquellos entes públicos que lleven a cabo reorganizaciones estructurales no autorizadas por MIDEPLAN. Las instituciones públicas quedan obligadas a remitir trimestralmente el reporte de avance sobre el procedimiento de implementación de las recomendaciones organizativas o estructurales emitidas por MIDEPLAN.

Actualmente dicho artículo fue corrido y se lee como artículo 15, estipulando sobre este mismo tema:

Reorganizaciones estructurales:

Artículo 15.—Se entenderá por reorganización administrativa la modificación de unidades administrativas en cuanto a su gestión, normativa, tecnología, infraestructura, recursos humanos y estructura. La Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, no tramitarán presupuestos ni modificaciones presupuestarias de aquellos Órganos, entes y empresas públicas que lleven a cabo reorganizaciones estructurales que no cuenten con el estudio técnico que las respalde.

En los procesos de reorganización administrativa, MIDEPLAN prestará sus servicios de

asesoría técnica mediante la provisión a la Administración Pública de los manuales, instructivos y otros instrumentos necesarios para desarrollarla.

Note el lector que el término empleado es *Reorganización*. Con la reforma del año 2007 muy a pesar de que sí se mantuvo el título del artículo, en el fondo pasó de llamarse reorganización estructural a reorganización administrativa, y en el primero de éstos se hacía énfasis evidentemente en el aspecto de estructura, o sea, organigrama y es hasta su reforma cuando se abordan otros elementos irrestrictos de considerar, ya que forman partes de todo sistema administrativo, teniendo entre otros: procesos administrativos internos, normativa interna, sistemas tecnológicos, ambiente organizacional y capital humano, además de la ya mencionada parte estructural.

Dicho cambio proviene de lo externado en su momento por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y consignado por la Contraloría General de la República en el criterio FOE-SAF-0364 analizado posteriormente.

Sentencias de la sala constitucional

La Sentencia 2004-13660 de las 05:10 hrs. del 14 de diciembre del 2005 de la Sala Constitucional, al igual que otra anterior (3288-94, de las 11:24 hrs. del 1º de julio de 1994), han constituido jurisprudencia y arrojado luz, sobre todo en lo que a procesos de ceses o despidos de funcionarios significa, tomando como base lo consagrado en el artículo 192 constitucional.

Dicho Tribunal se pronuncia de la siguiente manera:

III.- SOBRE LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. La reestructuración y la reorganización administrativa constituyen procedimientos tendientes a modernizar a la Administración Pública, con el fin de aumentar su eficiencia y eficacia, logrando mejorar los servicios que ésta presta, amén de la consecuente reducción del

gasto público. Sobre el particular, es menester recordar que hay algunos principios constitucionales que informan la organización y función administrativa, tales como los de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de "Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas", el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de "buena marcha del Gobierno" y el 191 al recoger el principio de "eficiencia de la administración"). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4º, 225, párrafo 1º, y 269, párrafo 1º, y manda que deben orientar y nutrir toda actuación administrativa. Aunado a lo anterior, el artículo 192 de la Constitución Política faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las dependencias que la componen con el fin de alcanzar un mejor desempeño y organización de las mismas, siempre y cuando se respeten los procedimientos de reorganización establecidos en la legislación. Tales procedimientos forman parte de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, conforme la cual corresponde al jerarca determinar cuál es la organización interna más adecuada para el ente, en razón de los fines que debe cumplir. Potestad discrecional que autoriza al jerarca para realizar reestructuraciones administrativas internas, lo que puede comprender el establecimiento de nuevos órganos o en su oportunidad, una distribución interna de competencias que no impliquen potestades de imperio. Ahora bien, en el ejercicio de la potestad de reorganización, la Administración puede afectar los derechos y situaciones jurídicas de los funcionarios a su servicio, ya sea suprimiendo o transformando las plazas existentes. Por tales motivos, la reorganización solo procede cuando existan necesidades reales para conseguir una más eficiente y económica reorganización de los servicios, debidamente comprobadas, y cuando se afec-

te por lo menos al 60% de los empleados de la respectiva dependencia (artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil). En relación con el primero de los requisitos señalados, la Sala Constitucional ha indicado que:

“Debe tomarse en cuenta, además, que las llamadas reestructuraciones o reorganizaciones deben estar basadas en necesidades reales y debidamente probadas, a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, que bajo una justificación aparente conculcan los derechos de los servidores, los cuales por su posición -más débil- dentro de la relación, quedan imposibilitados de ejercer una acción administrativa, o judicial inmediata para detener este tipo de abusos. Por ello, todo proceso de reorganización deberá contar con la participación de todas aquellas dependencias que se requieran para la toma de la decisión final” (Sentencia n.º 3288-94, de las 11:24 hrs. del 1º de julio de 1994).

Consideramos que teleológicamente este es el mejor referente para la confusión de términos que a lo largo de los años, ha venido enraizándose y culturalizándose en nuestro argot administrativo, tomando carácter de dogma. Muy a pesar de lo externado por el máximo estrato constitucional, nos encontramos totalmente en desacuerdo sobre esta posición, ya que no es posible que dos términos que revisten caracteres diametralmente diferentes sean amalgamados y, por ende, aplicados en lo consecutivo de forma indistinta.

Es importante dejar muy en claro que la misma Sala Constitucional no emite criterio sobre las connotaciones de uno u otro término, mayor razón por la que se hayan considerado erróneamente como homólogos, aspecto que procederemos a debatir y fundamentar fácticamente.

Dictámenes de la Procuraduría General de la República

Mediante varios dictámenes, la Procuraduría General de la República emite criterios referentes a

los términos Reorganización y Reestructuración prácticamente homologándolos y dándoles un carácter de cuasi-sinónimos. Entre estos se cuentan: Dictamen C-248-95 del 30 de Noviembre de 1995, C-070-2007 del 5 de Marzo del 2007 y el más reciente C-084-2006, el cual hasta la fecha pareciera ser el que mejor refleje esta homologación de términos.

Para mayor claridad indica la Procuraduría en el último de los dictámenes citados:

“De conformidad con lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que:

- a) Las Administraciones Públicas (ministerios e instituciones), en ejercicio de su potestad de autoorganización, están facultadas para disponer la reestructuración administrativa de las diversas dependencias que las componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual pueden disponer, a través de los procesos de reorganización o reestructuración interna, el establecimiento de nuevos órganos o una distribución interna de competencias que no impliquen potestades de imperio.”

Consideramos, según lo evidente de los argumentos emitidos por la Procuraduría, que ésta no quiso deslindar del argumento vertido por la Sala Constitucional en la Sentencia 2004-13660, comentada en el apartado anterior, ya que esto significaría ostentar capacidades de interpretación legal que rebasan las suyas.

Criterio Técnico de la Dirección General del Servicio Civil

Mediante Circular IT-003-2006, la antigua Área de Instrumentación Tecnológica de la Dirección General del Servicio Civil comunica a todos los Directores y Jefes de Recursos Humanos de las instancias cubiertas bajo el ámbito del Servicio Civil, el *Glosario de términos utilizados en el pro-*

ceso de análisis ocupacional, mismos que, como se indica en dicha circular, tiene el propósito de facilitar la unificación de conceptos utilizados en el desarrollo de las actividades propias y derivadas del proceso de análisis ocupacional, siendo que esa Área: "revisó un conjunto de términos propios y relacionados con tal actividad, analizando su origen, uso y modificaciones y los ha definido o comentado con base en los elementos técnicos, jurídicos, teóricos y prácticos del contexto del Régimen de Servicio Civil."

Dentro de este glosario encontramos el término Reorganización con la siguiente acepción:

Reorganización: Proceso de cambio a las estructuras organizacionales y ocupacionales, con fundamento en los principios de la administración organizacional, en unidades funcionales de tipo convencional, con procesos de trabajo fragmentados en operaciones." (Res. DG-038-98) // Acto administrativo que tiene como propósito reformar la estructura funcional de una institución para lograr la eficiencia y eficacia, coordinando las personas y los medios adecuados (Servicio Civil, 2006, p. 20).

Si bien esta definición incluye a la estructura ocupacional, nos deja claro que la acepción correcta según el Ente Rector en materia de Gestión de Recursos Humanos para el Poder Ejecutivo y otras instancias que así lo determine según su Ley Orgánica es del Reorganización y no Reestructuración.

Otros Cuerpos Normativos y Técnicos

Se procede a presentar ahora otra serie de instrumentos técnico-legales que han promovido la confusión entre reorganización y reestructuración, haciendo un uso indiscriminado de ambos, cuando a lo que quieren referirse es a todo aquel proceso de transformación y modernización administrativa.

1. Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2010, Decreto Ejecutivo n.º 35111-H:

Artículo 10.- Cuando el jerarca supremo de una entidad pública, ministerio o algún órgano apruebe una reestructuración administrativa con la respectiva autorización del Ministro Rector del Sector al que pertenezca y de generarse algún costo asociado a ella, éste se contemplará en el gasto presupuestario máximo autorizado.

2. Directrices Generales de Política Salarial, Empleo, Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2010, Decreto Ejecutivo n.º 35112-H:

Artículo 8.- Los puestos vacantes podrán ser ocupados de acuerdo con la normativa, excepto en los siguientes casos en que deberán ser eliminados:

...b) Por reestructuración organizacional, salvo cuando las vacantes se originen en cambios en el perfil del puesto, producto de un estudio integral, homologaciones o cambios en los manuales vigentes."

3. Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Salarial, Empleo, Clasificación de Puestos para las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo n.º 35114-H:

Artículo 1.- Para efectos de la aplicación de Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Salarial, Empleo, Clasificación de Puestos y de estos procedimientos se considerarán las siguientes definiciones:

...43) Reorganización o reestructuración administrativa: Proceso político, administrativo y técnico, dirigido al fortalecimiento de la gestión pública, que podría conllevar la modificación de unidades administrativas en cuanto a su gestión, normativa, tecnología, infraestructura, recursos humanos y de una entidad pública, ministerio u órgano del sector público.

Artículo 10.- Para realizar cambios en los manuales institucionales de clases, estudios integrales u homologaciones, las entidades públicas, ministerios y demás órganos según corresponda, considerarán los siguientes aspectos:

...d) Contar con una reorganización o reestructuración administrativa aprobada por el Jерarca Supremo y debidamente registrada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), excepto cuando se refiera a modificaciones en las especificaciones de una clase o que obedezca a cambios en los procesos organizacionales, actividades o productos, sin que esto signifique una variación en la estructura organizacional.

Los anteriores Decretos Ejecutivos citados, generalmente se mantienen en cuanto a su estructura y fondo a lo largo de los años, por lo que bien podemos argumentar que la promoción del uso indiscriminado de los términos sujetos de análisis se fortalece férreamente, tomando carácter de *Directriz* a través de tales decretos, sin tener freno tal y como se debiera.

Posición de MIDEPLAN

Como se ha venido argumentando y demostrando enfáticamente, la aplicación indistinta de términos no semejantes que conllevan implicaciones políticas, técnicas, económicas y administrativas disímiles en las instituciones del sector público, resulta en una falta al deber de rectoría y supervisión que el mismo MIDEPLAN ha debido realizar desde hace tiempo, sin que se denoten

síntomas de cambio, posición ésta que no es correcta para una entidad que carga sobre sus espaldas responsabilidades consagradas desde la Constitución Política y que no pueden soslayarse.

Al consultar el Informe DFOE-SAF-01-2006 de la Contraloría General de la República se indica:

La Procuraduría General de la República en el pronunciamiento C-084-2006, del 1 de marzo 2006, externa criterios sobre las potestades de MIDEPLAN en relación con los procesos de modernización de la Administración Pública, específicamente hace referencia a los procesos de "reestructuración" y reorganizaciones" en las instituciones públicas. La Procuraduría General, asimila los procesos de "reestructuración" y "reorganización administrativa" e igualmente los liga con el mejoramiento del desempeño y la mejora en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública.

Resulta evidente que la Contraloría toma como válida la asimilación que la Procuraduría y la Sala Constitucional han venido haciendo de los términos sujetos de análisis, por cuando nadie ha propuesto una separación clara y evidente, haciendo uso de facultades legales que ya de por sí existen, o sea, leyes, decretos ejecutivos o directrices.

En otro de los criterios vertidos por la Contraloría General sobre la posición de MIDEPLAN conforme su rol de rector en materia de modernización administrativa pública y específicamente sobre los términos sujetos de estudio, se expone la respuesta de este último a los cuestionamientos que hiciera el Ente Contralor e incluido en Criterio FOE-SAF-0364

"Ante estos cuestionamientos particulares, MIDEPLAN respondió por nota DVMHV-092-07 del 28 de mayo, que propone una estrategia de modernización institucional que contempla una nueva definición de reorganización administrativa. Puntualiza que unos de los primeros pasos, ha sido la pro-

mulgación del decreto Ejecutivo n.º 33713-MP-PLAN-MTSS, en el cual se cambia el anterior concepto de reestructuración limitado a la estructura, hacia un concepto sistémico de reorganización administrativa, según se define en ese decreto.”

Consultado el documento: “Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas”, emitido por MIDEPLAN en el mes de Mayo del 2007, éste contiene un Título denominado: “REFERENCIAS A TÉRMINOS RELEVANTES”, el cual a su vez contiene un apartado intitulado: “Reestructuración Institucional o Reorganización Administrativa”, siendo esta la oportunidad ideal para de una vez por todas aclarar el real sentido de ambos términos y dar por finalizada, de manera técnica, la confusión imperante. En su lugar, se limita a transcribir el artículo 15 de su Reglamento General sin dar mayores exposiciones o fundamentaciones técnicas, por lo que el cambio terminológico ha quedado para los albores del tiempo y la práctica administrativa pública, vislumbreado tímidamente en un oficio que no ostenta rango normativo.

Las instituciones públicas costarricenses indefectiblemente debemos contar con los criterios técnico-administrativos necesarios para concretar adecuadas y holísticas estrategias de modernización y adaptación, por cuanto otras instituciones Iberoamericanas ya están concretando esfuerzos en el marco de la modernización administrativa, quedando nosotros claramente rezagados.

Connotación Evidente y Manifiesta

De todo lo anteriormente expuesto y transcrito, se desprende que el término “Reestructuración” aparece únicamente en las siguientes formas:

- a) Estatuto del Servicio Civil, dentro del cual ni siquiera se concebía directa y únicamente desde el punto de vista de diseño estructural, sino por las posibles consecuencias para la estructura ocupacional (a partir de los po-

sibles despidos debido al cambio de perfil de los puestos).

- b) En el Reglamento General y Lineamientos Técnicos de MIDEPLAN y en notas emanadas por el Ministro; y
- c) En los documentos emitidos por la Sala Constitucional, Procuraduría y Contraloría General de la República, mismas que han aceptado una terminología y un concepto que a la vista de tales fuentes carece de todo fundamento técnico propio de las ciencias administrativas, ya que incluso éstas instancias no hacen referencia a la connotación del término, por lo que su uso hoy es un misterio.

Más bien, éste se ha tomado como sinónimo de Reorganización Administrativa o Institucional y la aproximación deriva en que Reestructuración afecta la estructura organizacional únicamente, pero de igual forma es un cambio a nivel organizacional, aunque sea solo en su “esqueleto”; en cambio la Reorganización (término que proponemos no como ideal, pero sí más integral), al igual que conlleva un cambio, es holística, por cuanto la institución debe auto-analizarse y modernizarse o al menos adaptarse, conforme con los elementos endógenos y/o exógenos que motivan el cambio institucional. Otros aspectos igualmente importantes que de una u otra manera afectarán tarde o temprano el desempeño de la misma son, por ejemplo los siguientes: estructura ocupacional, diseño de funciones y procesos, nivel tecnológico, normativa técnica o legal dispuesta al efecto, relaciones de autoridad y liderazgo, tecnologías de información y comunicación, clima organizacional, entre otros.

Entendemos entonces que Reorganización Administrativa Pública se entiende así como aquel proceso integral y de alto impacto en el cual la institución ha decidido, en un afán de adaptabilidad y modernización, transformar los elementos que la conforman, sea: estructura orgánica u organigrama, procesos administrativos internos, normativa interna, sistemas tecnológicos, ambiente

organizacional y capital humano; con el objetivo de mejorar el cumplimiento en su Misión, Visión y Objetivos, satisfaciendo de mejor manera el interés público que es su razón de ser.

Como puede denotarse, dicho proceso ostenta cierta connotación que procedemos a detallar con mayor grado de especificidad:

Integral: una reorganización debe tratar de efectuarse en todos los niveles organizacionales que se requieran para que tenga un efecto provechoso y efectivo. Los factores económicos, sobre todo, no pueden ser óbice para que las transformaciones no contemplen todas las aristas que impactan en la organización: estructura orgánica u organigrama, procesos administrativos internos, normativa interna, sistemas tecnológicos, ambiente organizacional y capital humano.

De alto impacto: la reorganización debe ser visible, medible, debe tener efectos fácticos y de trascendencia institucional, que logren cambiar, adaptar y sobre todo modernizar la manera en que las instituciones públicas ejercen su función de acuerdo con el interés público que persiguen. Deben mejorarse dramáticamente el cómo venían haciéndose las cosas y, por ende, el cómo venía tratando la organización de cumplir sus metas, objetivos, Misión y Visión.

Adaptabilidad y modernización: las organizaciones deben mutar su desempeño y el logro de sus objetivos, Misión y Visión, con base en la detección seria que han hecho sobre las demandas de la sociedad para con los bienes o servicios que se producen o deben producir. De nada sirve continuar produciendo un servicio público con unas características que no son las requeridas por los sujetos de la sociedad interesados en ellos. De igual forma, debe hacerse un esfuerzo porque la gestión en general se dirija hacia una manera más eficaz y eficiente de producción, echando mano a las herramientas que la tecnología nos provee, aún y cuando los usuarios no hayan pedido un cambio en nuestros servicios, debiendo hacerse el esfuerzo por pro-

poner que éstos sean mejores cada día y logren sobrevivir el paso de los años. Ejemplo de ello es que las notificaciones administrativas o judiciales ya no sean únicamente de forma personal, sino también por los medios electrónicos que actualmente podemos utilizar.

Estructura orgánica u organigrama: significa la manera en que se diseñan y visualizan las relaciones formales de jerarquía, supervisión y comunicación, reflejándolas y adaptándolas conforme sea conveniente.

Procesos administrativos internos: engloban todas las diferentes acciones administrativas que permiten la gestión institucional y, por lo tanto, el logro en el cumplimiento de la Misión, Visión y objetivos. Nos referimos a la manera en que se planifica, en que se presupuesta, en que se gestiona y potencia el capital humano, en que se da seguimiento a los informes de las instancias fiscalizadoras, en la manera en que se aplica la comunicación interna (ascendente, descendente u horizontal); en otras palabras: cómo interactúan los diferentes actores de la organización, los medios utilizados para cumplir con sus funciones, entre otros.

Normativa interna: se refiere a toda aquella serie de disposiciones técnicas (reglamentos, decretos ejecutivos, circulares, disposiciones específicas, Manuales, Instructivos, entre otros) producidas por la organización para normalizar sus funciones y/o relaciones de trabajo, y que pueden detallar, de mejor manera, lineamientos generales que fueron establecidos en Leyes de la República aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Sistemas tecnológicos: estamos en una era en la cual los avances en el desarrollo de programas de cómputo y los medios de comunicación digitales son notorios y recurrentes, dotando al ser humano de forma constante de más y mejores herramientas. Por lo tanto dichas herramientas deben ser analizadas y siempre que resulte factible, adaptadas a la organización, para así facilitar las funciones y la comunicación intra-organiza-

cional, volviéndolas más ágiles y seguras. Valga indicar que lo anterior debe llevar implícito que dichos sistemas permitan que la información que produzca la institución cumpla con las siguientes características: integridad, oportunidad, accesibilidad, seguridad, entre otras.

Ambiente organizacional y capital humano: muchos de los procesos de transformación institucional fracasan por cuanto no consideran importante abordar elementos motivacionales propios de los seres humanos que son los que potencian y mantienen la mejora continua en la organización. Aspectos como detección del clima organizacional, valores y costumbres, detección de grupos informales, son necesarios de analizar y de igual forma desarrollar estrategias para su abordaje en pro de la transformación que estamos llevando a cabo¹, por cuanto toda organización es a su vez un sistema psicosocial que recibe impulsos del ambiente que la rodea y que inciden en el comportamiento y la motivación de todos sus funcionarios. Asimismo, debe replantearse, si es el caso, la estructura ocupacional, las vías de carrera administrativa, los incentivos y sobre todo la evaluación del desempeño, ya que los procesos de cambio deben permitir la posibilidad de medir el aporte de todo el capital humano y por ende de arrojar datos para la evaluación de éstos en un periodo determinado, sea para sugerir opciones de cambio y mejora o para proceder a las medidas disciplinarias correspondientes.

CONCLUSIONES

Con base en los planteamientos teóricos y jurídicos analizados, puede incluso decirse que el término Reestructuración técnicamente es inexistente, ya que si éste atañe únicamente a cambios en el organigrama, sea por creación o supresión de unidades administrativas, algo más ocurre en

1. La presente acepción comulga plenamente con lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de Junio del 2003.

cualquiera de estos dos escenarios, por cuanto al crearse unidades administrativas debe dotárseles de funciones, tecnología y bien puede necesitarse emitir normativa técnica para su normalización. En el caso de suprimirse unidades, resulta evidente que si sus funciones son trasladadas a otras unidades ya existentes, igual se darán transformaciones de los elementos que rodean a la institución, por lo que no importa el lugar desde dónde se mire: cualquier cambio en una institución será irrefutablemente para realizar el segundo de los principios administrativos: organización.

El contexto de nuestra burocracia pública es disímil en comparación con el de las empresas privadas y ostenta particularidades que no encontraríamos en otros engranajes administrativos a nivel latinoamericano, por lo que hemos considerado necesario brindar nuestro aporte a la teoría de organización administrativa pública costarricense, con un enfoque viable, con basamentos reales que permiten coadyuvar en la dirección gubernativa a través de la modernización estatal; note el lector que no retrotraemos o transplantamos tendencias o teorías de otras latitudes (sobre todo anglosajonas) que en gran cantidad de ocasiones no encuadran en nuestra realidad y devienen en imprácticas, sino que prescribimos y describimos elementos que pululan en nuestro contexto político-administrativo, con miras a lograr modernidad político-institucional valedera.

REFERENCIAS

- Dirección General del Servicio Civil. (2006) *Glosario de términos utilizados en el proceso de análisis ocupacional*. Circular IT-003-2006 del 2 de Febrero del 2006.
- Imprenta Nacional. (2004) *Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento*. (Serie de publicaciones oficiales *La Gaceta*).
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica*. -2 edición.— Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

RECIBIDO: 03-09-2009

ACEPTADO: 23-11-2009