

¿DESCENTRALIZACION O DESCONCENTRACION?

Lic. Manuel Peralta Bermúdez

Licenciado en Administración con énfasis en recursos humanos. Profesional de la Dirección de Recursos Humanos, en el área de investigación y asesoría.

RESUMEN

En este trabajo se hace referencia a la descentralización, en el sentido de que por medio de ella se crea una persona jurídica, como sujeto de derechos y deberes propios, lo cual conlleva a la existencia de órganos autosuficientes o autónomos.

Se indica que la centralización por sí misma no es un principio administrativo bueno o malo, sino que sus resultados irán en función del grado en que se aplique, aspecto por el cual es necesario determinar si conviene o no continuar con una organización centralista o, por el contrario, descentralizarla.

A nivel de la Caja Costarricense de Seguro Social, la desconcentración se ha tomado como una distribución de funciones, dirigida a las diferentes instancias de la pirámide organizacional, la cual se orienta a facilitar la toma de decisiones, de manera que haya garantía de un mejoramiento en el servicio que se le brinde a cada asegurado.

Por otra parte, se maneja la idea de que al desconcentrarse toda una serie de actividades, se encuentra implícita la concesión de autoridad, a pesar de los nexos que se continúan manteniendo con el nivel de sede.

Asimismo, se trata la temática de servicio público, aspecto neurálgico que respalda muchos de los conceptos teóricos vertidos en este trabajo.

En el presente documento se establecen las posiciones de cómo se debe entender los conceptos esbozados, así como la conclusión de que a nivel del sector público, prácticamente lo que ha ocurrido es una desconcentración, considerando los aspectos teóricos expuestos.

INTRODUCCION

Todo sistema cooperativo de esfuerzo humano está compuesto por factores físicos, personales y sociales que tienen interdependencia específica y sistemática, por la cooperación de los individuos que intervienen en él.

La organización, por su propio contenido humano y por su naturaleza de conjunto

social es dinámica y está influida por los avances tecnológicos y científicos, sobre todo, por las normas de conducta de sus componentes.

Es importante dejar claro que no se organiza una institución con sólo tener recursos humanos y materiales, o estableciendo los objetivos y sus planes de acción. Tampoco se va a organizar una institución diseñando la estructura administrativa, estableciendo los medios de

comunicación o seleccionando el personal.

Todos los elementos antes señalados, más otra cantidad de ellos, son necesarios a la organización; sin embargo, por sí mismos, no constituyen el logro de ese sistema de interacción, sino que se necesitan otros medios para alcanzarlo. Esos medios a que hacemos referencia son desde luego los proce-

dimientos, que son, digámoslo así, los "nervios" de un sistema operativo; es decir, son los medios de que dispone una organización para lograr una acción dirigida y coordinada de esfuerzo cooperativo, los cuales desde luego, responden a la misión y objetivos de la organización.

Justamente por ese dinamismo de la organización, se hace más necesario su planeamiento

y sistematización con base en normas y procedimientos de actuación.

En un mundo tan cambiante como el actual, las organizaciones se ven obligadas a realizar un alto en el camino y revisar su estructura a fin de valorar su validez, y en caso de ser necesario, efectuar los cambios o ajustes pertinentes.

Dependiendo del tipo de entidad y de lo complejo de ésta, puede tener una organización sustentada en modelos de gestión, tal como: centralizada, descentralizada, desconcentrada o delegada.

De acuerdo con información contenida en un documento del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, llevado a cabo en Montevideo, Uruguay, en octubre de 1990, en los últimos años la seguridad social americana ha tenido especial cuidado en la atención de los problemas de la descentralización jurídico y administrativa.

Dentro del nuevo enfoque de las relaciones del Estado con la población, las relacionadas con la seguridad social generan en los ciudadanos una preocupación constante por conocer si están o no recibiendo, en todos los niveles, la protección necesaria.

Tenemos que partir de la base de que tales funciones son de gran importancia para lograr la estabilidad social adecuada, para un sano desarrollo democrático. Tanto los que están a favor de una mayor intervención gubernamental, como los que desean que el Estado intervenga menos, están de acuerdo en que la descentralización es un tema interesante y necesario.

También, es conveniente señalar que los factores ambientales intervienen de tal manera en el proceso administrativo y de toma de decisiones adecuadas, que se ha estimado que tales decisiones sean tomadas en el lugar de los hechos. Prácticamente, la tendencia llega hasta reclamar que la participación en las decisiones es incompleta, si no incluye actores a nivel local.

Es absolutamente cierto que la calidad de las decisiones y consecuentemente de los servicios, se puede mejorar notablemente si se descentralizan o desconcentran; pero también es cierto que la verdadera descentralización administrativa o desconcentración es sumamente complicada, aspecto que no escapa al

administrador; sin embargo, no es así para las demás personas, principalmente aquellas encargadas de establecer las políticas organizacionales, quienes suelen creer en el mejor funcionamiento de sistemas descentralizados, procurando desarrollar y propiciar grandes expectativas alrededor de este proceso.

Cuando este proceso es dado por "decreto", y no existen las condiciones adecuadas ni se realiza el necesario trabajo preparatorio, éste estará condenado al fracaso. Muchos de los problemas que presentan los trámites por descentralizarse, residen en la falta de autonomía financiera, administrativa, en la preparación y en la enseñanza imprescindible de las personas que van a tener a su cuidado esos trámites.

Más adelante, en el documento de dicho congreso se señala que: "(...) quizá lo importante no sea hablar de descentralización, sino de desconcentración, para asegurar la necesaria solidaridad entre zonas ricas y pobres, la redistribución de la riqueza y la imprescindible rectoría del Estado (...)". (II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, 1990, pág. 2)

También se indica que: "(...) Puede asegurarse por lo tanto, que esta preocupación por la descentralización o desconcentración jurídico administrativa se reafirmará en los próximos años, dejando ver, con toda claridad, que no se trata de una moda pasajera, sino de una herramienta gerencial de extrema importancia (...)". (Idem. 1990, pág. 2)

Se determina en las conclusiones del documento en referencia, que para la Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.), se pueden establecer, en forma general, las siguientes pautas diferenciadoras sobre la materia:

"a) En la descentralización se aprecian una serie de actos jurídicos y administrativos fundamentales que definen ese proceso como:

*** Un acto de creación de una institución.**

- * Un acto discontinuo que se agota al realizarse, radical y definitivo.
- * Relaciones de tutela, vigilancia, control y gobierno externo.

b) En la desconcentración, los actos mediante los cuales se produce este proceso explican que la desconcentración consiste en:

- * Atribuir internamente competencias singulares a determinados órganos.
- * Actos propios de la institución.
- * Un acto continuo y permanente.
- * Manera de relacionarse el todo con sus partes a través de la autoridad lineal.
- * La institución mantiene su unidad esencial con órganos miembros". (Idem, 1990, págs. 17-18).

Centralización

Desde el punto de vista teórico, se debe entender por **centralización**, la concentración de autoridad en un nivel jerárquico en particular, llámese gerencia u otra instancia, con el propósito de reunir en una sola persona o cargo, el poder de la toma de decisiones más importantes, situación muy dada en estructuras piramidales como la de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Se debe tener claro que la centralización por sí misma no es un principio administrativo bueno o malo, sino que sus resultados van en función del grado en que se aplique, de ahí la necesidad de valorar la conveniencia o no de mantener una centralización o descentralizar, todo de acuerdo con las propias características, fines y complejidad de la organización.

Casi que es de uso generalizado utilizar indiscriminadamente términos como descentralización y desconcentración como sinónimos; sin embargo, desde el punto de vista jurídico-administrativo, estos significados tienen un

sentido no solamente diferente, sino también diferenciable. (Jiménez, Wilburg, 1974, pág. 191)

Desconcentración

La **desconcentración** es un modo típico de distribución de funciones administrativas a órganos que se encuentran dentro de la administración y que desde luego, no están en la cúpula jerárquica. La desconcentración busca entonces una mayor toma de decisión de manera inmediata en los niveles locales, generando un mejor servicio al usuario.

Caracteriza a la desconcentración el hecho de tener orgánicamente competencia sobre una determinada jurisdicción, es decir, los niveles desconcentrados actúan haciendo uso solamente de las facultades que les fueron conferidas. (Idem, 1974, págs. 191-192)

Otro autor afirma que este término se debe de aplicar cuando se le otorga alguna autoridad administrativa a una oficina regional o local de una entidad que, en su esencia, se mantiene vinculada a la oficina central mediante fuertes lazos de dependencia; en otras palabras, siempre va a permanecer centralizada, por cuanto el énfasis se da sobre la transferencia de tareas, no así de decisiones y responsabilidades. También hace referencia al hecho de que por lo general las "fuerzas que se oponen" a la descentralización, siempre proponen un programa de desconcentración como requisito inicial, con el propósito de ir posponiendo el proceso descentralizador. (Clarke, Milton. Sin fecha, pág. 4)

Descentralización

En el caso de la **descentralización**, ésta no se limita a la simple traslación de parte del poder central o de sede a las unidades en las cuales se delegan determinadas funciones, sino que por medio de la descentralización se crea una **PERSONA JURIDICA**, como sujeto de derechos y deberes propios. Cabe señalar que la descentralización tiene su fuente legal en una ley en que expresamente se establezca esa descentralización. (Jiménez, Wilburg, 1974, pág. 190)

También es necesario considerar que la descentralización puede adoptar dos formas genéricas:

- * La política
- * La administrativa

En el caso que nos ocupa, interesa señalar la administrativa, la cual lleva a la existencia de *órganos autosuficientes o autónomos, con personería jurídica, como se indicó anteriormente, y que realizan fines públicos. Estos órganos son de carácter estatal y tienen la atribución de nombrar su propia autoridad rectora de políticas.*

Dentro del concepto de descentralización administrativa que hemos venido desarrollando, conviene destacar dos formas en que puede estar revestida:

- a) La territorial
- b) La funcional

La descentralización territorial surge cuando la persona jurídica constituida (institución), ejerce un territorio determinado. La descentralización es funcional cuando la persona jurídica creada realiza o cumple funciones especiales para todo el país, como es el caso de las universidades u otras instituciones. (Idem, 1974, pág. 192)

Como ventajas de la descentralización, se mencionan las siguientes:

- Mejora la calidad de las decisiones organizacionales, debido a que éstas se toman en el lugar de los hechos.
- Mejora la calidad de la información, por cuanto va a sufrir menores distorsiones y, por ende, será más fidedigna.
- Las soluciones son más oportunas y reales, porque se relacionan con la problemática.
- Reduce la impersonalidad, ya que atiende cada caso con capacidad resolutoria.

En realidad, la descentralización se refiere en última instancia al traslado de la facultad de toma de decisiones de los niveles centrales de una organización a la periferia. (Idem. Sin fecha, pág. 2).

La delegación

La **delegación** de autoridad, deberes y responsabilidad, constituye, junto con la división del trabajo, la base del proceso organizativo. Si no hay delegación, es decir, si todas las labores se concentran en una sola persona quien toma las decisiones y ejecuta las labores, bajo esta perspectiva no es posible hablar en términos de organización, que, como se ha expresado, significa la integración de esfuerzos individuales en uno de conjunto.

Por lo anterior, uno de los actos y principios administrativos más importantes para crear una buena organización, desde el punto de vista formal, es la **DELEGACION**, la cual la define Wilburg Jiménez en los siguientes términos: "(...) delegación significa que una autoridad superior confiere una autoridad específica (...). Fundamentalmente implica una doble responsabilidad. Quien recibe la autoridad por delegación se hace responsable ante el superior por el cumplimiento de su tarea, pero el superior sigue siendo el responsable (...) de que esa tarea se lleve a cabo (...)".

El principio aludido, es a nuestro juicio, el centro de todos los procesos en la organización formal, es decir, no podemos pretender desconcentrar toda una serie de procesos que en estos momentos se están llevando a cabo en el ámbito de sede, y olvidarse de cómo lo van a realizar las unidades a quienes se les delegue tal función, sino por el contrario, es menester establecer los mecanismos de evaluación que les garanticen a la entidad delegante una correcta aplicación de lo delegado, sin olvidarse desde luego, de un aspecto intrínseco en todo proceso de desconcentración, cual es el de la **CAPACITACION PREVIA PARA LAS UNIDADES RECEPTORAS DE DICHA DELEGACION.**

Retomando de nuevo las ideas que veníamos hilando, podemos señalar que existen tres tipos clásicos de grupos de personas en el proceso de delegación de autoridad:

- * Aquellos a quienes siempre se les hace fácil delegar su propia autoridad, puesto que

sienten complacencia, si pueden, en delegar también sus propias responsabilidades.

- * Aquellos otros a quienes se les facilita delegar autoridad y que lo hacen tan pronto perciben esa necesidad, pero que tienen **CONCIENCIA** de que no pueden delegar su **PROPIA AUTORIDAD Y LA RESPONSABILIDAD CORRESPONDIENTE**.
- * Aquellos grupos renuentes a delegar deberes y autoridad en otros, por temor a que el trabajo no sea tan bien hecho como ellos consideran que podrían hacerlo, o por miedo a la autoridad que otros ejercerían en su misma organización.

Revisando de nuevo el libro de Wilburg Jiménez Castro, denominado "Introducción al estudio, teoría administrativa", se observa que para que haya una buena delegación, se requieren tres factores:

- a) Tener un análisis previo de cargos y de organización para conocer las labores inherentes a cada puesto y así saber si ellas corresponden al respectivo nivel de autoridad y de funciones.
- b) Entender que la delegación consiste en una redistribución de labores y que ello se puede lograr por medio de educación y adiestramiento sobre el análisis de cargos y de interrelación de funciones y aprender a ejercer el control.
- c) Lograr una terapia mental para evitar o superar el temor de delegar.

Como se puede analizar de lo mencionado en el punto anterior, los elementos básicos de la delegación son:

- La confianza
- La responsabilidad
- La capacidad para ceder y recibir autoridad y deberes y dar cumplimiento a ambos.

Tal y como se ha señalado en párrafos precedentes, la delegación no es un acto

unilateral de pasar funciones propias a otros, como algunos equivocadamente pueden creer. Por el contrario, es una acción administrativa de gran importancia, en la cual debe existir conciencia plena de su significado de quien delega y de quien recibe la delegación. La delegación implica además un acto de confianza y de responsabilidad para quienes intervienen en ella.

Como muy bien lo indica Wilburg Jiménez en el tratado antes dicho, "(...) aunque la responsabilidad de hacer algo puede ser asignada a un subalterno, la responsabilidad real y efectiva de lo que haga ese subalterno siempre descansa en el gerente (o en el nivel superior jerárquico...), su responsabilidad nunca puede echarse sobre los hombros de alguna otra persona: no puede ser delegada". (Idem, 1974, págs. 164-167)

Por otra parte, se dice que la delegación involucra la transferencia de responsabilidades gerenciales por medio de funciones específicas a instituciones establecidas fuera de la estructura del gobierno central. Esto quiere decir entonces, que tales entidades a pesar de ser manejadas por juntas directivas nombradas por el gobierno central, se encuentran fuera del control directo del Poder Ejecutivo. (Clarke, Milton. Sin fecha, pág. 8).

El autor antes indicado, también se refiere a que el concepto en comentario se puede variar al delegarse autoridad a niveles inferiores dentro de una misma organización administrativa, tal es el caso por ejemplo, cuando se crean estructuras regionales para cumplir mejor con las actividades encomendadas, característica típica de lo que ha ocurrido en nuestro país en esta materia. (Idem. Sin fecha, pág. 9).

El servicio público

Para tener una idea más clara respecto a la función pública o servicio público, dado que estamos tratando el tema de un estilo de administración participativa y de delegación de autoridad dentro del sector público, estimamos pertinente traer a colación un trabajo que sobre el particular publicó el Dr. Jorge Enrique Romero

Pérez, denominado "El Servicio Público", en el cual se señala que éste se encuentra orientado a brindar prestaciones sociales, de ahí que el Estado y el derecho, bajo ningún concepto han significado medios de dominación sobre el hombre, sino, instrumentos para el logro de una vida armoniosa y equilibrada. El servicio público tiene que estar orientado en este sentido, es decir, responder como instrumento con el fin de que los empleados de la Institución, quienes en cierto momento se pueden convertir también en usuarios de esta unidades de trabajo, reciban ese servicio en forma eficiente y eficaz, con el propósito de por lo menos cubrir sus necesidades inmediatas en cuanto al trámite de documentos de personal se refiere.

El doctor Romero Pérez hace referencia a que "(...) el derecho administrativo es aquella parte del derecho público interno que regula la estructura y el funcionamiento de los órganos constituidos en servicios públicos(...)". Es importante aclarar que el motivo por el cual se hace relación al derecho administrativo, es por cuanto es necesario considerar una serie de aspectos contenidos en la Ley General de la Administración Pública, instrumento jurídico fundamental que regula todo lo concerniente a la organización, al acto administrativo y al procedimiento administrativo, temática que la Caja debe observar dentro de su gestión como ente público, pues no hay que olvidar que esta ley busca un equilibrio entre la seguridad del ciudadano y la actividad de la Administración Pública. (Romero, Jorge, 1983, pág. 23).

Retomando los conceptos desarrollados por el ilustre jurista en referencia, tenemos que considerar obligadamente el concepto fundamental de interés público. En este sentido, se señala que toda institución pública está obligada o llamada a ser agente que persiga el bien común, es decir, que los administradores públicos o s tienen el sagrado deber de la responsabilidad por la buena marcha de los servicios.

Abstrayendo este punto trascendental y ubicándolo en la temática del proceso de desconcentración que la Caja durante varios años ha venido realizando, la idea de la buena marcha de los servicios que con bastante

frecuencia es utilizada por la administración de la Institución, para hacer hincapié en la importancia de no descuidar los servicios que determinado centro de trabajo brinda, toma un sentido digámoslo más EVIDENTE Y CLARO.

También es necesario traer a comentario los principios básicos del servicio público:

a) Continuidad

Este principio persigue que la administración intervenga para asegurar que el servicio público se preste efectivamente, con el fin de lograr el funcionamiento regular y puntual de éste.

b) Igualdad

Busca el anhelo de la Revolución Francesa, cual es el de eliminar las discriminaciones odiosas y de los grupos privilegiados, o sea, que el servicio público se debe dar a los ciudadanos sin considerar criterios discriminatorios o violadores de la ley y del principio del tratamiento en pie de igualdad a los ciudadanos.

c) Adaptación

Es una aplicación del principio de continuidad, o sea, cuando cambia el hecho o las circunstancias en que el servicio público opera, varía el derecho o la norma reguladora del ejercicio de determinado servicio.

d) Gratuidad

Este principio, que en alguna medida está en vías de desaparición, tiene cada día menos actualidad, ya que los servicios públicos tienden a ser onerosos. En este sentido, se puede decir que la gratuidad de los servicios públicos debe entenderse, en términos relativos, bajo el entendido de que de lo que se trata es de que el usuario pague el servicio público, ya sea, en forma directa o mediante una política tributaria. (Idem, 1983, págs. 23-25)

Tratando de resumir los conceptos expuestos sobre este tema, se determina que la idea del servicio público sigue siendo fundamental para entender el funcionamiento del Estado moderno y la intervención de éste mediante instituciones

públicas como la Caja, y el papel del derecho administrativo en la gestión de estas entidades estatales.

Ley General de la Administración Pública

Como se señaló en párrafos precedentes, la Ley General de la Administración Pública es el instrumento jurídico mediante el cual se regula la relación del Estado y sus instituciones con la sociedad, así como donde se establece el tipo de organización y los procedimientos administrativos que estos deben cumplir.

Con el propósito de clarificar una serie de aspectos en torno al proceso de desconcentración que la Caja ha venido realizando prácticamente desde 1980, es necesario considerar parte del articulado de esta ley.

Para mantener el hilo conductor de las ideas que se han venido manejando en los párrafos anteriores, es necesario tomar en cuenta temas como la desconcentración, la delegación, la relación de dirección, la relación jerárquica, el derecho administrativo, y las responsabilidades del servidor público.

En el capítulo tercero, sección primera, que se refiere a la desconcentración, el artículo 83 señala:

"1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.

(...) 3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.

4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de abocar la misma y a la inversa(...)". (Asamblea Legislativa, 1978, pág. 18)

Como se puede observar en el articulado transcrito, la misma ley prevé la posibilidad de

la desconcentración, la cual tiene como requisito indispensable, estar digámoslo así "autorizada" expresamente por una ley o reglamento.

El artículo 84 de la sección segunda, dice a la letra:

"Las competencias administrativas o su ejercicio podrán ser transferidas mediante:

a) Delegación; (...)". (Idem, 1978, pág. 18)

Ya en esta norma podemos observar cómo la ley en análisis faculta la posibilidad de delegar la competencia administrativa, fundamento primordial de la desconcentración.

El artículo 85 establece literalmente:

"1. Toda transferencia de competencias externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizada por una norma expresa, salvo casos de urgencia.

2. (...) la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida. (...)" (Idem, 1978, pág. 19)

Podemos ver cómo en este artículo se consagra la posibilidad de transferir competencias de un servidor público a otro, aspecto fundamental para el tema que se está tratando, con el requisito de que tal aspecto sea autorizado por una norma expresa, es decir, que todo acto público debe estar respaldado por una norma que expresamente así lo indique.

En la sección tercera, que trata sobre la delegación, el artículo 89 señala:

"1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.

2. La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice (...).

3 . No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo.

4 . La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado". (Idem, 1978, pág. 19)

De este artículo lo que es importante destacar es el punto 4, el cual determina con precisión el requerimiento de que la delegación sea publicada en La Gaceta, circunstancia a la cual la Caja se ha ajustado a cabalidad.

En cuanto a límites de la delegación se refiere, es necesario observar lo que al respecto contempla el artículo 90, que a la letra dice:

"La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

- a) La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido;**
- b) No podrán delegarse potestades delegadas;**
- c) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia; (...)"**

(Idem, 1978, pág. 19)

Casualmente vemos como lo que antes indicábamos en cuanto a los controles que se deben establecer cuando se delega, los mismos tienen su fundamento además del teórico, en un asidero legal, por cuanto el articulado 91 es contundente al señalar la obligación expresa de vigilar la gestión delegada y sobre todo, la responsabilidad en que puede incurrir el delegante, ante cualquier culpa en la vigilancia, llámese para nuestros efectos, CONTROL.

Es importante resaltar lo indicado en el artículo 92, que a la letra dice:

"Se podrá delegar la firma de resoluciones, en cuyo caso el delegante será el único responsable y el delegado no podrá resolver, limitándose a firmar lo resuelto por aquél".(Idem, 1978, pág. 20)

Aquí se puede determinar con meridiana claridad que cuando se habla de una delegación de FIRMAS DE RESOLUCIONES, estamos en presencia de una acto importante por destacar, cual es que quien delega en este caso no delega SU RESPONSABILIDAD, y vean lo curioso, el delegado NO PUEDE RESOLVER, es decir, se limita únicamente a firmar lo que el delegante HAYA RESUELTO. Este aspecto es un caso típico de un hospital, en donde quien decide lo que hay que hacer, por lo general, es el director médico y la Oficina de Recursos Humanos o jefatura del servicio que se trate, simplemente lo que hace es proceder a firmar el documento, llámese acción de personal o movimiento de personal y a tramitarlo según se trate.

Desde el punto de vista jurídico, la ley es muy clara al determinar las relaciones interorgánicas, situación que se puede ver en el artículo 100, que dice:

"(...) 2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.

3 . El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados".(Idem, 1978, pág. 21)

Vemos cómo la delegación en alguna medida impide jurídicamente invadir terrenos, lo que conlleva a que cada unidad de trabajo asuma con mayor responsabilidad los procesos que

les han sido conferidos, vía delegación. Aquí también es bueno tomar en cuenta la potestad de coordinación que siempre va a mantener el órgano director, o sea, el órgano delegante.

El capítulo segundo, sección primera, de la relación jerárquica propiamente, en su artículo 102, señala:

"El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

(...) e) Delegar sus funciones y abocar las del inmediato inferior, (...)" (Idem, 1978, pág. 22)

Como se puede observar, el artículo en referencia prevé la posibilidad de la delegación de funciones dentro del sector público, aspecto que a nuestro juicio le da asidero a la gestión que en este sentido ha llevado a cabo la C.C.S.S.

Otro asunto fundamental que se debe observar en la delegación de funciones es lo relativo al derecho administrativo, lo cual se encuentra contemplado en el artículo 112 que seguidamente se transcribe:

"1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos(...)" (Idem, 1978, pág. 24)

El artículo 113 plantea de manera inobjetable la obligatoriedad del servidor público de prestar sus labores de manera que satisfaga las necesidades del interés público:

"1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados(...)" (Idem, 1978, pág. 24)

El artículo 114 establece el tipo de relación que debe prevalecer entre el servidor público y los administrados en los siguientes términos:

"1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relaciones en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar (...)" (Idem, 1978, pág. 24)

CONCLUSION

De la teoría vertida en este trabajo, se concluye que en el ámbito de las instituciones del sector público, prácticamente lo que se ha dado es una desconcentración, considerando las características de este modelo de administración participativa, por cuanto las entidades que han incursionado en este estilo, si bien es cierto delegan funciones o trámites, las unidades beneficiadas con dicho modelo únicamente pueden actuar haciendo uso de las facultades que les fueron conferidas, es decir, se sigue manteniendo esos lazos de dependencia con la sede, consecuencia desde luego de una organización centralizada, ya que con la desconcentración, lo que se da es una transferencia de tareas sin el acompañamiento de la toma de decisiones y responsabilidades.

Lo anterior da fundamento para señalar entonces que las instancias a las cuales se les ha delegado una serie de funciones, no son órganos autónomos que gocen de plena libertad de acción como aquellas otras instituciones con personería jurídica, cuyo ámbito de acción es a nivel nacional.

Retomando el criterio de uno de los autores, uncaostípico en Costa Rica ha sido la variación del concepto de delegación, lo que ha propiciado que en nuestro país se hayan creado estructuras regionales, lo cual ha permitido en gran medida mejorar la gestión encomendada.

De todo lo indicado cabe resaltar la importancia de desarrollar mecanismos que garanticen una capacitación previa de las personas que

tengan bajo su responsabilidad la correcta aplicación de los procesos que se desconcentran y delegan.

BIBLIOGRAFIA

Asamblea Legislativa. *Ley General de la Administración Pública No. 6227*. San José. Imprenta Nacional: 1978.

Clarke, Milton. *Descentralización: Conceptos y Práctica. Versión Preliminar*. Sin fecha.

Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Cuarta edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica: 1974.

Compendio de documentos. Curso Desconcentración Operacional. CIESS-CENDEISSS, 1993.

Romero Pérez, Jorge E. *El servicio público*. Cuarta edición, San José, Publicaciones de la Facultad de Derecho: Universidad de Costa Rica, 1983.