

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA:
LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

RESUMEN: En el presente informe de investigación se incorpora la doctrina disponible acerca del tema de regionalización administrativa, abarcándose de esta forma su concepto y proceso de aplicación en general, analizado desde el punto de vista nacional como de la doctrina extranjera.

Índice de contenido

1 DOCTRINA.....	1
a) El proceso de regionalización en general aplicado a Costa Rica.....	1
b) Definición del concepto de Regionalización Administrativa.....	3
Desconcentración Administrativa.....	4
Organización.....	5
Recursos:.....	7
c) La Regionalización en el caso de Colombia.....	9

1 DOCTRINA

a) El proceso de regionalización en general aplicado a Costa Rica

[ARAYA SIBAJA]¹

“Otro concepto que se encuentra íntimamente ligado a los dos

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

últimos ya estudiados es el de "Regionalización". Al igual que los anteriores, definir su noción exacta deviene en un importante esfuerzo, pues es igualmente equívoco.

En Costa Rica, hasta el momento de la elaboración de este estudio se puede definir la Regionalización como "el proceso de organización del territorio nacional que tiene como fin lograr un desarrollo socioeconómico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos y de las bases organizadas de la sociedad por medio de sus cuerpos intermedios, para una más racional utilización de los recursos que dispone cada una de esas áreas del país." Los elemento básico para la elaboración de este concepto son unidades territoriales menores del Estado denominadas "Regiones", las cuales son definidas como "espacios geográficos bien definidos que pueden variar conforme cambien sus propias características; tales como las de comunicación entre las comunidades que pertenecen a ellas; reúnen niveles adecuados de población y recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y tienen como característica, la vinculación de sus habitantes por medio de determinados centros urbanos, denominados centros regionales.

La figura de las Regiones se creó por medio de la ley de Planificación Nacional número 5525 del 2 de mayo de 1974 y desde el principio "se han concebido como espacios con un mínimo de población y de superficie y organizados en torno a un centro dotado de cierta autonomía." La principal ventaja que tiene este modelo es la identificación demográfica y territorial que puede traer como consecuencia el desarrollo de vínculos, ya de por sí incipientes, entre los habitantes de cada región; lo que fomentaría la participación ciudadana en la solución de los problemas regionales, precisamente porque son problemas que les son comunes.

Otro aspecto que es fundamental al intentar un acercamiento al fenómeno regional es la flexibilidad en su constitución, modificación o extinción. La región para que cumpla sus objetivos no debe conformar una singularidad inmutable. Si bien es cierto que estas unidades geográficas deben "constituir espacios bien definidos", cierto es también que deben estar abiertas a las modificaciones que puedan darse en la vinculación de su territorio o su población. Es el caso típico de núcleos poblacionales y territoriales que por la apertura de una nueva vía de comunicación o el nacimiento de actividades económicas propias a escala, empiezan a vincularse con otra región a la que no pertenecen o a

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

constituirse en una nueva región que antes no existía. Esta flexibilidad es consustancial al concepto de región que aquí se estudia; por lo que no puede concebirse una región sin esa característica inherente.

El impulso regionalizador en Costa Rica es originado en la necesidad de una mayor racionalización del uso de los recursos estatales. Esta maximización se pretende lograr a través de la planificación de actividades en esas unidades denominadas Regiones. Sin embargo, esta regionalización ha sido concebida únicamente como un instrumento administrativo para que la planificación tenga una proyección en el territorio nacional y se ha dejado por fuera el aspecto político espacial de descentralización territorial que tienen los cantones de la República. Por esta situación, puede decirse que la regionalización actual está más cerca de la desconcentración que de la descentralización administrativa. "La Regionalización Administrativa integral implica delegación, y ésta, desconcentración en cuanto a organización y recursos; implica también descentralización en lo que respecta a la devolución de su importancia perdida a los Gobiernos Locales."

Es por eso que en este país, al hablar de Regionalización Administrativa, se piensa en "la integración y organización que debe hacerse de la Administración Pública, con criterio de proyección institucional geográfica y en apoyo de lo que se actúe en materia de regionalización socio - económica." Todo lo anterior visto desde el punto de vista de la Administración Central del Estado y de las Instituciones Autónomas. Así, el proceso regionalizador costarricense tiene como consecuencia el fortalecimiento o la creación de agencias gubernamentales o de las Instituciones Autónomas en cada Región creada, cuya actividad deberá ser coordinada entre el centro (Administración Central u Oficinas Centrales de la Institución Autónoma) y la periferia (en este caso los gobiernos locales)."

b) Definición del concepto de Regionalización Administrativa

[RAABE]²

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

“Es la integración y organización que debe hacerse de la Administración Pública, con criterio de proyección institucional geográfica, y en apoyo de lo que se actúe en materia de regionalización socio-económica.

La acción del Estado y de toda su cohorte de instituciones se concibe siempre en términos económicos y sociales, por la razón simple de que con ellos el Estado procura responder, en medida suficiente, a las necesidades y demandas de la comunidad. No obstante, quienes así conciben la acción estatal subestiman los aspectos técnico-administrativos que son andamios, sobre los cuales se sustenta la acción de la Administración Pública.

Es necesario lograr que el Estado oriente su acción promotora del desarrollo nacional con criterio de operación geográfica; vale decir, con criterio regional.

La organización administrativa que se propone implica un fortalecimiento de las agencias gubernamentales ubicadas en cada Región, con particular énfasis en la acción de los Gobiernos Locales.

La Regionalización Administrativa integral implica delegación, y ésta, desconcentración en cuanto a organización y recursos; implica también descentralización en lo que respecta a la devolución de su importancia perdida a los Gobiernos Locales.

Desconcentración Administrativa

Definición:

Al producirse la delegación que implica la estrategia de Regionalización Administrativa, sobreviene una desconcentración institucional, cuyo resultado inmediato va a ser una mayor flexibilidad en las agencias regionales de las instituciones, para demandar de sus sedes los recursos necesarios en el momento de ejecutar determinados proyectos.

Las instituciones centrales o sedes de las agencias regionales, deben estar en condiciones de proyectarse más agresivamente en las

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Regiones a través de sus agencias. Esto implica dotarlas de capacidad para tomar decisiones en tres áreas básicas: organización, recursos, y definición de actividades o programas. En cuanto a organización, es vital que, en respuesta a una mayor delegación de autoridad, se proceda a adecuar la organización administrativa de las agencias, para estar en capacidad de cumplir con nuevas funciones que antes no tuvieron. Esto por cuanto es frecuente que las agencias no estén diseñadas o capacitadas para cumplir con sus tareas sustantivas, lo que las hace no suficientemente eficaces, máxime si se piensa en que, por virtud de la Regionalización Socio-Económica, van a tener que asumir una mayor asignación de tareas (con el correspondiente incremento de autoridad) que les trasladan las instituciones sedes.

b) Estrategias para el desarrollo institucional a mediano plazo en cuanto a desconcentración administrativa:

Organización

i) Toda institución pública nacional debe desconcentrarse orgánicamente para prestar sus servicios en cada localidad o zona donde se requieran. Ello implica contar con agencias que tengan una verdadera capacidad técnica y organizativa para cumplir cabalmente con el papel que se les asigna; es decir para reproducir de la mejor manera el papel y la organización de las agencias sedes en cumplimiento de sus funciones básicas.

Lo anterior significa que la organización de la agencia debe reflejar cabal o aproximadamente la totalidad de servicios que presta la sede y no solamente ciertas tareas de apoyo o no básicas.

Por ejemplo: Las agencias del Instituto Costarricense de Electricidad (I.C.É.) deben estar técnica y orgánicamente capacitadas para autorizar y levantar tendidos eléctricos y líneas telefónicas en cada Región, y no solamente para recaudar pagos por esos servicios. (Esto tiene implicaciones y/o fundamentos en los puntos subsiguientes: Recursos y Decisiones).

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

–Las agencias del Instituto Nacional de Seguros (I.N.S.) deben estar técnica y orgánicamente capacitadas para asumir y valorar seguros en todas las líneas de seguros que manejan, y no solamente para recaudar primas y tramitar solicitudes de seguro ante las sedes.

En ambos casos; las agencias también deben estar en capacidad técnica y orgánica para manejar sus propios recursos en apoyo de las actividades sustantivas mencionadas.

Lo anterior delimita el diseño de dos áreas básicas de organización de las agencias: 1) la de las tareas o funciones sustantivas, 2) la de las tareas o funciones de apoyo.

En cuanto a la primera, es de rigor establecer las funciones y actividades sustantivas que la sede está dispuesta a desconcentrar, conforme a una identificación precisa, por parte de la sede, de necesidades en la Región y de la capacidad técnica presente o potencial para satisfacer a través de una agencia regional y agencias locales.

Esto exige una clara y previa identificación de los aspectos doctrinarios de cada agencia (objetivos y funciones), para derivar de ellos el diseño básico de la estructura. Los aspectos de organización externa o sectorial se referirán en el punto sobre Sectorialización, y hay que tenerlos presentes en esta variable de Organización.

En resumen: la organización interna de las agencias debe reflejar la decisión de que éstas se proyecten en las Regiones con plenitud de funciones y apertura, y no como meras agencias de trámites de servicios secundarios.

La Organización, así planteada, establece amplias posibilidades y exigencias sobre los recursos y la capacidad para tomar decisiones.

También implica modificar o vincular dicha organización regional con la organización de las mismas sedes, pues al desconcentrarse, las instituciones también descongestionan los servicios que ahora prestan centralmente, y ello debe reflejarse en una organización central menos compleja, menos jerarquizada, con menos recursos, menos cargos y menos tareas de ejecución sustantiva y de apoyo administrativo, y una mayor aptitud para las funciones de planificación, control y evaluación de la gestión de las agencias.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Pero significa, por sobre todo, establecer con recursos existentes en las sub-agencias ya en operación, una agencia "sede" por Región, a cargo de un Director o Jefe Regional, que constituya el nexo obligado entre la Sede y cada Región. Sería ésta, la Agencia normativa y coordinadora para toda la Región, en apoyo de la Sede y, en lo que a las restantes agencias-Subregionales y/o Locales-corresponda, en apoyo técnico y administrativo de la gestión de éstas. Deberá ser esta 1 Agencia, y las "subagencias" en el orden precitado, las que operen para la Región dentro del marco de referencia del Decreto Ejecutivo 6.400, que crea el Sistema de Planificación Regional y Urbano, y de acuerdo a la Regionalización Territorial planteada en la presente administración.

ii) Toda institución pública debe establecer un Consejo Técnico que , agrupe a los Directores o Jefes Regionales con los superiores jerárquicos de la institución, con el fin de fortalecer la participación de estos en la toma de decisiones institucionales, y actuar como enlace permanente entre la Sede y las Regiones, así como para que las decisiones institucionales sean ampliamente interpretadas, compartidas y comprometidas por los responsables de las Regiones. Dicho Consejo deberá contar con una Dirección Ejecutiva permanente, que actúe como unidad de apoyo constante del Consejo y como enlace operativo entre la Sede y las Regiones. Se transforma así el concepto y la práctica tradicional de "Departamento de Sucursales".

Recursos :

i) Las agencias regionales actualmente manejan sus recursos de todo tipo en forma dependiente de las sedes. Estas no sólo deciden usual mente adquirir para las agencias, sino que compran y contratan pa. ra ellas centralmente.

ii) Es vital que las agencias puedan manejar sus propios recursos: contratar personal en la Región, comprar los suministros requeridos para su funcionamiento y buscar, cuando sea necesario y posible, -finan-ciamiento adicional al que proporciona la sede.

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

iii) Debe considerarse que ciertos costos mayores en que se incurra por comprar cantidades menores (cada agencia compra lo suyo en vez de que la sede compre para todas) se compensan ante los enormes beneficios de generar más fuentes regionales de producción, resultado que las agencias generarían una demanda real de bienes y ser- i vicios regionales, que ahora no se da. Esto generaría inclusive un proceso de desconcentración de las mismas firmas privadas que ahora satisfacen "centralmente" las necesidades de las instituciones, y que entonces tendrían que atender las demandas de las agencias regionales en las propias regiones.

iv) Para que lo anterior funcione, se requiere:

a) Definición política de que las instituciones manejan sus recursos desconcentradamente, con amplias atribuciones para que las agencias regionales puedan comprar y contratar individualmente y directamente. Dicha definición corresponde tanto al Poder Ejecutivo, como a cada autoridad superior y Junta Directiva de ente descentralizado.

b) La siguiente fase es la definición de que, en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema, cada agencia justifique su presupuesto de gastos que haya estado en vigencia en el último año, y que justifique las variaciones importantes previstas.

Es de suponer que tales variaciones se darán preferentemente en el área de apoyo administrativo, pues se requerirá personal adicional para asumir las nuevas responsabilidades en el manejo de recursos, aunque deberá hacerse todo esfuerzo para que se utilicen al máximo los recursos humanos existentes para asumir las nuevas funciones.

c) Definido el presupuesto de gastos, su ejecución será responsabilidad de la agencia regional. Esta se responsabilizará de contratar personal técnico y administrativo y de adquirir sus

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

suministros; la sede deberá establecer criterios y normas que obliguen a las agencias regionales a actuar dentro de patrones y estándares uniformes de economía y eficacia en esas áreas.

Así, las sedes deberán manejar su propia administración central de recursos; y planificar de abajo hacia arriba; controlar y evaluar la administración de recursos de las agencias regionales.

d) Las sedes deberán apoyar en todo momento la gestión técnico-administrativa de las agencias regionales, tanto asesorando como proporcionando respaldo político para lograr que tanto abastecedores como mano de obra calificada estén presentes o se hagan presentes en las Regiones; ello a través de una labor de negociación y estímulo con las empresas proveedoras, y de reclutamiento y registro central de personal que esté dispuesto a desplazarse fuera de San José, ofreciendo entonces listas de elegibles a las agencias regionales, complementarias de solicitudes de servicio que reciban éstas directamente.

e) Paulatinamente, comenzando el segundo año de funcionamiento de este nuevo sistema institucional, o antes, se concretarán los cambios pertinentes en manejo de recursos y organización, que reflejan el traslado de funciones y actividades a las Regiones, que podrían ser en administración de personal, presupuesto, suministros, investigación, controles varios, tareas vinculadas a procedimientos, así como en determinación y prestación de servicios sustantivos.

f) La desconcentración de recursos, así, llegaría a ser total en un plazo de dos años, reflejándose esto en un decrecimiento del personal en las Sedes; ello, para garantizar la capacidad técnico-administrativa de las Regiones en apoyo de su nuevo papel y atribuciones, con las sedes en capacidad de administrar sus propias funciones y necesidades a nivel central, y en capacidad de planificar de abajo para arriba, controlar y evaluar a las Regiones.

c) La Regionalización en el caso de Colombia.

[VIDAL PERDOMO]³

"Como una opción sustitutiva o complementaria del actual esquema de organización departamental se ha proyectado la región. Alguna orientación en ese sentido ha tomado la evolución de las instituciones" colombianas, por la modificación del Art. 7o. de la Carta fundamental y la creación de las corporaciones autónomas regionales. Pero existen también algunas ideas que buscarían más firmeza en cuanto al marco regional y críticas al respecto, como también un debate que en la materia se ha producido en Francia y que tuvo gran resonancia, como que el rechazo en referendo al proyecto de regionalización del General de Gaulle en 1969 determinó el retiro del poder del creador de la Quinta República.

La modificación del Art. 7o. de la Constitución

El artículo 7o. aprobado en la Constitución de 1886 establecía: "Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y a la instrucción pública podrán no coincidir con la división general".

Como lo anota don José María Samper, este texto traduce el principio político que distribuye la república en departamentos, pero admite la división dentro de ellos para fines de servicios (provincias o cantones, distritos electorales, circuitos judiciales); por excepción se autoriza que los compartimentos administrativos que tienen que ver con lo fiscal, lo militar y la instrucción pública pueden no coincidir con las líneas departamentales.

El artículo citado refrenda la afirmación ya hecha en este trabajo de que la Constitución asienta toda la organización político-administrativa tomando como base a los departamentos. Por eso si permite divisiones dentro de ellos, solo a título excepcional favorece la existencia de servicios nacionales que agrupen a

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

varios departamentos.

No obstante, se fueron creando servicios nacionales que cubrían toda el área del territorio bajo la forma de establecimientos públicos estatales, conforme a la terminología que adoptó posteriormente la reforma administrativa de 1968. La duda constitucional que al respecto pudiera plantearse quiso ser absuelta por la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), la cual por intermedio del Acto Legislativo número 5 de 1954 remitió a la ley la creación de establecimientos públicos con competencia para "la ejecución de los actos necesarios al cumplimiento, y en sus actividades podrán abarcar todo el territorio o parte de él".

Se ha dicho que esta última parte de la norma cuya invalidez jurídica declaró el "plebiscito" de lo. de diciembre de 1957, que desconoció lo hecho por dicha Asamblea Constituyente, apuntaba en la dirección de un germen de organización regional. De todos modos y ya en presencia de inquietudes de desarrollo regional, que quieren ceñir las unidades económico-geográficas por encima de los linderos departamentales, se había puesto en marcha por decreto de estado de sitio (3130 de 1954) la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) por recomendaciones del profesor Lilienthal, quien había dirigido un experimento similar en el Valle del Tennessee.

Dicha preocupación de desarrollo regional, que pretende integrar zonas de conformación similar aunque estén situadas en distintos departamentos limítrofes, y la necesidad de brindar respaldo constitucional a la CVC que ya comenzaba a adquirir prestigio como entidad moderna y dinámica, llevaron a la primera modificación del Art. 7o. de la Constitución, lo cual se hizo mediante el Acto Legislativo número 3 de 1959 que agregó a las divisiones que pueden ir por encima de los límites departamentales la del "fomento de la economía".

En la reforma constitucional de 1968 se modificó por segunda vez el Art. 7o., reemplazando la noción de fomento económico por una expresión más precisa de "planificación y el desarrollo económico y social". Es con fundamento en este nuevo precepto que Pedro Pablo Morillo sostiene que la división regional con oficinas descentralizadas del Departamento de Planeación Nacional y con

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

juntas integradas por los gobernadores de los departamentos comprendidos en la región de planificación respectiva, no requiere para ponerse en efectividad reforma constitucional sino simplemente la expedición de una ley. Dice así al respecto: "La integración de los departamentos por regiones, sin que éstas pierdan su autonomía e identidad, se puede lograr por medio de la división del territorio en regiones de planificación, con el correspondiente sistema de planificación que integre los niveles de planificación nacional con los departamentales y municipales. A tal efecto, sería necesario crear los organismos de planificación regional como oficinas descentralizadas del Departamento Nacional de Planeación y con juntas integradas por los gobernadores de los departamentos comprendidos en la región de planificación respectiva. Esto se puede hacer por ley, sin reformar la constitución, ya que ésta en su Art. 7o. lo dispone y permite".

FUENTES CITADAS

- 1 ARAYA SIBAJA, Edgardo. La Regionalización tributaria como forma de Descentralización de la administración Pública. Tesis de grado para optar por el título de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. 1999. pp 44-46
- 2 RAABE CERCONE, Carlos. Regionalización socio-económica y administrativa. Artículo publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas. San José, Costa Rica. No. 35. mayo-agosto. 1978. pp 210-214.
- 3 VIDAL PERDOMO, Jaime. Descentralización, Regionalización, Federalismo. Universidad de Externado de Colombia. 1981. pp 46-49.