UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez. Laura Rodríguez Rodríguez

Por Dr. Leonardo Castellón Rodríguez, director, Escuela de Administración Pública

# Voz experta: Contrapesos dentro de la administración pública costarricense

## El caso de creación de la UPAD

3 MAR 2020 Sociedad

Una vez leído y estudiado el "Informe Técnico de reorganizaciones", URI-IT-009-2019, en el que el Jefe de la Unidad de Reforma Institucional del Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Nacional (Mideplan), Licenciado Jorge Ortega Vindas, fechado 29 de julio del 2019, recomienda **no** aprobar la propuesta de reorganización administrativa presentada por la Presidencia de la República para la creación de la "Unidad Presidencial de Análisis de Datos e Inteligencia Artificial" (Upadia), es importante contextualizar este importante hito para resaltar los contrapesos que la Administración Pública costarricense posee a la hora de organizar las labores, funciones y recursos que las autoridades políticas de una institución pública deseen llevar a cabo.

Toda actuación que realice una persona dentro de la Administración Pública debe enmarcarse dentro del principio de legalidad establecido en el artículo 11 constitucional: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella" y el 11 de la Ley General de la Administración Pública. Dentro de las facultades que la autoridad política de un Ministerio no puede arrogarse es la creación de una unidad, sin seguir el procedimiento que la normativa indica que se debe acatar.

LEER MÁS: Voz experta

El procedimiento para ello ha sido promulgado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, basado en al artículo 16 de la Ley de Planificación Nacional 5525, y el

artículo 41 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, que señala: "Las instituciones someterán a aprobación de Mideplan los proyectos de reorganización administrativa, los que deberán estar ajustados a los lineamientos, metodologías y procedimientos emitidos por Mideplan". Este Ministerio, por las potestades legales indicadas, emitió desde hace una década, una serie de lineamientos y guías que deben seguir las autoridades públicas que deseen reorganizar la institución a su cargo, y que fueron aplicados para el caso en mención.

Una de estas Guías se refiere a la "Reorganización Parcial, cuando se crea, suprime o fusiona una o varias unidades organizacionales, sin afectar a la totalidad de la institución", y fue justamente la que Mideplan aplica para analizar la propuesta de creación de la Upadia en el Ministerio de la Presidencia. Este análisis responde a la solicitud presentada mediante oficio DM-282-2019 del 3 de julio del 2019, por parte del señor Rodolfo Piza Rocafort, entonces Ministro de la Presidencia (de acuerdo con el AME-URI-024-19 del Mideplan).

Como se observa, la decisión política de crear la Upadia se materializa mediante la solicitud del Ministro Piza Rocafort, para que la cartera del Mideplan, analizara y aprobara o no dicha creación. No es pues posible para un Ministro o Ministra, desde el punto de vista reglamentario, crear una unidad sin pasar por el procedimiento establecido para tal fin y que está en manos de otro Ministerio, como lo es Mideplan. Contrapeso reglamentario que la institucionalidad pública tiene en relación con su propia organización, para evitar arbitrariedad y excesos.

En el informe firmado por el funcionario Ortega Vindas, se observa cuál fue el análisis técnico realizado para ver la viabilidad de materializar la decisión política de la creación de la Upadia, y que **concluye con su recomendación de no aprobarla**. El informe señala básicamente las siguientes objeciones la creación de la unidad:

1. Posible duplicidad de funciones que le competen al Consejo de Gobierno y su secretaría, al Mideplan, al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

2. Ausencia de claridad de la forma en que se va a ejecutar o direccionar lo correspondiente al tema de inteligencia artificial

3. Ausencia de claridad de la cantidad de recursos humano que conformará dicha unidad ni si el despacho presidencial prescindiría de dichas plazas o desarrollaría la labor como recargo

4. No presenta información sobre los recursos financieros que se requieren para atender las funciones de la unidad.

El informe llama la atención al Ministerio de la Presidencia sobre carencias medulares de la propuesta, que, de llevarse a cabo tal como se plantea, podría generar consecuencias negativas para la administración pública como un todo, y para la Presidencia en particular: duplicación de funciones, aplicación de "inteligencia artificial" incierta, y uso ineficiente de recursos públicos. Este es el contrapeso técnico que posee la administración pública costarricense en relación con su propia organización, para evitar arbitrariedad y excesos.

Toda persona funcionaria pública al emitir un acto administrativo, lo realiza en tres ámbitos: normativo-legal, técnico y político. La consecuencia de dicho acto administrativo podrá ser positivo o negativo, en función del cuidado que se haya tenido en los tres ámbitos mencionados, sin poner uno por encima del otro. El acto administrativo de crear una unidad, como la Upadia, debió ser valorado en los tres ámbitos desde la Presidencia, autoridad interesada en su creación.

Imaginemos la siguiente situación. Por una necesidad de contar con análisis de datos para mejorar la generación de política pública del Presidente (ámbito político), el Ministro de la

Presidencia envía la solicitud para la creación de la Upadia para su respectiva valoración y aprobación por parte del Mideplan (ámbito técnico), siguiendo el procedimiento establecido (ámbito normativo-legal). Luego del estudio realizado por la unidad técnica pertinente, el Ministro a.i. o la Ministra del Mideplan le informa al Ministro de la Presidencia que hay tres objeciones a la propuesta y le otorga un plazo perentorio para atenderlas. Al cabo del mismo, el Ministro de la Presidencia determina no continuar con el procedimiento de la creación de la Upadia pues considera que las observaciones del Mideplan tienen asidero técnico-normativo, y procede a desarrollar un proyecto para mejorar/ampliar las capacidades del Mideplan para los requerimientos de análisis de datos que Presidencia consideraba necesario. La toma de decisiones de la Presidencia sería basada en datos /información entregados por Mideplan.

ADEMÁS: Voz experta: Los datos son una moneda de intercambio en democracia

Las advertencias realizadas por el jefe de la Unidad de Reforma Institucional del Mideplan sobre las debilidades de la propuesta de creación de la Upadia son precisamente las grandes críticas que en esta semana ha recibido la Presidencia, cuando se hace pública la existencia de la unidad así como del desafortunado artículo 7 del Reglamento que la crea, que señalaba: "se brindará acceso a la UPAD a información de **carácter confidencial** con la que cuenten las instituciones públicas cuando así se requiera".

**Si las advertencias de uno de los "mandos medios" del Mideplan hubiesen sido atendidas, quizás, no se hubieran dado las críticas en redes sociales, no se hubieran presentado las renuncias, no hubieran sido denunciados el Presidente y Ministros por la vía penal, no se hubiera creado una Comisión Legislativa para estudiar el caso, la Defensora de los Habitantes no hubiese ido a reunirse con el Presidente con su equipo asesor, y no se hubiera allanado la Presidencia de la República por primera vez en la historia por parte del Poder Judicial.** En muchos casos e instituciones, los "mandos medios" se han satanizado, considerándolos como obstruccionistas o que le "juegan chapitas" a las autoridades ministeriales, pero en este caso, el tiempo le dio la razón sobre las advertencias realizadas. Nunca sabremos qué hubiera pasado, pero, lo que sí sabemos son los resultados negativos que la creación de la UPAD han generado.

La institucionalidad está basada en pesos y contrapesos en función de las decisiones que se tomen en los diferentes niveles. Hay procedimientos dentro del Poder Ejecutivo que se deben de atender para su organización, y que velan por el bienestar general. Debemos reforzar y apoyar nuestra institucionalidad, para que se sigan garantizando nuestros derechos.

## ¿Desea enviar sus artículos a este espacio?

Los artículos de opinión de *Voz experta UCR* tocan temas de coyuntura en textos de 6 000 a 8 000 caracteres con espacios. La persona autora debe estar activa en su respectiva unidad académica, facilitar su correo institucional y una línea de descripción de sus atestados. Los textos deben dirigirse al correo de la persona de la Sección de Prensa a cargo de cada unidad. En el siguiente enlace, puede consultar los correos electrónicos del personal en periodismo: https://odi.ucr.ac.cr/prensa.html

**Etiquetas:** #vozexperta.