

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DIRECCIÓN, PLANIFICACIÓN GUBERNATIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMA DEL ESTADO EN COSTA RICA

Johnny Meoño Segura ¹

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	14
Summary	14
Antecedentes de obligada referencia para el lector: ¿para qué sirve la planificación?	15
Dirección y planificación del desarrollo: lo sustantivo y lo administrativo. El sistema de dirección y planificación gubernativas a reivindicar en Costa Rica: lo orgánico, lo funcional y lo político del sistema	20
El enfoque costarricense surgido con fundamento en la ley No. 5525 de mayo de 1974 y mejor sustentado jurídicamente en la ley No. 6227 de mayo de 1978	24
Dirección y planificación del desarrollo	24
Planificación socio-económica. Características	25
Política socio-económica y planificación	26
Planificación del desarrollo	30
El proceso integral de dirección y planificación	33
Dirección y planificación global, regional, sectorial e institucional; planificación administrativa.	34
Fase de Dirección y Planificación Global	40
Fase de Dirección y Planificación Regional.	42
Fase de Dirección y Planificación Sectorial.	43
Fase de Dirección y Planificación Institucional	44
Planificación Administrativa	45

¹ Catedrático Escuela Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Doctor en Política y Gobierno por la *London School of Economics and Political Science*, Londres, Inglaterra. Autor de ocho libros y numerosas publicaciones oficiales en OFIPLAN, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (1974-84). Exministro Reforma del Estado (1990-91). Consultor nacional de PNUD, UNICEF, UNESCO, proyectos financiados por BID; consultor Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1984-88). Director de programas de desarrollo rural y regional en la UNA, Heredia (1995-99). Director Revista Ciencias Económicas, UCR (2008-2011).

El sistema orgánico-funcional derivado de y delimitado por, la ley No. 5525 de 1974 así como por la ley No. 6227 de 1978	47
Sistema de dirección y planificación	50
Marco Institucional del Sistema de Dirección y Planificación	51
Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Global.	51
Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Regional	52
Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Sectorial	53
Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Institucional	55
Marco Institucional correspondiente a la función o actividad de Planificación Administrativa.	56
La planificación administrativa, actividad coadyuvante y condicionante de la efectividad de los procesos de conducción gubernativa para el desarrollo integral del país	57
Planificación administrativa: proceso y elementos	57
Los planes de desarrollo: ¿para planificar o dirigir?	
Políticas gubernativas a consagrar en ellos: metas y tipos de medios según LGAP, art. 99	60
Conclusiones: la solución normativa/conceptual autóctona para superar tantos devaneos conceptuales en materia de planificación y políticas públicas, partiendo de la noción mayor de dirección: ¿realmente se necesita depender de conceptos forjados en la <i>literatura universal</i> , para dirigir y planificar exitosamente en Costa Rica?	68
Bibliografía	72

RESUMEN

Un recuento crítico de lo que el autor considera ha sido una pérdida de esfuerzo y energía de Costa Rica para salir del desarrollo inestable vivido en las últimas cuatro décadas, a partir de la indolencia e incumplimientos colectivamente incurridos con respecto a la actividad de dirección y planificación gubernativas visionariamente consagradas en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 y en la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978.

SUMMARY

A critical account of what the author considers a waste of energy and time for Costa Rica in terms of what the Law of Planning of 1974 and the General Law of Public Administration of 1978 did provide in order to activate new visions, tools and behaviours that might have made possible for the country to overcome its pattern of developmental instability during the last four decades.

ANTECEDENTES DE OBLIGADA REFERENCIA PARA EL LECTOR: ¿PARA QUÉ SIRVE LA PLANIFICACIÓN?

Este Proyecto empieza donde termina el anterior intitulado *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia*, el cual fue entregado a la Dirección de la Escuela como Informe Final el 14 de marzo próximo pasado.

Constituyó el mismo, un recuento crítico de lo que como protagonistas y estudiosos del proceso de planificación del desarrollo de Costa Rica, hemos analizado y sistematizado desde 1974, año en que ingresamos a trabajar a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, hoy MIDEPLAN.

Se trató, en suma, de un abordaje que no deja lugar a dudas de cómo Costa Rica ha malversado una excelente Ley, la No. 5525 de 1974, que normó con gran clarividencia y sentido de la oportunidad válido en aquel momento al igual que hoy, la actividad y competencia de planificación nacional.

También arroja dicho estudio, evidencia de cómo desde mayo de 1978 el país ha malversado igualmente la otra excelente Ley General de la Administración Pública No. 6227, la cual vino a ordenar al menos normativamente hablando, el régimen para una conducción gubernativa eficaz y transparente, pues vía la noción de dirección política o gubernativa se podía dar direccionalidad a la competencia y proceso de planificación gubernativa en formas que esclarecían de manera absoluta la responsabilidad que competía al Presidente de la República y a sus ministros en el ejercicio directo e insoslayable de esa conducción. Esta, la entendíamos y entendemos aún hoy día en el marco de esa Ley General, como el medio extraordinario para hacer realidad el modelo país constitucionalmente configurado vía derechos de los habitantes, en prestaciones reales que hicieran saltar a Costa Rica al tan ansiado *ranking* de las naciones de Primer Mundo.

Creemos haber proporcionado un análisis cuasi-histórico en el que se demuestra incuestionablemente cómo dicha Ley 5525 incorporó las fortalezas de la experiencia mundial de la planificación y enfrentó y conjuró,

normativamente hablando, las debilidades que sobre todo en el mundo subdesarrollado la *planificación gubernativa* mostraba, en una época en que se dieron los más ricos planteamientos teórico-conceptuales e instrumentales en este campo, sobre todo en Europa, y las más ricas experiencias que se consolidaban de manera ejemplar en este Continente, y en materia de planificación urbana sobre todo en los Estados Unidos.

En efecto, las hasta entonces inéditas sistematizaciones que Albert Waterston hizo en su trabajo para el Banco Mundial publicado en 1965 bajo el nombre de “Planificación del Desarrollo: lecciones de la experiencia”, implicó un extraordinario e inigualado recuento de la situación en 100 países, algunos ricos, algunos socialistas y otros en proceso de desarrollo, alrededor de esta significativa actividad de racionalización de la toma de decisiones gubernativas para el desarrollo de los países.

El estudio de Waterston desnudó, tal y como lo develamos en esa investigación de marzo del presente año aunque también en varios de nuestros textos anteriores,

- i. la común desarticulación que se daba en el mundo –la cual sigue siendo plenamente real hoy- entre la planificación básicamente macroeconómica frecuente de aquella época, y la planificación social practicada incipientemente por pocos profesionales en la mismos países;
- ii. el divorcio entre los planificadores economicistas con aquellos otros planificadores de otras áreas que laboraban aisladamente entre sí,
- iii. todos los cuales en conjunto ignoraban a su vez las realidades y los requerimientos en materia organizativa y gerencial de las instituciones públicas, factor o disociación que al final de cuentas hacía que los planes económicos y otros, fueran inviables por cuanto se formulaban sin tener el menor interés ni idea sobre cómo medir y prever la incidencia de la capacidad administrativa y gerencial en la ejecución de tales planes. Había, asimismo,
- iv. un divorcio conceptual y metodológico entre políticos y planificadores, de manera que los

productos de éstos se usaban básicamente para justificarse los gobiernos ante los organismos internacionales y el Gobierno USA sobre todo, pero no para comprenderlos y aplicarlos. Y, una última gran inconsistencia caracterizada por

- v. el divorcio entre los planes y procesos de planificación reales que se daban en esa década, y la elaboración de los presupuestos del Gobierno y de las instituciones autónomas o empresas estatales que pululaban por doquier en el mundo, sobre todo subdesarrollado, un problema particularmente real al día de hoy en muchos países, y en particular en Costa Rica donde los ministros de Hacienda y de Planificación no actúan mancomunadamente en ambas vertientes de la Hacienda Pública, o sea en las prioridades del gasto, en gran parte por estar ingresos y gastos en manos de Hacienda, y planes de desarrollo en manos del otro Ministerio, a pesar de innovadoras soluciones que se dieron en la Ley No. 5525 para articular ambas actividades o factores tal y como se verá párrafos abajo.

El factor sustancial que diferenciaba a unos países exitosos de otros subdesarrollados, sigue siendo válido hoy día. Esto significa que estos últimos no han aprendido esas lecciones de la experiencia que surgen de lo que es la realidad jurídica en un país, y el comportamiento sociopolítico real de sus principales operadores políticos y sociales, o sea de los individuos como tales, sean ellos líderes políticos, jefes, funcionarios o ciudadanos particulares. En los países desarrollados, lo usual es que la norma escrita determina o guía de manera significativa el comportamiento real de los individuos, mientras que en los países subdesarrollados hay una brecha enorme entre ambas, de manera que las normas escritas muchas veces son de alta buena intención, usualmente copiadas de los estándares de esas naciones desarrolladas, pero el comportamiento real de la colectividad e individuos va por un lado distinto.

Costa Rica no es excepción. Tal y como registramos en la introducción de ese Informe Final de marzo 2011, la planificación aquí fue

introducida en 1963 con una primera Ley de alcances muy tímidos y economicistas, producto de las condicionalidades del Gobierno norteamericano –como en casi toda América Latina- para ejecutar el Programa Alianza para el Progreso de la fallida Administración Kennedy (62-63), o sea para evitar que la irracionalidad, la improvisación, la indisciplina financiera y presupuestaria, y la corrupción de gobiernos autoritarios prevalecientes en América Latina en esos años, malograrán totalmente las buenas intenciones de aquel Programa.

En mayo de 1974 se promulgó una nueva Ley de Planificación Nacional de grandes alcances, muy moderna pues creó un sistema de planificación bajo la dirección superior de la entonces Oficina de Planificación Nacional, OFIPLAN, oficina asesora del Presidente de la República que debía preparar para su aprobación y bajo sus lineamientos, el Plan Nacional de Desarrollo, misión para la cual la Ley le asignó competencias orientadoras, articuladoras y autorizativas nunca antes previstas para un organismo del Poder Central: aprobar inversiones y programas de cooperación internacional de ministerios y entes autónomos nacionales, formular el presupuesto de la República, promover constantemente la modernización administrativa de las instituciones.

La Ley también previó una inteligente organización sectorial de ministerios y entes autónomos, con oficinas sectoriales que pudieran adquirir y dar una visión realmente interinstitucional a la planificación convergente e integral de tales grupos de instituciones. La misma Ley definió criterios para establecer mecanismos de participación de la sociedad civil por regiones y sectores, todo ello bajo un criterio de apertura de los procesos públicos dentro de un claro espíritu de búsqueda de consensos a través de esfuerzos sistemáticos y continuos de concertación sociopolítica, lo contrario al carácter esporádico y coyuntural del modo costarricense de abordar problemas.

Estudiar a fondo la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de mayo 1974, y su evolución y aplicación fáctica hasta los días presentes, incluido el DESEMPEÑO DE MIDEPLAN como órgano central del sistema de planificación

durante estas últimas tres décadas y resto, y analizar los principales DECRETOS EJECUTIVOS que la han reglamentado en gobiernos distintos hasta el presente, es una actividad que nos ha permitido adquirir una perspectiva integral y única sobre la ineficacia e inoportunidad intermitentes pero globalmente negativas de dicho Ministerio y del Sistema como tal en estas últimas décadas.

Dicha observación nos ha permitido tener claro en qué medida la organización específica de MIDEPLAN como órgano central de planificación y del mismo Sistema de Planificación como tal adoptadas por cada gobierno de turno, han incidido muy bien en unos períodos y muy mal en otros con respecto al grado de materialización de los objetivos de dicha Ley. Esto, sin embargo, ha resultado ser un tema sin importancia para la mayoría de medios de comunicación, de analistas y estudiosos, y de los mismos organismos fiscalizadores superiores de la Administración Pública. Es, sin embargo, uno de los temas más relevantes que permite comprender, precisamente, el grado de malversación del capital institucional para una conducción gubernativa eficaz, depositado en esa excelente Ley de mayo de 1974 como instrumento idóneo para llevar a buen fin el también extraordinario modelo país solidario y de bienestar configurado en la Constitución de 1949.

Un argumento sencillo y contundente para entender de manera plena la anterior afirmación, es el siguiente: el art. 1 de esa Ley 5525 constituye la más visionaria definición de competencias legales para, mediante el esfuerzo de planificación gubernativa asignado a MIDEPLAN y al sistema nacional de planificación, hacer posible la materialización con mucho éxito y participación institucional, municipal y social, del visionario artículo 50 de la Constitución Política.

La lectura de ambos, no dejará lugar a dudas de lo aquí afirmado, y acrecentará la visión incisiva de quienes deben ejercer un control político concienzudo y efectivo desde la Asamblea Legislativa sobre todo, con respecto a los múltiples y recurrentes errores de omisión, incumplimiento y negligencia en que los gobernantes incurren al darle la espalda a esa Ley

5525 en términos de las implicaciones legales reales y concretas que la misma ha dispuesto desde 1974 para hacer de Costa Rica *el primer país desarrollado de América Latina*.

Pero, no con base en ocurrencias intempestivas, sino en la activación de esfuerzos, mecanismos y procesos viables de movilización de instituciones y de la sociedad civil misma, en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo. Y, materializarlo en lo que es la elaboración misma de los diversos presupuestos tanto central del así llamado Presupuesto de la República, como del conjunto de entes autónomos, para que como sistema respondan a objetivos comunes que corresponde al Presidente de la República con cada ministro definir sin ambigüedades, y con un Norte tan claro como el consignado para todo propósito sociopolítico en la Constitución Política, y operativo o instrumental, o sea para que las cosas se hagan como se deben hacer y no ocurrencialmente, en esa Ley 5525 de 1974.

Es también esencial reconocer la importancia estratégica y funcional u operativa, sobre todo para efectos de control político legislativo, de los temas de PLANIFICACION y POLITICAS PÚBLICAS en sus principales concepciones y prácticas en el ámbito de la realidad de Costa Rica, o sea desde 1974 en que se promulgó la vigente Ley de Planificación Nacional No. 5525, y desde 1978 en que nació la Ley General de la Administración Pública, LGAP, en particular su artículo 99 que define con meridiana claridad qué debe entenderse por políticas gubernativas en este país.

No hay acciones de Gobierno desde 1978 –hemos analizado decenas, no todas, así es que podría haber alguna excepción que no descalificaría nuestro análisis genérico- que fundamente o motive sus así llamadas “políticas de Gobierno”, en tal norma legal tan avanzada y visionaria aun en el contexto latinoamericano, a pesar de que en el anterior como en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2011-14, el art. 99 de esa LGAP es referido oficial y formalmente como “que debía ser” la fuente generadora de políticas.

El resultado concreto de tal omisión es que en el contexto operativo de los Planes, se

pasa fácilmente a enumerar “metas” de gobierno en todo sector de actividad pero sin apearse a ese requisito formal o legal así enunciado y que obligaría a no partir de cero en tales definiciones. Se definen, entonces, metas de tipo técnico o administrativo surgidas de la subjetividad de cada profesional que logró que se las aprobara el jerarca de turno, más desinformado que él de estos asuntos de contenido, además de legales y procesales.

¿La principal consecuencia de ello? Que las decisiones llamadas de política gubernativa nunca recuperan los principales artículos que Constitución y, sobre todo leyes específicas, definen con mayor coherencia conceptual y funcionalidad programática u operativa, que las que aparecen definidas simplistamente en todo Plan gubernativo. No se logra así, el cumplimiento del art. 140 de la CP, sobre todo en su inciso 3 que obliga a que el Presidente con cada ministro reglamenten, ejecuten y velen por el exacto cumplimiento de las leyes.

Debe entenderse que si “cada” Poder Ejecutivo, o sea en cada sector de actividad, cumpliera íntegramente con este mandato constitucional, o sea con esta vigilancia de la ejecución de las leyes de cada campo o sector de actividad con visión de conjunto, el país solidario y de bienestar claramente enunciado en dicha Constitución Política sería una realidad y no un mero concepto.

La gestión gubernativa sería efectiva pues le imprimiría a la institucionalidad disponible en el país un Norte y un accionar de conjunto que no ha tenido hasta hoy, tanto para analizar problemas como para definir soluciones y convertirlas en verdaderos programas de acción en los que toda institución de cada sector de actividad, estará justificándose plenamente por lograr los resultados que sus respectivas leyes, normalmente bien intencionadas y bien diseñadas, le asignaron. No lo que al jerarca de turno se le ocurre que “podría ser”.

Es por ello muy importante desarrollar un enfoque complementario al recuento cuasi-histórico de la investigación anterior de marzo

2011 sobre planificación del desarrollo, en términos de la planificación como actividad dinámica capaz de ayudar a convertir el modelo país en Constitución y en leyes sustantivas o de derechos de los habitantes, en prestaciones realmente operativas; o sea, en el sentido de instaurar integralmente esos derechos en situaciones de real justicia distributiva para todo habitante del país, y para el total conjunto de estos.

Esto exige un abordaje sobre los aspectos conceptuales e instrumentales de la actividad de planificación gubernativa, en el espíritu y fondo en que lo hemos abordado en múltiples trabajos durante los últimos treinta y siete años, solo que ahora debidamente sistematizados en un solo texto, y con una autocontenida vinculación con la noción de política gubernativa o pública, tan manoseada por tantos especialistas en toda parte del mundo y tan débilmente encarada y emulada en nuestro país sin producir aun, el impacto transformador que debía producir según sus autores intelectuales, sean estos europeos, norteamericanos o latinoamericanos.

Igual ocurre con el concepto de reforma del Estado o modernización institucional pues, según demostramos en el trabajo entregado en la Escuela de Ciencias Políticas en marzo del 2011, hay una ya larga tradición en Costa Rica con enfoques y esfuerzos correcta e integralmente asumidos sobre esta materia desde 1976 desde la entonces OFIPLAN, que han sido ignorados u omitidos por todo analista que pretende más recientemente presentarse, y se presenta, como especialistas en el campo.

El resultado neto es que casi todos parten de lo que fue el trabajo de la COREC I, Comisión de Reforma del Estado que operó de 1989 a 1990 adscrita a OFIPLAN y bajo nuestra coordinación de tiempo completo, aunque hay quienes van un poco más atrás y ubican los esfuerzos de “reforma del Estado” a partir del PAE I a mediados de los ochenta.

Se ha perdido así esa fuente que debía ser de gran inspiración por el carácter autóctono costarricense que ella significa. Lo que se ha asumido posteriormente hasta tiempos actuales, incluido el Plan Nacional de Desarrollo 2001-14, para nada

constituye un enfoque global, estratégico e integral que permita comprender las verdaderas disfuncionalidades del Estado y su institucionalidad, menos las verdaderas causas de esto último. Ello hace que se improvise mucho el diseño y eventual aplicación de medidas correctivas que sean verdaderamente efectivas, o sea de impacto real en instituciones, procesos e individuos, y en la sociedad como tal.

Ver cursos separados y en distintos niveles de la Carrera de Ciencias Políticas, por ejemplo, como Seminario de Análisis y Formulación de Políticas Públicas, Negociación y Toma de Decisiones, Seminario de Gestión y Evaluación de Políticas Públicas, y Seminario de Planeamiento Estratégico y Políticas Públicas, así como Taller de Resolución Alternativa de Conflictos y Toma de Decisiones, produce una disociación teórica-conceptual e instrumental en la praxis formativa de los estudiantes que, una vez profesionales, llevan consigo a sus respectivos nichos de trabajo sin que constituyan los agentes de cambio que el país requiere, o sea para revertir tanta malformación analítica y de desempeño laboral de tantísimos graduados en toda disciplina que llegan, también por malformaciones o desinformaciones formativas, a improvisar en puestos públicos o privados.

O sea, los distintos cursos y su objeto de estudio no deben mantenerse fragmentados y separados por linderos teóricos y procesales, menos funcionales, en la praxis de los fenómenos que ellos estudian en el contexto público y sociopolítico costarricense. O de cualquier país donde prevalezca un régimen de Derecho Occidental. Su fragmentación operativa o real, sólo puede contribuir a confundir al estudiante en su formación, en particular si la articulación del Área de Conocimiento como tal y de los Cursos entre ellos, no existe o no se da eficazmente por razones varias. Este tema será abordado al final de este estudio, en Anexo II.

El trabajo que realizamos en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en marzo del 2009 intitulado *EL MODELO-PAÍS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN UNAS POCAS LEYES SUPERIORES: MARCO REFERENCIAL INELUDIBLE PARA ENRIQUECER LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA Y EL*

DESARROLLO NACIONAL, proporciona un marco referencial que puede ayudar a producir ese modelo conceptual de investigación y de análisis interpretativo y prospectivo que permita que todo profesional de cualquier disciplina pueda comunicarse con todos los demás en términos que les permita comprender el fenómeno del desarrollo nacional en sus mismas raíces. Y derivar de ello las más preclaras aplicaciones conceptuosas y metodológicas para darle a su disciplina particular una mucha más profunda y realista proyección unilateral sin perder de vista el sistema o conjunto del cual surgen los fenómenos que cada una estudia, y cómo canalizar cada disciplina hacia una mejor comprensión del todo y de sus partes.

Nuestra experiencia en el Repertorio de Política Actual Costarricense y Teoría del Estado, de nivel introductorio y al que asisten estudiantes de toda otra disciplina excepto Ciencias Políticas –con alguna excepción-, fue sumamente rica en este sentido. Es decir, todo estudiante de diversas disciplinas –química, matemática, agronomía, economía, derecho, administración de empresas, ingenierías, sociología, medicina, etc.- llegó a dominar este marco referencial impartido en el Curso, y por ello pudieron comunicarse en un mismo lenguaje descriptivo de un mismo fenómeno global al que cada disciplina debe y puede contribuir de manera particular, pero acrecentada por el conocimiento que cada uno desarrolló sobre el fenómeno sociopolítico que el Curso les permitió descubrir y confrontar sin confusión epistemológica y ontológica.

Demostraremos en el presente estudio cómo un enfoque y un abordaje serio e integral en materia de dirección y planificación estratégica y políticas públicas sólidamente sustentado en factores normativos y teórico-conceptuales y metodológicos autóctonos, o sea construidos en Costa Rica por costarricenses y tomando debida pero crítica nota de la experiencia mundial, sería suficiente para poner al país en la senda del desarrollo integral. Sin improvisaciones, sin supeditar a nuestros estudiantes de distintas disciplinas a “aprender” enfoques, definiciones y experiencias foráneas como si las mismas, en caso de ser exitosas allá, fueran extrapolables aquí.

Demostraremos, asimismo, cómo las nociones y procesos reales en Costa Rica de dirección, planificación, organización, control y evaluación en el contexto de la formulación y ejecución de decisiones de estrategias, políticas y acciones institucionales, y a partir de éstas, acciones sociales en el sentido de impacto y participación de la sociedad civil, tienen que ser entendidas en su dimensión orgánica unitaria e integral, o sea como conceptos y procesos que no son fragmentados o disociados como si fueran separables y manejables individualmente por individuos o especialistas distintos.

Demostraremos, finalmente, cómo el costarricense menosprecia la experiencia que se acumula a costa de grandes sacrificios para las mayorías de sus habitantes, sobre todo aquella que tiene que ver con la manera superficial y aleatoria además de improvisada, en que se ejerce el poder político en y desde el Gobierno por no tener conceptos claros y voluntad política de hacer las cosas como Constitución y leyes mandan.

DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: LO SUSTANTIVO Y LO ADMINISTRATIVO. EL SISTEMA DE DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN GUBERNATIVAS A REIVINDICAR EN COSTA RICA: LO ORGÁNICO, LO FUNCIONAL Y LO POLÍTICO DEL SISTEMA

Hemos insistido en este estudio y en varios anteriores sobre el tema de planificación gubernativa, que la producción teórica de los años sesentas y setentas en Europa sobre todo, y en América Latina bajo el patrocinio del ILPES con sede en Santiago de Chile, dejaron poco espacio, muy poco, para subsecuentes o posteriores aportes originales.

Ha sido nuestra posición intelectual desde 1973-74 cuando realizamos un posgrado conducente a una Maestría en la Universidad de Manchester, Inglaterra y conocimos toda esa literatura, incluido el trabajo de Albert Waterson de nueve años antes, que ni siquiera el mundo occidental, Europa y Estados Unidos concretamente, han producido después los análisis y enfoques teóricos y metodológicos tan

ricos, integrales y visionarios, que se produjeron en esas dos décadas.

Nuestra corroboración es bastante realista pues pocos años después, en 1980, logramos culminar nuestro propósito de proseguir con un doctorado en la *London School of Economics and Political Science* de Londres, Inglaterra, y entre 1980 y 1984 cuando presentamos la tesis en junio, pudimos actualizar y sistematizar nuestra lectura de esos tópicos y de la experiencia acopiada en los países exitosos hasta y desde 1974, cuando terminamos el posgrado en Manchester.

Dicha actualización, claramente consignada en nuestra tesis doctoral, no nos dejó dudas de que en materia de planificación del desarrollo era muy poco lo que la producción teórica había avanzado con respecto a los grandes autores de esas dos décadas anteriores. Y, tenga claro el lector que en materia de dirección política o gubernativa en el espíritu en que el suscrito investigador lo abordó en Costa Rica y lo respaldó con solidez jurídica en la Ley General de la Administración Pública de 1978, prácticamente ningún país europeo, ni Estados Unidos, ni ningún autor de esos a los que referimos como grandes teóricos originales en materia de planificación y de desarrollo, lo reconocían y lo desarrollaban por derecho propio.

Quizás ello se debió a que en sistemas parlamentarios al menos, es propio del sistema que los gobernantes se vean obligados a dirigir o conducir explícita y disciplinadamente en todo momento, y hacerlo con conciencia y compromiso, por dos grandes razones: una, que siendo el Primer Ministro y los miembros del Gabinete simultáneamente parlamentarios, o sea que son electos al Parlamento y luego pueden ser parte del Gobierno sin dejar de ser parlamentarios, tienen que ir todas las semanas a dar cuentas, a votar y a convencer sobre su gestión, lo cual exige una extraordinaria capacidad de liderar los cuadros de funcionarios y las instituciones como tales para traducir sus ofertas electorales en acciones gubernativas o institucionales concretas sobre las cuales, precisamente, rendir cuentas de manera convincente. O se dirige y lidera eficazmente, o un Gobierno puede caer fácilmente con

un voto de desconfianza del Parlamento. Allí, cuesta improvisar y exhibir logros parciales que “convenzan” o engañen a parlamentarios de oposición y al país como tal.

No es así en el régimen presidencial, donde el Presidente va una vez al año a dar cuentas de su gestión, y los ministros están totalmente desligados del Poder Legislativo.

Segundo, en tales regímenes parlamentarios maduros como los europeos, las burocracias públicas como tales han desarrollado un profundo sentido de la lealtad para con la función pública.

O sea, los funcionarios de carrera saben en lo que están: sirviendo a las instituciones y al Gobierno, no a ningún partido político. Su profesionalismo se sustenta en estos valores de carrera administrativa verdadera, con jefes superiores que no son políticos (el Secretario Permanente en un Ministerio en Inglaterra, por ejemplo), y son sometidos a una gran capacitación inductiva por primera vez cuando entran al servicio público y durante su carrera, en aspectos de administración y gerencia pública. De esta manera, sirven con rigor y excelencia al gobernante de turno, sea de un partido o del otro, siempre adheridos a su ideología particular si la tienen, pero desempeñándose de acuerdo a las exigencias del jerarca político de turno, inclusive si en momentos se ve forzado a asesorar o producir propuestas de políticas o acciones que pueden no ser de su agrado ideológico.

En tales condiciones, hay una capacidad estructurada en el sistema institucional para que quienquiera que llegue al Gobierno, pueda dirigir los esfuerzos y procesos institucionales de manera consistente, continua, profesional.

Quizás por ello la noción o concepto de dirección política no es muy desarrollada teóricamente en la literatura europea, pues la conciencia y habilidad para hacerlo está en los “genes” del servicio público o civil, y en las destrezas mismas innatas de los jefes políticos de turno que son a la vez miembros del Parlamento respectivo. En España el concepto de dirección política se ha desarrollado más en los últimos veinte años, posiblemente por ser un factor que se ha hecho explícito para los políticos españoles que empezaron a vivir

una experiencia democrática parlamentaria y federal con su inmensa revolución política convocada por el Rey Juan Carlos a mediados de los setentas, después de la muerte del General Franco.

El concepto o noción, sin embargo, es más desarrollado en la literatura de administración de empresas, por razones obvias de tipo organizativo y administrativo. Estas, necesitan ser *gerenciadas* de maneras específicas y habilitadas. Es un campo de fundamental énfasis en la formación de administradores de negocios, y así debe mantenerse.

Valga la pena retrotraer para beneficio del lector de este estudio, que durante nuestros estudios en Manchester, Inglaterra, conocimos una gran cantidad de literatura especializada y reciente. En materia de planificación y toma de decisiones, conocimos planteamientos muy valiosos de Jan Tinbergen, Ruth Glass, Charles Lindblom, Ira Robinson, Alan Altshuler, Yehezkel Dror, Amitai Etzioni, y varios otros autores de la época que sentaron verdaderas bases sobre los aspectos técnicos y organizativos de la planificación como actividad y como función. ILPES desde Santiago de Chile y dos de sus autores estrella, Cibotti y Sierra, fueron enormes *sistematizadores-teóricos* que promovieron y contextualizaron los avances de la planificación en Europa y en menor grado en Estados Unidos, en el ámbito latinoamericano. Eran décadas en las que prevalecían los regímenes dictatoriales militares y de derecha en toda la región, con pocas excepciones y con desempeños muy erráticos en materia de crecimiento económico y en distribución de la riqueza.

Albert Waterston, sin embargo e insistimos, fue el gran sistematizador de los más importantes autores que en esa época, en los sesentas, aportaron contribuciones originales al pensamiento y, a través de éste a la praxis, de la actividad de planificación del desarrollo. En su libro *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, producto de su encuesta ordenada por el Banco Mundial en más de 100 países ricos y pobres, encontramos las referencias prácticas o de experiencia real de lo que estaban siendo las aplicaciones de los enfoques teóricos más relevantes en los mismos países

Europeos y en otros que buscaban emularlos por efectos de la demostración de resultados que en aquellos otros dicha actividad original estaba provocando en formas distintas y en régimen democrático, que las practicadas en la esfera de naciones comunistas bajo la influencia de la Unión Soviética.

En el texto de Waterston, asimismo, se incorporaron precisamente lecciones de esas experiencias en tantos países en boca de funcionarios internacionales y nacionales que se reunían en cónclaves o foros para conocer y discutir el avance de cada país en esa materia.

Tal narrativa, masiva o multitudinaria dada la cantidad de países analizados y de fuentes consultadas y sistematizadas por Waterston, arrojó también un arsenal de conocimientos sobre errores, debilidades, logros parciales y fracasos, en prácticamente todo campo de la actividad de planificación, o sea en lo técnico, en lo organizativo, en lo metodológico e instrumental, así como en la aplicación integral o parcial de fases o etapas según distintos autores (diagnóstico, prioridades, prospección, alternativas de políticas, decisiones, instrumentación o ejecución de éstas en planes o programas, seguimiento, evaluación, realimentación) mas también en aspectos económicos, sociales y administrativos o institucionales y presupuestarios, errores y debilidades que se distinguen fácilmente aun hoy día en la experiencia latinoamericana y en muchos otros países en proceso de desarrollo.

Nuestro trabajo referido previamente de este año en la Escuela de Ciencias Políticas, *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*, de marzo 2011, ofrece un recuento bastante detallado de lo vivido por Costa Rica en este campo desde 1974 cuando se dio la Ley No. 5525. Y lo hace, partiendo de lo que fueron las Conclusiones y Recomendaciones de Waterston en cada Capítulo de su libro, reconociendo así lo que era el estado del Arte hasta esa década (la de 1970), enriquecido con el análisis propio que hicimos de esas realidades mundiales gracias a nuestra actualización posterior entre 1980-84 producto de nuestra tesis doctoral, y aportando nuestra visión producto de nuestra experiencia en OFIPLAN desde setiem-

bre de 1974 en lo que fue una audaz, original y muy efectiva intervención personal nuestra como profesionales, en esa Oficina hasta 1984.

Dos otros libros fueron columnas vertebrales que nos ayudaron a vislumbrar y discernir la riqueza del trabajo de Waterston: *A reader in planning theory*, editado por Andreas Faludi, publicado en Gran Bretaña en 1973 por Pergamon Press Ltd., reunió a cerca de dieciocho tratadistas de los más connotados de la época alrededor de temas como teorías de escogencia o selección planificadora, evaluación, planificación comprensiva o integral y responsabilidad social, fines y medios en planificación, qué motiva a los planificadores, el proceso de planificación, comportamiento planificador, toma de decisiones y comportamiento. El otro, *Citizen participation in planning*, de Michael Fagence, también de Pergamon Press, 1977, nos resultó relevante para validar lo leído en Waterston en materia de participación ciudadana en procesos de planificación.

El punto a compartir con el lector en este estudio, es simple y contundente: la Ley de Planificación No. 5525 de mayo de 1974, o sus redactores, tuvieron la virtud de recoger o reconocer la mayoría de esos pioneros y visionarios planteamientos teóricos, y las experiencias asociadas a su implantación integral o a medias según los países estudiados. Convirtieron esos planteamientos y experiencias en enunciaciones normativas de una gran calidad teórico-conceptual e instrumental, convirtiéndose así en una ley que “lo tenía todo”. Todo, menos la fórmula “mágica” que hiciera que nuestros líderes políticos y burócratas planificadores, medios de comunicación y la misma Contraloría de la República, la entendieran así y la aplicaran o exigieran en toda su magnífica normativa.

Ello habría activado los enfoques, mecanismos, procesos e instrumentos diagnósticos, prospectivos, de diseño de estrategias y políticas, de movilización de la sociedad civil, por sectores y regiones, que habrían producido el tipo de comportamiento individual, grupal y colectivo que la Ley, o el enfoque en ella capturado, exigía y facultaba.

Imperó entonces, ese mismo año de su promulgación, hasta el presente, la preferencia de nuestros líderes políticos aun cuando llegan a la Presidencia y seleccionan a su equipo de colaboradores inmediatos como ministros y, desde 1974 también, presidentes ejecutivos de entes autónomos, por el facilismo, la espontaneidad, el sentido común, el cortoplacismo, el menor esfuerzo investigativo y de delimitación legal para pensar y escoger las “mejores” políticas y para confrontar las que están en vigor o vigencia, para sólo desecharlas.

Y todo ello, es nuestra tesis y actitud crítica desde entonces, de cara a una Contraloría de la República que estando obligada a velar desde el punto de vista de fiscalización superior en auxilio de la Asamblea Legislativa por el fiel cumplimiento de una Ley como esa que buscaba y permitía ordenar la Hacienda Pública como ninguna otra, nunca se ha sentido obligada a exigir su plena activación y ejercitación por los distintos presidentes de la República que hasta ahora “han sido”.

Cuando recientemente leemos trabajos que utilizamos en nuestros cursos universitarios como apoyo bibliográfico útil para confrontar y sopesar el estudiante la contundencia e integralidad de nuestra Ley No. 5525, como aquellos de Martín, Sánchez Albavera y varios otros vinculados con ILPES y CEPAL, o trabajos del PNUD, Banco Mundial y BID al menos sobre planificación –ninguno sobre dirección política o gubernativa-, no podemos menos que maravillarnos como costarricenses estudiosos de estos fenómenos en el mundo y en nuestro país, de la forma olímpica y sin consecuencias, o sea impune, en que partidos políticos, gobernantes, funcionarios, MIDEPLAN mismo, medios de comunicación, centros de estudio, y docentes en áreas relacionadas, van por la vida enseñando, redactando políticas, enseñando, informando, proponiendo programas electorales cada cuatro años, asumiendo funciones de planificación institucional, etc., sin ningún conocimiento o respaldo en esa Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974.

Hemos reseñado páginas atrás cómo el artículo 1 de esa Ley parte de un reconocimiento

del artículo 50 de la Constitución, y cómo el artículo 2 enuncia cinco funciones que, florituras más o menos según diversos autores viejos y contemporáneos, constituyen las grandes actividades que correctamente ejercitadas por el Sistema Nacional de Planificación en apoyo del Presidente de la República, permitirían movilizar todas las energías intelectuales, institucionales y personales en el Gobierno para una movilización integral, ordenada y multitudinaria de la sociedad civil en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo y lograr la tan ansiada y necesaria “bajada a tierra” del modelo país configurado en la Constitución Política.

Esta es nuestra principal lección de vida en este campo, y aquí la transmitimos para beneficio de los costarricenses de bien que crean aun en el país: Costa Rica no requiere teorías foráneas “de punta” en materia de dirección y planificación del desarrollo. Lo que requiere a nivel de visión, esquemas, mecanismos e instrumentos, lo tiene consignado en Constitución, en la Ley 6227, LGAP, y en la Ley No. 5525 de planificación nacional.

Otras, aquéllas que contribuyen a entresacar las 277 normas (Meoño, 2009) que permiten vislumbrar el modelo país de Primer Mundo y la estrategia de conducción viable para sacar al país adelante, configuran otra plataforma de soporte a esas dos leyes previamente referidas. La teoría necesaria para comprender todo este tinglado legal en su mejor articulación sistémica y operativa ejercitación, la hemos definido en nuestros trabajos académicos y profesionales desde 1975-76.

A esta clarificación de miras de quien lea este trabajo, aspiramos con la madurez y determinación propias de quien ha vivido un proceso rico en experiencias, logros y desilusiones, pero que mantiene elementales y sólidas esperanzas de que las cosas pueden cambiar si logramos motivar y convencer a más de un lector, o a una nueva generación de profesionales y líderes de opinión, a unir fuerzas alrededor de este enfoque.

Aseguramos que de hacerlo, ello permitiría mayores recomposiciones sociopolíticas y

administrativas en el país para funcionar todos mejor, sin necesidad de, o esperar, cambios constitucionales o legales urgentes. Se produciría un mayor empeño y sentido del logro colectivo vía mejores prácticas en el Gobierno a partir de un serio y comprometido celo de gobernantes y funcionarios sobre todo de alto y medio niveles, en cuanto a instrumentar eficazmente los alcances plenos del artículo 140 constitucional y sus incisos 3 y 8, en este estudio analizados.

El enfoque costarricense surgido con fundamento en la Ley No. 5525 de mayo de 1974 y mejor sustentado jurídicamente en la Ley No. 6227 de mayo de 1978

*Dirección y planificación del desarrollo*²

2 La primera incursión conceptual de tan amplio espectro sobre este tema, la abordamos en un trabajo intelectual mientras trabajábamos en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, intitulado *Planificación socioeconómica en Costa Rica*, el cual fue publicado en la Serie Divulgación de Estudios Técnicos, No. 11, OFIPLAN, 1977. Luego lo perfeccionamos teórica, conceptual y analíticamente en nuestro segundo libro *Administración Pública*, EUCR, 1980, no sin antes haberlo sometido a la consideración y aprobación fáctica para su debida instrumentación en dicha Oficina al Ministro Fernando Zumbado en 1977, y luego al Ministro Wilburg Jiménez Castro en 1978 posterior al 8 de mayo. El lector puede estar seguro de que el contenido fundamental es el mismo pues, insistimos, el enfoque no ha sido plenamente reivindicado. Sí sustentó una gran reforma de OFIPLAN y del Sistema de Planificación Nacional en lo que este autor considera la época de oro de la Ley No. 5525, o sea a finales de 1977 en el Gobierno Oduber Quirós cuando Oscar Arias había renunciado como Ministro sin Cartera de Planificación para luchar por una diputación por la Provincia de Heredia, y durante los cuatro años de Carazo Odio, mas también los primeros dos años de Monge Alvarez en que el Ministro entrante Ing. Claudio Antonio Volio, reiteró su apoyo incondicional a dicho abordaje y a sus aplicaciones pragmáticas que en su momento le explicamos. Tan alta fue su motivación, que no tuvimos problema alguno en lograr la promulgación presidencial de los dos decretos sobre sectores y regiones, bajo la designación explícita de Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, y Subsistema de Dirección y Planificación Regional, instituyendo así una clara referencia y fundamentación en las nociones legales de dirección interorgánica con sustento

La función o actividad de Planificación, dijimos en 1976 y lo reafirmamos hoy día, un 10 de setiembre del 2011 mientras redactamos este informe final de investigación, debe ser altamente integradora del resto de lo que llamamos *Proceso Político Administrativo Público* (nos referimos a las categorías analíticas y funcionales de dirección, planificación, organización, coordinación, control y evaluación). *Es la función o actividad que más directamente apoya a la función de Dirección* en cuanto a identificar problemas, cursos de acción técnicos e institucionales, y para apoyar y articular la proyección y contribución de cada una de las restantes categorías analíticas, o funciones, de dicho Proceso.

Entendemos la planificación como uno de los principales instrumentos del proceso de toma de decisiones públicas, políticas y técnicas. Sin embargo, es útil para el país diferenciar entre lo que es la actividad de planificación *en cuanto a instrumentación de decisiones socioeconómicas y de decisiones administrativas*.

El contexto a entender en el manejo de este concepto, es el pertinente a la competencia o actividad o sistema mayor de dirección gubernativa, más así a partir de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978, LGAP, pues conviene asimismo diferenciar entre actividades y decisiones sustantivas, y actividades y decisiones administrativas.³

en la LGAP de mayo 1978 según hemos explicado previamente, y en la Ley No. 5525 de planificación nacional, logrando así una articulación conceptual y orgánica, además de funcional, entre ambos conceptos que, lamentablemente reiteramos, pocos han entendido y apreciado –por recelo intelectual muchos y por falta de estudio la mayoría, abogados incluidos– en toda su plena vigencia jurídica y potencial sociopolítico para Costa Rica. El presente estudio y desarrollo teórico-conceptual, parte de esa contribución nuestra de hace más de tres décadas y la actualiza en lo pertinente, sobre todo en aspectos coyunturales y de contexto pues el fondo del enfoque ni ha cambiado ni ha enfrentado “mejores enfoques” que aconsejen su sustitución o eliminación prevista desde 1976-77 cuando lo propusimos al país.

3 Véase nuestra obra de 1980 *Administración Pública*, EUCR, San Pedro de Montes de Oca.

Por otro lado, esta función o actividad planificadora es sumamente representativa de la complejidad del Proceso Administrativo Público, toda vez que su organización y proyección sistémica es innegable, hasta llegar a constituir en Costa Rica un Sistema de Planificación Nacional, creado por Ley de la República, que a pesar de no haber funcionado hasta el presente como un sistema integrado, sí contiene los fundamentos normativos para que pueda ser activado como tal en el momento en que haya interés y decisión políticos, o como hemos afirmado tantas veces, la Contraloría General de la República entienda que es obligación suya exigir el cumplimiento pleno de esa y toda otra Ley relacionada o supeditada a éstas en lo orgánico y funcional.

Nuestro propósito es desarrollar en este tema, como lo hemos buscado desde hace casi cuatro décadas, los *principales elementos* políticos, técnicos y organizativos *que deben distinguir a la actividad de Planificación*, con miras a darle contenido real a la organización y funcionamiento de un sistema viable y legalmente sustentado de Dirección y Planificación socio-económica y administrativa en Costa Rica, con la necesaria participación y aporte de cada organismo público y de la sociedad civil. Se desprenderá fácilmente de nuestro enfoque macroadministrativo, las implicaciones y proyecciones de la Planificación a nivel interno de cada institución pública.

Valoraremos separada, pero integradamente, lo que es planificación socio-económica y lo que es planificación administrativa.

Planificación socio-económica. Características

Varios factores nos movieron hace décadas a escribir esta sección, cuyos fundamentos datan de aquel primer trabajo pionero nuestro publicado a finales de 1977 por OFIPLAN en Costa Rica, intitulado "Planificación Socio-Económica en Costa Rica". El lector constatará qué poco ha cambiado en el país en este campo, o aun en la misma región latinoamericana, desde el punto de vista diagnóstico.

Primero: No existe un modelo de proceso de dirección y planificación socio-económica

que pueda ser fácilmente identificado y aplicado en nuestro contexto latinoamericano, menos uno que sea aplicable y viable para Costa Rica, como marco demostrativo al menos, de lo que sería una eficacia transformadora del desarrollo de ningún país. Salvo, como siempre reconocemos, el modelo chileno cuya instauración fue posible gracias a una experiencia traumática autoritaria de casi quince años durante la cual todo era posible, y el Gobierno del General Pinochet hizo lo indecible para lograr la fundamentación del sistema de cosas y la disciplina social concomitante, que permitiera experimentar y avanzar con un modelo económico-productivo de amplio sustento neoliberal.

Segundo: no vemos en América Latina lineamientos claros, salvo enfoques aislados de autores o de planteamientos enunciativos muy teóricos de organismos regionales, y *en derecho* y teoría no tendría por qué haberlos, de lo que debe ser un Sistema Nacional de Dirección y Planificación, que vincule en forma orgánica a la totalidad de organismos públicos en lo que es la formulación y ejecución unitaria e integral de política gubernativa.

Tercero: no hay aun hoy en América Latina, plena conciencia de las implicaciones positivas de la planificación como instrumento racionalizador de la toma de decisiones de política gubernativa, ni a nivel político propiamente, ni a nivel técnico.

De estos factores o supuestos, se deriva todo nuestro planteamiento. Lo hacemos con plena conciencia de que el mismo implica cambios radicales de mentalidad y comportamiento personal e institucional, toda vez que sostenemos que la planificación socio-económica debe ser aceptada como instrumento y método racionalizador por excelencia de la toma de decisiones de política gubernativa.

Ello significa concebir a la dirección política o gubernativa como categoría analítica y como competencia presidencial y ministerial mayor, como el proceso por excelencia que activará e integrará todos los procesos, mecanismos y sistemas de acción de la Administración Pública, entendiendo por estos tanto a la totalidad de jefaturas de toda índole, por su injerencia directa en la toma de decisiones, como

a la totalidad de unidades de todo nivel a cargo de programas o acciones sustantivas (es decir, programas o acciones que producen servicios públicos finales y directos a la comunidad), más la totalidad de unidades de todo nivel a cargo de acciones auxiliares o de apoyo para que las acciones sustantivas se den (como administración de recursos humanos, presupuesto, suministros, contabilidad, etc.).

No partimos de un diagnóstico evidente o explícito de la realidad de la planificación en América Latina. Aunque puede inferirse en muchos casos, lo que percibimos como situación actual. El interés primordial nuestro ha sido siempre el de ofrecer una perspectiva nueva, integral, para Costa Rica.

Desde este punto de vista, no paramos mientes en seguir concibiendo a la planificación y al respectivo Sistema resultante, como una nueva concepción técnica, orgánica y política de lo que debe ser la Administración Pública en su conjunto.

Ideas importantes como Sectorialización, Planeamiento y Regionalización Administrativas son desarrolladas en detalle adelante, con el ánimo por lo menos de suscitar alguna discusión seria e interdisciplinaria sobre las mismas, discusión que francamente no logramos elevar a discusión en la agenda intelectual o política en Costa Rica durante todo este tiempo.

Mucho de lo que ha habido en América Latina en materia de experiencias planificadoras, lo hemos tratado de ubicar e identificar todas estas décadas dentro de nuestro esquema conceptual integralista, con la pretensión de racionalizar y estandarizar los criterios existentes, tan disímiles y ambiguos, dentro de un marco de referencia orgánico y claro para todo propósito: tanto para efectos de proyección técnica del esfuerzo planificador como para efectos de organización del mismo.

Política Socio-Económica y Planificación

Hemos considerado útil iniciar este tipo de abordaje con una breve discusión sobre los conceptos que fundamentan este desarrollo, toda vez que no parece haber acuerdo o consenso entre

diversos autores sobre qué es en realidad política socio-económica y planificación.

Aunque no pretendemos ofrecer un análisis exhaustivo, sí buscamos, al menos, arrojar una mayor claridad conceptual que permita comprender las implicaciones técnicas y organizativas de la planificación socio-económica, que pueden dar lugar luego a estudios y elucubraciones más profundas y variadas.

Partimos de la premisa de que conceptos como política socio-económica y planificación socio-económica no son lo mismo sino que implican esfuerzos y perspectivas más bien competitivas cuando no hay acuerdo intelectual o académico, o nacional al menos a nivel o en el ámbito gubernativo, sobre la interrelación y aporte equilibrado y coherente de cada uno de estos dos elementos.

La diferencia no es nada sutil, sino evidente: en ausencia de un esfuerzo de planificación, por mínimo que sea, la formulación de política económica y social por parte del Gobierno llega a responder a acciones usualmente dispersas, no fundamentadas en una información y perspectiva que consideren la totalidad de problemas o situaciones que ameritan las respuestas o acciones públicas que concurren en campos de actividad semejantes (seguridad social o lucha contra la pobreza), o bien complementarios (lucha contra la pobreza, salud y educación). Esto ocurre a partir de la improvisación, inconsistencia en la previsión y unidad de políticas diversas pero coadyuvantes, así como por la erraticidad y descoordinación en la fase de ejecución de acciones interinstitucionales.

Si la adopción legal del concepto y práctica de planificación económica y social en nuestros países tuvo algo de positivo independientemente de si los resultados obtenidos en ese campo han sido buenos o no, ha sido la continua generación de evidencias inobjetables de cuan arcaicos e inoperantes eran, y son, tanto la capacidad técnica como el nivel de racionalidad de los Gobiernos —o más bien gobernantes y funcionarios— para tomar decisiones.

Aun cuando en América Latina no se ha querido llevar la planificación hasta sus últimas consecuencias técnicas y políticas, aunque en diversos países han sido mucho más serios

y consistentes que en Costa Rica aunque no hayan abandonado por ello sus propias condiciones de desarrollo muy inestable, su mera implantación y desarrollo ha permitido durante décadas evidenciar la existencia de organizaciones y sistemas administrativos arcaicos y disfuncionales, así como niveles inadecuados de competencia y formación técnica para formular las mejores opciones de política económica y social.

Ciertamente, no se ha logrado consolidar verdaderos sistemas de planificación económica y social en el subcontinente, pero en el proceso de instaurarlo se han descubierto situaciones inconvenientes en la toma de decisiones políticas así como en la organización y funcionamiento general y específico de la Administración Pública, que limitan el logro de resultados que satisfagan objetivos de la acción pública. Menos, de las Constituciones formalmente adoptadas en cada país, las cuales en su mayoría enuncian o consagran derechos de los habitantes en casi todo campo de actividad, quizás menos sólida y conceptuosamente redactados que en Costa Rica, pero válidos como marco referencial superior que no es seria y consistentemente observado por partidos políticos y gobernantes a la hora de definir las estrategias y políticas específicas que habrían de “bajar a tierra”, como decimos del caso costarricense, esos derechos superiores de los habitantes.

Dentro de este contexto, vemos dos perspectivas de acción gubernativa en el campo de las decisiones que inciden en forma directa e indirecta en la clase, intensidad y magnitud de desarrollo nacional que se busca: la perspectiva de la política económica y social, y la perspectiva de la política administrativa. Desde hace unos quince años, se reconoce la perspectiva ambiental que en muchos países, Costa Rica incluido, ha sido elevado a ámbito constitucional.

La primera de esas perspectivas, puede darse o no dentro de un marco de acción planificado, pero es en todo caso la perspectiva responsable de la orientación básica o sustantiva que se da a la acción pública para lograr determinados propósitos nacionales; y es la responsable, decimos, porque es la que delimita el ámbito

de las decisiones del más alto nivel político que en lo económico y social define lo que debe hacerse, tanto por medio de una acción directa del Estado como por medio de acciones indirectas suyas. La segunda clase de política, la administrativa, significa el proceso inherente de capacidad o adecuación y gestión organizativa y administrativa a realizar por el Estado en lo institucional, para alcanzar sus objetivos en lo económico y social.

Con el advenimiento de la planificación en todo país, se ha llegado a evidenciar una gran insuficiencia de la organización y capacidad administrativa públicas, pero también, la necesidad de una acción interinstitucional más coherente en materia de política económica y social.

En los países más exitosos, sobre todo europeos y las excolonias sobre todo inglesas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tal adecuación institucional ha sido exitosa a través de décadas de tradición racional-legal en el mejor espíritu del paradigma weberiano y de prácticas políticas producto de sistemas parlamentarios que, como hemos anticipado páginas atrás, constituyen los sistemas democráticos más representativos y participativos, y por ende más transparentes y eficaces en un sinnúmero de aspectos. Esto, al menos con relación al sistema presidencial y centralizado que exhibían los países latinoamericanos hasta hace unos veinte años cuando la descentralización al menos, ha tocado a las puertas de la mayoría de estos países –aunque sin mucha efectividad transformadora de sus perennes condiciones de pobreza e inequidad- con excepción hecha de Costa Rica, el país más centralizado de América Latina.

En Costa Rica, no afirmamos que ese grado deseable de coherencia y racionalidad de la toma de decisiones gubernativas se alcanzó después de que se creó la Oficina de Planificación Nacional en 1963, año que marca el inicio de la planificación predominantemente económica en el país. El señalamiento que hacemos es para enfatizar la observación de que fue entonces más evidente que antes -aunque “antes” sigue pareciendo una constante actual en visiones, actitudes y prácticas tanto de políticos como de tecnócratas-, la complejidad de ese proceso

de toma de decisiones, el cual debe partir de la formulación de objetivos, metas y criterios uniformes y centrales del más alto nivel, para extenderse luego a definiciones más concretas y acciones finales a través de un número cada vez más nutrido de organismos públicos, no siempre conscientes o conocedores de las motivaciones o propósitos reales que alentaron la primera y más alta decisión política que dio origen al proceso total.

En todo caso, lo que interesa mencionar aquí a manera de ejemplo, es la circunstancia de que antes de la introducción de la planificación económica en Costa Rica, había menos conciencia -aunque la había al menos a nivel de gente como Rodrigo Facio (véase su “Planificación Económica en Régimen Democrático”, 1959), de la complejidad e interrelaciones de la acción gubernativa total, y ello se manifestaba en un mayor nivel de improvisación y erradicidad en la toma de decisiones políticas.

Esto a su vez, se evidenciaba en la ausencia de cuadros técnicos en especial en los veinte años anteriores a 1963. Para los escépticos, baste una revisión de lo que fue el desarrollo de los criterios de clasificación y valoración de puestos tanto en el Régimen de Servicio Civil como en los sistemas de administración de personal de instituciones descentralizadas de cuarenta o más años de existencia.

La revisión que en tal aspecto realizamos a título intelectual desde nuestro trabajo en OFIPLAN a partir de setiembre de 1974, mostró una rigurosidad creciente desde 1963 en los requisitos académicos para las distintas clases y puestos públicos, que coincidió por supuesto con una mayor oferta de profesionales universitarios en un sinnúmero de áreas altamente demandadas por el Gobierno según fueron emergiendo nuevas instituciones de desarrollo que exigían manejo y aplicación de nuevas tecnologías, sobre todo en el campo ingenieril, de las finanzas y los proyectos de desarrollo.

Entendemos por supuesto que el proceso de desarrollo económico y social generado conscientemente en América Latina en los últimos seis decenios no ha sido producto de la creación de oficinas de planificación. Sólo buscamos relacionar el inicio de la planificación con una aceleración sin

precedentes del crecimiento estatal, coincidente a su vez con la generación también creciente de una demanda por más funcionarios con formación universitaria, y todo ello coincidente en última instancia con la intervención del Estado en campos de actividad más difíciles puesto que demandaban un mayor cúmulo de conocimientos técnicos no tradicionales.

Sobra mencionar el papel importante que jugaron las primeras agencias financieras internacionales dentro de la filosofía de los primeros programas de asistencia técnica y financiera de gobiernos de países industrializados a gobiernos de países latinoamericanos y la puesta en marcha del Mecomún Centroamericano.

El financiamiento extranjero que se inició con la Alianza para el Progreso, sabemos que estuvo condicionado a la adopción, por parte de nuestros países, de sistemas y técnicas de planificación, como una forma ésta de racionalizar al máximo la utilización de esos recursos financieros nuevos. El crecimiento sin precedentes del Estado costarricense por cierto está íntimamente ligado a la mayor disponibilidad de financiamiento e inversión extranjera de los últimos sesenta años y al mayor ámbito de proyección empresarial privado en América Latina.

En Costa Rica, el período de la política económica no planificada correspondió al período anterior a 1963, año o época en que se acentuaron o iniciaron todos los acontecimientos comentados en los últimos dos párrafos. Si bien el país avanzó en los campos económico y social, dicho avance se fundamentó más en un alto grado de improvisación, es decir “tanteo” en la formulación de política gubernativa y en la ejecución concreta de programas. Esto se deduce entre otras fuentes de referencia, de la escasez en ese período de personal público de nivel universitario que pudiera introducir o absorber criterios y técnicas de gerencia pública ya comunes en países industrializados, pero escasos en nuestro medio, así como por la ausencia de organismos por lo menos *coordinadores* de la acción pública.

La política económica, se daba en ese período de los sesentas y principios de los setentas, en un plano de empirismo y aproximaciones producto de la improvisación técnica, pero se

daba. Salvo quizás el Banco Central, preocupado desde su creación en el reclutamiento de economistas bien forjados.

El objeto o campo de acción de dicha política económica y social –había diversas instituciones de competencia y vocación social o distributiva ya en los sesentas– era, obviamente, la toma de decisiones sobre objetivos, metas, programas y proyectos y acciones en general a emprender por el Estado en el campo de la actividad económica y de la actividad social.

El Estado ciertamente se proyectaba extrayendo recursos de la comunidad para financiarse a sí mismo, o para producir bienes y servicios de infraestructura, o regulando actividades y comportamientos ciudadanos, o realizando actividades de distribución social de los recursos económicos nacionales.

Todo ello requería de un proceso continuo de toma de decisiones que repercutía en forma directa en el grado de desarrollo socio-económico que se generaba. Pero este proceso, repetimos, se producía con poco fundamento de integración técnica; y como tal, era disperso y no respondía a un planteamiento global propiamente gubernativo, de lo que se quería o deseaba que llegara a ser esta sociedad desde un punto de vista de desarrollo integral en cuanto a objetivos y metas nacionales.

La visión integralista de un Rodrigo Facio en cuanto a Costa Rica, no era, ciertamente, la que prevalecía en quienes a nivel político y técnico dirigían nuestra Administración Pública, al menos en lo que era la conversión de esa visión en un plan de acción nacional de desarrollo capaz de ser comprendido y ejecutado por el conjunto de instituciones públicas existentes, aspecto éste que ciertamente ha generado importantes desviaciones entre los objetivos institucionales y sus acciones y logros reales.

Debe aclararse que la **planificación socio-económica**, así en términos genéricos, no la entendemos ni postulamos como sinónimo de **planificación del desarrollo**. Esto lo explicaremos en el siguiente punto. Debe entenderse, eso sí, como el proceso racionalizador e integrador de la toma de decisiones de política socio-económica, es decir, el proceso y conjunto sistematizado de enfoques, técnicas y criterios que

permiten dar coherencia e integración a la toma de decisiones gubernativas sustantivas, estableciendo la interrelación adecuada entre niveles y ámbitos de la totalidad de decisiones y acciones públicas.

Por ello, viéndolo en términos de técnica, **la planificación socio-económica es políticamente neutra**. Bien puede ser utilizada por un gobierno no desarrollista, interesado más en el crecimiento económico que en la distribución social de dicho crecimiento, bien puede ser utilizada por un gobierno dictatorial de poca tendencia intervencionista en la economía del país; asimismo, bien puede ser utilizada tanto por un gobierno intervencionista no dictatorial, como por un gobierno que promueve al máximo el desarrollo de la empresa privada, pero con cierto grado de justicia social; y así por el estilo.

Lo anterior lo planteamos con el afán de evidenciar que como técnica, la planificación, al igual que el Estado en buena teoría política, está al servicio de los intereses de “turno”, es decir, de los intereses de los grupos o líderes políticos que en determinado momento encarnan o definen por sí el modelo o tipo de sociedad que se quiere forjar, siempre y cuando esto lo planteen dentro de los claros términos, al menos en Costa Rica, del modelo país constitucionalmente configurado vía derechos de los habitantes.

Si esto no es así, como no lo es en Costa Rica y en casi ningún país latinoamericano cuando se parte de cero en el sentido de darle la espalda a ese marco normativo superior con que todo país cuenta –con variaciones en la solidez y ámbito de esas enunciaciones en cada país, Costa Rica teniendo unas definiciones superiores de Primer Mundo–, es cuando emerge la **improvisación y aleatoriedad** de partidos, políticos y analistas además de medios de comunicación.

Esto se refleja en los análisis, reportajes, diseños de políticas y programas de acción para “resolver” problemas que luego, a la vuelta de años, no son resueltos aunque las pautas direccionadoras de cómo reconocerlos y enfrentarlos eficazmente a través de una visión y acción interinstitucional bajo el liderazgo correcto del Presidente y de sus ministros –pautas que siguen

sin ser reconocidas ni ejercitadas por quienes fracasan en sus esfuerzos aleatorios e improvisados- estaban plasmadas tal y como argumentamos en capítulos previos de este estudio, en Constitución y en diversas leyes sustantivas. Nos referimos a leyes en ambiente, niñez y adolescencia, desarrollo agropecuario, educación, salud, industria y comercio, etc.

También ocurre que se ha contado además con leyes, igualmente ignoradas e inaplicadas, que ordenaban y ordenan aun, el ejercicio eficaz del poder político e institucional asignado a Presidente y Ministros, como la ley de planificación nacional, la ley general de la administración pública y una ley de simplificación de trámites, de administración financiera y presupuestos públicos, contra la corrupción, etc.

Planificación del desarrollo

Como en los conceptos anteriores, es importante revisar y plantear aspectos no suficientemente elaborados de tantas definiciones en este campo, que faciliten una mejor comprensión de conceptos.

Hemos dicho en la sección precedente, que la política económica y social siempre se ha dado prioritariamente en todo gobierno y en toda sociedad, porque siempre se han tenido que tomar decisiones sobre aspectos económicos y sociales: construir una carretera, una escuela; restringir la venta de divisas extranjeras, promover las exportaciones; erradicar enfermedades tropicales, establecer sistemas de pensiones por vejez; etc.

En la década de los ochenta se puso de moda sobre todo en América Latina, por ejemplo, la noción de **planificación estratégica**, la cual no aportó nada nuevo a la de planificación del desarrollo que Waterston caracterizó en sus diversas manifestaciones exitosas y no tan exitosas en su libro de 1965 referido en este estudio.

Lo estratégico, en nuestro enfoque, tiene que ver con lo esencial necesario para desencadenar acciones de relevancia y de un gran efecto multiplicador en cualquier campo de actividad. Puede ser en el ámbito del desarrollo y las políticas globales/nacionales, en el ámbito de regiones de desarrollo, de sectores de actividad

y de instituciones específicas, y dentro de éstas. Puede ser en el contexto del largo plazo, pero también del mediano y corto plazo.

Por eso, la denominación de “estratégico” no atañe a un tipo de planificación especial, distinta de la planificación del desarrollo de un país. En ésta, es fundamental visualizar y definir los aspectos estratégicos de largo, mediano y corto plazos, y pertinentes al ámbito nacional de un país, a sus regiones de desarrollo, sectores de actividad y al interior de instituciones. También, en el campo de la modernización institucional o reforma del Estado.

Hablar, como en la Carrera de Ciencias Políticas de la UCR, de un seminario de “Planeamiento estratégico y políticas públicas”, es redundante a la luz de la naturaleza elementalmente estratégica de la actividad planificadora. Pero no todo es estratégico en ésta, y no tiene que serlo para que sea de valor en su impacto en la realidad de un país. La planificación resulta estratégica, insistimos, cuando el objeto de planificación es de esencial y estratégica importancia por el impacto pretendido sobre factores o situaciones que un Gobierno o un jerarca político de ente autónomo desea transformar, o ajustar, o revertir.

Hablar de planificación estratégica, en suma, es como hablar de planificación y promoción social y asumir que se trata de un esfuerzo universitario (en la Universidad Nacional de Heredia, por ejemplo) para formar planificadores sociales, cuando la intención es la de formar planificadores socioeconómicos y administrativos capaces de contribuir al cambio social, y éste no sólo como política distributiva de beneficio para los pobres sino como transformaciones de las condiciones todas de desarrollo del país para, eso sí, generar mayor justicia social en el espíritu y letra del artículo constitucional 50. Es al menos nuestra interpretación justificativa de una carrera y una Escuela universitaria con esta denominación.

Las habilidades, actitudes y destrezas, acompañadas de la visión y metodologías de análisis, de interpretación, de prospección, de diseño de políticas y programas, de estrategias de desarrollo en primer lugar, y de transformación o adecuación administrativa-institucional,

tienen que dotar al estudiante y luego al graduado de las condiciones para promover prácticas que permitan a jerarcas de turno movilizar los mejores atributos, recursos y procesos para producir cambios. Los cambios, eso sí e insistimos, siendo los visualizados primeramente en la Constitución Política en todos y cada uno de los derechos de los habitantes vistos y ordenados como un sistema absolutamente articulado que provocará una situación de bienestar y solidaridad, y de producción y productividad económicas, que aseguren esos beneficios para toda la sociedad.

La planificación del desarrollo, es todo esto; o sea, lo estratégico y operativo o rutinario de un proceso transformador en un país, proceso conducido desde el Estado, o Gobierno de la República respectivo. Si el proceso es desarticulado, errático, sin dirección, los resultados serán también erráticos y de impactos insuficientes.

Además, tengamos claro que Costa Rica no es aun un país plenamente desarrollado, sino a medias. Planificar su desarrollo, sigue siendo una tarea esencial. Así de sencillo.

Un país altamente desarrollado, ciertamente no tiene que preocuparse del énfasis en el desarrollo de su actividad de planificación gubernativa pues lo que requiere es ejercitarla y fortalecerla para que contribuya al mantenimiento y adecuación del país de modo que no pierda sus condiciones de Primer Mundo. En un país en desarrollo, como la mayoría de “los demás” países – excluidos, por supuesto, los otrora llamados “tigres” del Asia y de otras regiones del mundo que lograron su clímax de desarrollo integral y sostenido en los últimos cuarenta años-, el desarrollo es el propósito, es el eje de acción de todo Gobierno, del pueblo, de los grupos de interés, de los empresarios, de los pobres y ricos.

En fin, alcanzar el desarrollo es la “madre de las metas”, y la actividad de planificación en apoyo irrestricto de quienes dirigen el país, debía ser el instrumento más importante para lograrlo con

orden, racionalidad, máximo de esfuerzos y energías concentrados bajo objetivos comunes. Pero la realidad de esas naciones sigue mostrando debilidades e insuficiencias que ubican a sus poblaciones en condiciones lejanas a las disfrutadas por las naciones altamente desarrolladas.

La mayoría de las definiciones sobre desarrollo, siempre ha coincidido en la idea central de que desarrollo es algo más que puro crecimiento económico. Implica preocupación por y esfuerzos hacia una transformación sustancial de las estructuras económicas y sociales vigentes en cada sociedad, con el fin de acelerar la elevación, o lo que es lo mismo, elevar el ingreso nacional y por medio de mejores políticas de distribución económica y social, elevar asimismo el nivel de vida de toda la ciudadanía, pero especialmente de los que menos se han beneficiado con la situación de puro crecimiento económico tradicional.

Esto, era así de válido en los sesentas y setentas, como lo es a estas alturas del Siglo XXI.

La planificación del desarrollo, entonces sí, implica la elaboración de enfoques, y desarrollo y aplicación de técnicas, criterios y mecanismos de previsión económica y social, pero en función de un modelo de sociedad deseada, idealmente delineado en un plan integral de desarrollo nacional como hemos dicho, y éste sustentado sin lugar a dudas en la Constitución Política del país si éste cuenta con un marco tal de envergadura y solidez conceptual y normativa en cuanto al modelo país deseado. Creemos firmemente que éste es el caso de Costa Rica.

Ello permite inferir, de inmediato, que en este contexto del desarrollo la planificación se convierte en un verdadero instrumento o mecanismo de previsión y de acción coherente e integrada, porque permite ordenar y asignar la intensidad y clase de contribución deseada de cada organismo público e idealmente de cada actor nacional no estatal, según un orden de prioridades, objetivos y metas nacionales políticamente interpretados e instrumentados, insistimos, a partir de la Constitución Política.

La planificación del desarrollo se orienta hacia el logro del modelo de desarrollo que

implícita o explícitamente se haya “vendido” a la comunidad nacional como aspiración suya, o de la dirigencia política que, como ya anticipamos, mejor encarna esa visión popular de una sociedad deseada.

Se entiende claramente cómo la planificación, siendo una técnica políticamente “neutra”, adquiere características de proceso e instrumento técnico y político al servicio de una estrategia socio-económica desarrollista y ofrece perspectivas de cambio económico y social organizado que la formulación errática e improvisada de política económica, no ofrece.

Hay que comprender que la planificación, tiene distintas categorías de aplicación, según el ámbito y la intensidad con que se aplique. Es común que se oiga hablar, por ejemplo, de planificación indicativa y vinculante, al igual que estratégica u operativa. No entraremos a ningún análisis de tales modalidades, salvo el proporcionado arriba sobre lo estratégico y operativo de esta actividad.

Nos referiremos a las implicaciones político-ideológicas de tales alternativas.

Ya de por sí, el concepto y práctica de planificación tuvo en sus inicios en Europa, Estados Unidos y América Latina, connotaciones ideológicas y políticas para distintos grupos ideológicos. Como todo autor reconocido en el campo de la planificación acepta, el hecho de haber tenido un principal desarrollo inicial en naciones comunistas, le ha dado hasta nuestros días afiliaciones ideológicas que, según nosotros, no tiene ni debe tener al menos al nivel de conjunto de criterios, mecanismos y criterios de previsión y acción interinstitucional y sistemática.

En nuestro país, resultó evidente que la planificación tendió, aun en sus débiles modalidades de aplicación desde 1963 y aun con la nueva Ley de 1974, a proyectarse al campo privado en la medida en que la acción pública misma, en lo que era en esas décadas su tendencia intervencionista en lo económico y social, ya de por sí regulaba coercitivamente el comportamiento de los negocios o de la vida privada en general, o incurría –aunque todo esto se mantiene hasta la fecha a pesar de prédicas o proclamas de grupos y analistas en el sentido

de que el Estado se neoliberalizó o se desreguló y “no es el mismo de antes del primer PAE”- en acciones productivas tradicionalmente de incumbencia empresarial privada.

Si la planificación es un instrumento que se pretende colabore a racionalizar los objetivos y alcances de la acción pública toda, obviamente tal esfuerzo de planificación se debe proyectar con naturalidad entonces a la comunidad privada nacional en la medida en que resulta un “acompañamiento” necesario de esa acción pública que sí llega en forma directa al ciudadano.

Aquí, lo que se daba era, y sigue siendo pues la génesis de esta actividad no ha culminado en Costa Rica, una consecuencia de que la planificación estuviera aceptada o no como instrumento racionalizador de la política gubernativa en una u otra área. No creemos que se haya llegado en Costa Rica a una fase de *planificación de las actividades privadas*, como algunos liberales denunciaron hace cuarenta años y lo siguen haciendo en el presente. La verdad es que la planificación, como instrumento y proceso integral, ni siquiera ha sido aceptada plenamente en el mismo ámbito estatal.

Resulta oportuno reiterar, para concluir esta sección, que la actual Ley de Planificación de Costa Rica sí concede un campo de proyección y unas atribuciones amplísimas al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las cuales constituyen unas bases óptimas para la aplicación plena de un esfuerzo de planificación integral de nuestro desarrollo, al menos en lo que es el ámbito de actividades del Estado, o concretamente, de nuestra Administración Pública.

Sabemos, como ya sugerimos arriba, que en la medida en que la acción pública en su intención sustantiva se proyecte al ámbito privado en cualquier forma, esta proyección puede fundamentarse en criterios planificadores lo cual de todas formas produciría un mayor y más eficaz impacto sobre esa intervención estatal, que si la misma no fuese planificada. Parece obvio, pero aquí se ha subestimado el valor de tal deseable relación entre lo que se desea hacer y la forma arbitraria y desordenada en que final-

mente se hacen las cosas, sin previsión y racionalización prospectiva alguna.

La planificación no actúa por sí misma en un vacío político y técnico. Se sustenta en la materia prima que significa la formulación de política económica y social de resorte gubernativo.

En el momento en que la dirigencia política del país reconozca en la planificación un instrumento importante para racionalizar su labor gubernativa, puede hacer de él un mecanismo de acción política y de sustento ideológico de su programa de gobierno. Es decir, que si bien opinamos que la planificación como técnica y criterios de racionalización es políticamente neutra, puede ser convertida en técnica y criterios racionalizadores que, ideológica y políticamente, reafirmen la posición intervencionista y desarrollista del partido o dirigentes en el poder.

La Constitución Política, hemos demostrado, configura un modelo país solidario y de bienestar en derechos del habitante que son, aun en su definición desde 1949, loables, visionarios, audaces, y de orientación liberal histórica (art. 46 y varios otros asociados según hemos demostrado en nuestro informe final de investigación en junio del 2009., IICE) socialdemócrata (art. 50 y varios otros asociados) y socialcristiana (art. 74 y varios otros vinculados). Así de simple.

Nuestra Constitución Política tiene un compromiso ideológico con las tres grandes fuentes históricas ordenadoras del pensamiento occidental. La diferencia entre Costa Rica y Europa, para ser claros, es que aquí han sido mucho más coherentes y consistentes en lo que es la realidad política y la realidad jurídica de los países. En Costa Rica, no. La planificación como actividad al servicio explícito de la dirección gubernativa o política del país, ha estado llamada a facilitar esa metamorfosis de nuestros peores atributos hacia atributos constructivistas, pero no hemos dado el paso aun.

A partir de tal disociación entre realidad política y jurídica con respecto al modelo país configurado en la Constitución Política y el sistema de leyes llamado a convertirlo en realidad, la consecuencia marginal en cuanto a la planificación ha sido la de que se le identifique como

políticamente intervencionista y “estatizante”, lo cual a su vez ha estimulado en muchos la reacción de querer circunscribirla al ámbito público, como si fuera posible, al menos en una sociedad como la costarricense, planificar nada más la acción pública “dentro” de sus propios límites institucionales, cuando se sabe y entiende que la proyección de toda acción pública es externa, o sea hacia afuera del organismo que la emprende y hacia la comunidad ciudadana, organizaciones sociales y empresas incluidas.

EL PROCESO INTEGRAL DE DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN

La mejor manera de continuar esta exposición, es explorando lo que entendemos como proceso de dirección y planificación.

Los autores que en su momento -1973/74- valoramos para fundamentarnos en esta sección específica, planteaban más o menos en conjunto lo que aquí desarrollamos como tesis nuestra. Ninguno de ellos, sin embargo, individualmente elaboró nuestro propio modelo de sistema de dirección y planificación, y debe resultar obvio que nuestra posición es ecléctica, pero original, en el sentido de que sintetizamos en un ordenamiento y proceso lógico y coherente, lo que distintos autores proponen por separado. *Jan Tinbergen*, sin embargo, es quien más desarrolló en aquella época un modelo integrado de planificación, no de dirección, contemplando ámbitos de distinto nivel de manifestación del desarrollo de un país.

Por otro lado, el hecho de que hablemos de un modelo integral no significa en modo alguno que se trata de un ejercicio académico o meramente intelectual. Desde un inicio afirmamos que la aplicabilidad del modelo depende en última instancia tanto del interés político que exista en su implantación, como de la capacidad técnica para organizado y hacerlo funcionar como sistema integrado. En última instancia, todo depende tanto del elemento humano que desee utilizarlo (el político) como del que pueda hacerlo funcionar técnicamente (el planificador y el administrador público, ambos con el perfil correcto que el país no ha producido en todas estas décadas).

Del análisis de oficinas de planificación en América Latina en aquella década de 1970, y de la misma teoría de planificación entonces en boga, pero igual proyectamos estos supuestos históricos a nuestros días, no se desprendía ni se desprende aun la existencia de una única forma de concebir y organizar un proceso y sistema de planificación. Había y sigue habiendo confusión en la identificación de las fases, áreas o actividades que deben distinguir al esfuerzo planificador, y es frecuente observar una combinación de tareas sustantivas planificadoras con tareas complementarias o secundarias, que en esa forma limitan la proyección óptima de un proceso ideal o integral de planificación, pues se promueven esfuerzos y recursos en áreas no prioritarias o, repetimos, no sustantivas.

Menos, se maneja de manera explícita en la construcción de esos sistemas, ideales o empíricos, la noción de dirección, y esto hace una enorme diferencia entre otros abordajes teóricos y fácticos, y el nuestro.

Obviamente, del modelo técnico-político de dirección y planificación que se adopte, depende la solución organizativa y funcional que se elabore, y con ello, la viabilidad técnica al menos de dicho esfuerzo.

El modelo se refiere, como ya insinuamos, a todas las características que deben distinguir al esfuerzo de dirección y planificador que se desee impulsar. En Costa Rica, la Ley No. 5525 de 1974 proporciona los fundamentos y pautas que hicieron relativamente fácil nuestra incursión *administrativista* y *politológica* en estos análisis y diseños técnico-organizativos.

Tuvimos, con base en ella, lo que debían ser clases de planificación y objetivos a alcanzar, grado de atribución que se le debía —y tiene aun hoy día, pues la Ley no ha variado en lo fundamental— conceder al sistema, las fases del proceso de planificación en cuanto a su ordenamiento de actividades que van desde el análisis diagnóstico hasta el diseño de estrategias y políticas y evaluación de lo pretendido, el grado de integración deseado entre los componentes del sistema, las áreas sustantivas objeto de planificación, el grado de integración interinstitucional que se debe consolidar, el grado de participación popular o de la sociedad civil que

se busca y requiere, etc. Todos estos aspectos configuran pues el campo de acción y la dimensión del esfuerzo de dirección y planificador que se quiere.

Definido lo anterior, la solución técnica y organizativa a adoptar tiene que ver con la mejor distribución de funciones y responsabilidades, así como recursos, en el tipo de unidades organizativas superiores y subordinadas que mejor reflejen la forma óptima y racional de darle realización a los aspectos sustantivos del proceso de dirección y planificación.

En el caso de la planificación, tuvimos claro desde nuestras primeras incursiones en el tema que unas bases conceptuales inadecuadas darían como resultado, ante un esfuerzo de reorganización no crítico ni profundo de lo que se entendía en 1974, o de lo que se entiende hoy en el 2011, por Sistema de Dirección y Planificación vigente, la consolidación precisamente de un esfuerzo ineficaz y con ello una muy costosa inobservancia e inaplicación de una Ley que como la No. 5525, marcaba un punto de inflexión del país hacia un derrotero de país de Primer Mundo.

Es por lo anterior que resulta base indispensable a estas alturas, que el lector y estudioso tenga claro desde nuestro punto de vista, qué significó —y significa aun en ausencia de esfuerzos teórico-conceptuales de semejante rigurosidad científica— el intentar un desarrollo conceptual de lo que implicaba un proceso integral y óptimo de dirección y planificación económica y social, además de administrativo/institucional, con la consideración de un rango amplio de características distintivas y no siempre integradas dentro del proceso mismo, todas contenidas sin embargo en la excelente Ley No. 5525.

DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN GLOBAL, REGIONAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL; PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Lo primero a tener en mente cuando se piense en un proceso integral de dirección y planificación, es que tiene que darse precisamente de manera integral, es decir, articulada y coherente, lo contrario a improvisación y erraticidad.

Lo segundo, es que se trata de cómo racionalizar la labor sustantiva estatal de formulación y ejecución de política económica y social, además de ambiental, entendiendo por ello todo aquello que repercute en el campo de la producción económica, actividad comercial, actividad científica, comportamiento social, valores culturales, religiosos, y hasta comportamiento propiamente político.

Vemos así al Estado proyectándose sobre prácticamente todo campo de actividad humana, a veces por iniciativa propia sin estímulos externos aparentes, a veces estimulado precisamente por agentes exógenos que en su desarrollo unilateral generan demandas o acciones que impulsan una intervención pública de alguna naturaleza.

Por eso, el Estado costarricense ha venido creciendo de manera vertiginosa, en estructura y recursos, y por supuesto, como consecuencia lógica del crecimiento funcional que ha experimentado.

Independientemente de la justificación ideológica de si su intervención es agradable o no a todos los ciudadanos o a grupos de ellos, el hecho inobjetable es que el Estado costarricense, pero principalmente su rama Ejecutiva a nivel nacional y local, o Administración Pública, actúa hoy en un sinnúmero de campos que ayer no eran de su incumbencia; y que ello ha generado un crecimiento institucional correspondiente.

Nuestro Estado hoy es muy versátil, y se proyecta en la sociedad como un Estado que regula prácticamente todo comportamiento privado y colectivo, que produce ciertos bienes y servicios de consumo colectivo y hasta coactivo y monopólico, que distribuye en gran parte y en forma gratuita o subsidiada una serie de servicios y bienes a las clases que no pueden adquirir tales servicios o bienes básicos por sus propios medios y dentro de un mercado de bienes y servicios privado, y que finalmente, extrae numerosos recursos financieros de la comunidad nacional a través de impuestos o cobro coactivo o ineludible de los servicios o bienes que vende.

Todo este desarrollo estatal esbozado en el párrafo anterior delimita aproximadamente lo que concebimos desde 1974 cuando nos

abocamos al estudio del fenómeno político-institucional costarricense, como ámbito de proyección de la política gubernativa económica y social; es decir, que esta perspectiva del Estado como ente activo y monopólico en su papel de interventor de la vida toda de la colectividad costarricense, encuentra acomodo lógico en lo que es proceso de desarrollo nacional en la perspectiva mencionada en el primer párrafo de esta sección, o sea, del Estado como formulador y ejecutor de política económica y social.

Es decir, que cruzando o superponiendo ambas perspectivas, tenemos al Estado regulador, extractor, productor y distribuidor, proyectándose con toda intensidad en los campos económicos y sociales, que en su totalidad delimitan el campo de esfuerzos a realizar para generar y lograr, pero también mantener, un proceso intensivo y dinámico de desarrollo nacional.

Todo lo que entonces concebimos, y aun hoy día justificamos, como proceso sistémico de dirección y planificación, gira alrededor de esas dos perspectivas: un Estado interventor en un ámbito de acción nacional inclusivo de prácticamente toda esfera de actividad individual y colectiva, que constituye a su vez el ámbito de lo económico y social de que hablamos en párrafos anteriores.

Opinamos, como *Tinbergen*, que la planificación debe darse tanto en el plano de plazos como de fases; además, que deben fijarse o adoptarse plazos temporales que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos, así como que deben fijarse ámbitos de los procesos de dirección y planificación que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de especificidad que se desea en la política y acción estatal requeridos.

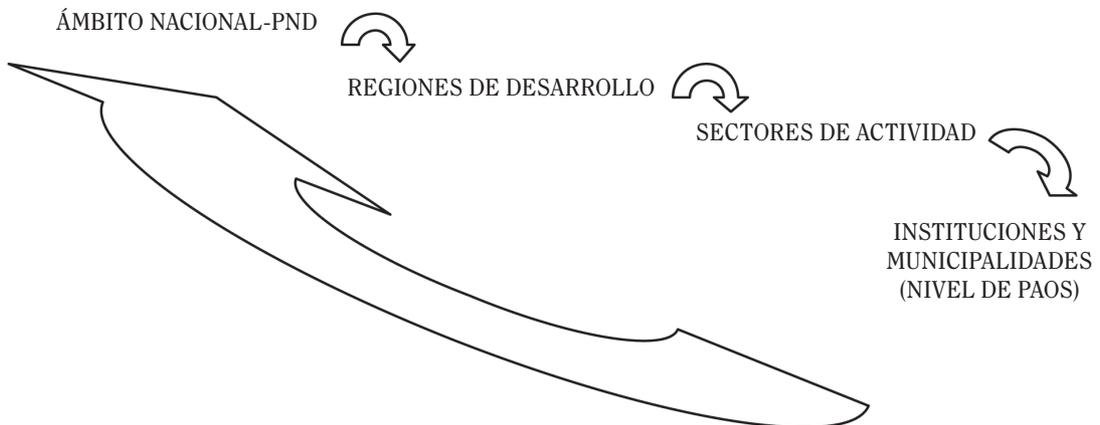
Recuerde el lector que la Ley No. 5525 es muy clara en cuanto a los objetivos del Sistema Nacional de Planificación (o sea, materializar el artículo 50 de la Constitución Política) y las funciones a desplegar por ese Sistema (o sea, el artículo 2 de la Ley). No hay dónde confundirse en cuanto a cómo tales funciones deben corresponderse en la praxis organizativa y funcional del Sistema como tal, y sobre todo del órgano

central de éste, OFIPLAN entonces, MIDEPLAN hoy, con los criterios superiores para lograr la mejor organización de esfuerzos de individuos e instituciones desde San José en nuestro régimen presidencial y centralizado, y cada unidad de prestación directa de bienes y servicios o de aplicación de regulaciones nacionales, en el territorio, o sea en cada región o provincia y al interior de éstas: cantones, distritos, asentamientos humanos específicos.

Esta fue la base conceptuosa que derivamos en 1975 de dicha Ley No. 5525 cuando produjimos la siguiente representación gráfica que permitía conocer muchos aspectos del

fenómeno de desarrollo en Costa Rica, y en cualquier país, que no eran claramente discernibles o reconocidos de manera unitaria e integral por OFIPLAN misma a nivel interno de sus cuadros de tecnócratas, o por los partidos políticos, medios de comunicación, analistas, Contraloría de la República, aunque ya desde 1974 dicha Oficina Central de Planificación venía trabajando, como lo hemos reconocido en todos nuestros análisis sobre el tema, en esquemas aislados de regionalización geográfica con ayuda alemana, y de al menos dos sectores (agropecuario e industrial) con ayuda técnica de ILPES:

FIGURA 2



La idea de “especificidad” de la política pública, la basamos en el elemental reconocimiento de contexto y ámbito de proyección y de detalle, que se desee o se requiera de una misma política gubernativa. No es lo mismo la acción pública, por ejemplo en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios o fomento de industrias, si se parte de una perspectiva puramente institucional, derivada de la experiencia y unilateralidad de la institución responsable, que si se parte de una perspectiva de necesidades y potencialidades y viabilidad nacionales, de índole macro-socio-económicas.

Entre ambas perspectivas, la nacional y la puramente institucional, había –y sigue habiendo pues esto no cambia en el tiempo, menos en el sistema presidencial y centralizado de Costa Rica- varios contextos y ámbitos de

desagregación y manifestación de los problemas a solucionar que, de ser adecuadamente visualizados, definidos y organizados se logrará una labor de formulación y ejecución de política socio-económica por parte del Estado más coherente, integral, equilibradora y armónica.

Los contextos y ámbitos regional y sectorial aparecen así como puentes necesarios de agregación y desagregación de la política global hasta y desde la institucional.

Este abordaje conceptuoso pero sólidamente basado en la observación de la realidad costarricense desde 1974 cuando ingresamos a OFIPLAN, estudiamos la Ley No. 5525 de mayo de ese mismo año y reconocimos las indiscutibles y extraordinarias resoluciones logradas en ella conceptual y normativamente aprendiendo las lecciones de la experiencia mundial que

Waterston mostró en 1965 en su obra referida reiterativamente en este estudio, no encontró mayor resistencia en los demás profesionales de aquella Oficina de Planificación, mayormente economistas, administradores de empresas, estadísticos y algunos sociólogos.

Más bien, encontró amplio respaldo entre los muchos asesores del PNUD e ILPES que colaboraban con la Oficina en esos días en tanto nuestra concepción tomaba debida nota de lo que se venía impulsando en materia regional y de dos sectores al menos, como dijimos párrafos atrás, pero sin ninguna articulación ni conceptual ni orgánica ni funcional entre ambas iniciativas. La Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, incurrió en la misma omisión pues por su artículo 4, se obliga a las instituciones a motivar sus Planes Anuales Operativos, PAOs, en el Plan Nacional de Desarrollo, pero en ninguna parte o articulado se especifica cómo dicho Plan, o las políticas en él contenidas, debían contemplar su desagregación hacia lo regional y sectorial, y viceversa.

Ello llevó a una errónea interpretación durante la Administración Pacheco de la Espriella, y el Plan de Desarrollo consistió de más de 1500 “acciones estratégicas”. Tal exceso se dio por cuanto cada institución quiso insertar en el Plan, todo programa presupuestario o proyecto suyo bajo la hipótesis de que si lograban “pasarlo”, entonces luego MIDEPLAN y mucho menos la Autoridad Presupuestaria iban a poder refutar su aprobación a recursos y plazas que ya estaban presupuestadas y consignadas por cada ente en el Plan de Desarrollo. Nuestra reacción a ello fue que un Gobierno que define en un Plan Nacional más de veinte acciones estratégicas, o “por ahí”, no sabe en qué está. Y así fue durante esa Administración.

Nuestra propuesta conceptual, en suma, demandó y demanda reconocer el grado de detalle que debe alcanzarse para la feliz o exitosa consecución de un resultado específico sobre un derecho constitucional, desde la formulación de una política general hasta su misma ejecución concreta, con los ámbitos regional y sectorial omitidos como ámbitos de desarrollo integralmente articulados entre sí.

De esta manera, la totalidad de acciones institucionales debe derivarse a partir de un reconocimiento macro-socioeconómico de las situaciones a enfrentar, pasando por las implicaciones regionales y luego sectoriales a reconocer y definir, para finalmente llegar a la acción institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada de política socioeconómica: política global, regional, sectorial e institucional, con el órgano central de planificación integrando y coordinando todo el proceso, y las Regiones y Sectores. Estos, debían hacer lo mismo en sus respectivos contextos y niveles de detalle a través de los mecanismos y órganos planificadores respectivos, como se verá en detalle adelante en lo que fue su aplicación bastante exitosa durante tres Administraciones sucesivas, y la erraticidad posterior que ha privado a los grupos de interés de la sociedad civil encontrar foros de encuentro con funcionarios y jercarcas, y a éstos los mecanismos de asesoría sectorial y regional para ejercitar más eficazmente sus competencias de dirección política conjuntamente con el Presidente de turno, como rezan la CP en su artículo 140.8 y la LGAP en sus artículos 27.1, 98, 99 y 100. Ver figura 3, adelante.

Dentro de los plazos corto, mediano y largo, se debe dar una acción planificadora en el plano de si la política económica y social a formular debe ser global, de ámbito regional, de asignación sectorial o de acción institucional. Es decir, si debe esa política ser global, regional, sectorial o institucional pues cada una de estos ámbitos representa un grado de detalle diferente así como una perspectiva y gestión complementarias, pero distintas, siempre concibiendo la totalidad de tales ámbitos como enmarcados por un proceso integrado y coherente, que permite llegar a la misma acción institucional desde una formulación global de objetivos, estrategias y procedimientos.

Lo anterior también puede entenderse con más claridad si lo analizamos en términos de teoría de sistemas: la Administración Pública teóricamente funciona en atención a programas de Gobierno; los objetivos que inicialmente se señalan dentro de determinado

programa global, son del más alto nivel de generalidad, como es lógico; luego se deben convertir en objetivos con proyección regional o geográfica; luego en objetivos sectoriales, luego en objetivos institucionales, y por último en objetivos departamentales y de programas específicos.

Se establece así una clara cadena de fines-medios-fines que, en buena concepción organizativa, fundamenta el reconocimiento y diseño de la misma estructura orgánica de la Administración Pública, jerarquizando y clarificando el proceso de un verdadero sistema cuyas partes operan para facilitar el logro de los objetivos definidos en la cúspide del sistema.

La figura o esquema 3 que se presenta a continuación, constituye posiblemente la más preclara visualización que hemos logrado producir, conjuntamente con las dos figuras previas en este estudio, sobre la naturaleza de los procesos sociopolíticos de dirección y planificación del desarrollo en Costa Rica, y su indispensable institucionalización, o sea conversión en instituciones y centros de autoridad en los distintos ámbitos en que ese desarrollo nacional toma lugar. Y, con un claro reconocimiento de lo que debe ser el papel de la participación de la sociedad civil que ordena la Ley No. 5525 de 1974.

El lector y estudioso de estos fenómenos, podrá apreciar sin ninguna dificultad cómo los niveles de especificidad de política gubernativa que hemos explicado previamente en el contexto de este trabajo o estudio, dan lugar a ámbitos de desarrollo —o viceversa— en el que participan instituciones, grupos e individuos.

Y cómo es posible y necesario moldearlos en un sistema cuyos vectores de dinamización son la dirección política o gubernativa con fuente en la LGAP de 1978 según hemos explicado, y la planificación gubernativa en apoyo de ésta, con fundamento en la Ley No. 5525 según hemos también justificado. En esta figura esquemática, están ubicados todos los actores y mecanismos que deben y pueden articular y darle viabilidad a estos procesos con pleno fundamento legal y sustento teórico-conceptual autóctono. Y, muy importante, que fueron reales y objeto de experimentación exitosa en Costa Rica durante varios años a

partir de 1976, según la misma CEPAL lo reconoció en 1993.⁴

Es éste, *la madre* de todos los esquemas o gráficos, que permite entender cómo hacer posible la conducción integral y efectiva de todo el aparato institucional gubernativo para *bajar a tierra* de manera unitaria, integral, racional y viable, ese modelo país configurado en Constitución Política vía derechos de los habitantes.

Por su lado, los objetivos a que nos referimos tres párrafos atrás, deben ser suficientemente amplios, pero claros y precisos para que orienten en sus aspectos más sustantivos la organización de las acciones regionales, sectoriales e institucionales posteriores; aunque resulta obvio que estas acciones mencionadas requerirán a su vez y en sus respectivos ámbitos, de subsecuentes y más detalladas definiciones de objetivos y funciones que orienten la labor precisa de las estructuras involucradas, a sabiendas de que éstas se proyectan en niveles distintos de contextos socioeconómicos y de especificidad de sus acciones, a saber: en Regiones, en Sectores y finalmente en Instituciones.

Esta tarea de formulación e integración de política corresponde al Presidente de la República con apoyo en el órgano central de planificación, orientarla y dirigirla para elaborar finalmente los Planes de Desarrollo, que constituyen así las formulaciones más amplias, pero integrales de lo que se desea para el país en cuanto a desarrollo se refiere.

De esto se desprende que luego cada estructura responsable de las fases restantes del proceso de dirección y planificación —es decir, dentro de nuestro enfoque, la estructura de la Administración Pública respectiva— formule sus planes de desarrollo con el nivel de detalle y especificidad que su contexto demanda, aunque siempre incorporando los lineamientos más globales de las demás fases, tanto para garantizar su desagregación y compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo y con la política global

4 Régimen jurídico de la planificación en América Latina, CEPAL, 1993, Santiago de Chile.

ESQUEMA 1
PARA DOBLAR

propriadamente, como para garantizar la orientación adecuada de las fases subordinadas.

Así, la dirección y planificación regional partirá de los lineamientos globales y globales-regionales del Plan de Desarrollo, elaborando detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones, y considerará los aspectos más importantes y generales en cuanto a programas y aportes regionales de los Sectores y de las Instituciones.

Asimismo, la dirección y planificación sectorial partirá de los lineamientos globales, globales-regionales y globales-sectoriales del Plan de Desarrollo para elaborar en detalle sobre las particularidades y prioridades de los sectores, y considerará los aspectos más importantes en cuanto a programas y aportes de las Instituciones propiadamente, sin entrar en el detalle del funcionamiento interno de éstas. Y así las Instituciones en sus respectivos contextos.

Queda claro que el proceso de dirección y planificación que proponemos, se distingue por una jerarquía de ámbitos y niveles perfectamente integrados, al igual que la estructura de la Administración Pública responde a una jerarquización de objetivos —funciones— objetivos de distinto nivel de especificidad.

Fase de Dirección y Planificación Global

El proceso integral de dirección y planificación que concebimos en 1975-76 y predi-camos en la actualidad, es uno que parte del nivel y tipo más global de política económica y social, es decir, el que corresponde a la POLÍTICA GLOBAL gubernativa. Es ésta la visión más macro-socioeconómica posible, la que debe orientar toda labor posterior de formulación de política gubernativa. Para los plazos largo, mediano y corto, la política global debe proponer las orientaciones, objetivos, metas, estrategias y procedimientos de política más amplios.

Es ésta, en esencia, la visión sobre el modelo país que propusimos y fundamentamos en nuestro trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas en junio del 2009. Es el conjunto de derechos de los habitantes articulados con las pautas para una conducción eficaz gubernativa y para una rendición y exigencia

de cuentas claras y objetivas sobre gobernantes y funcionarios. Son 277 artículos constitucionales y de un sinnúmero de leyes que configuran ese modelo país de largo plazo, pero por vérselos dispersos y desarticulados no han contribuido sino a una mayor confusión en el desempeño de individuos, de instituciones y de organismos fiscalizadores superiores, para no mencionar a los partidos políticos en la llanura y en la Oposición legislativa cuando hacen control político con ausencia absoluta de este marco referencial superior que todos juran cumplir, como hemos reiterado en este estudio, cuando constituyen partidos políticos (art. 98, CP) o cuando juran según el art. 194 de la misma CP.

Hay que aclarar aún más lo que ya mencionamos: entendemos la *fase* de dirección y planificación global ciertamente como la que da inicio a todo el proceso de dirección y planificación integral, pero también como la que absorbe o recoge las formulaciones de política regional, sectorial e institucional más agregadas o macro, así como de planeamiento administrativo, para compatibilizarlas entre sí, integrarlas y sintetizarlas como política global en el respectivo Plan de Desarrollo, de mediano y de corto plazo.

En otras palabras, vemos el Plan Nacional de Desarrollo como una manifestación de política global propiadamente, y de política global de los aspectos regionales, sectoriales, institucionales y administrativos que el Gobierno desee acoger y/o expresar y proyectar como visión y programa de acción suyo. De dicho Plan de Desarrollo se deben desprender luego en forma concreta y detallada, las formulaciones sobre política regional y sectorial que orientarán en detalle las acciones de las estructuras públicas regionales, sectoriales e institucionales, en ese orden. Del Plan Nacional, se desprenden los respectivos subplanes regionales, sectoriales e institucionales.

En una forma muy concreta, debe recoger esta fase de la política económica y social, las principales tendencias nacionales en todo campo de actividad humana posible de identificar como de preocupación estatal; pero debe asimismo aportar sugerencias sobre cambios importantes a lograr dentro de la orientación

de esas tendencias, precisamente para facilitar al político, y en última instancia a la sociedad toda, un conocimiento de alternativas razonablemente objetivas que les permita a la vez ponderar o elaborar sus propias preferencias en cuanto a desarrollo futuro.

Debe aquí la política socio-económica global fundamentarse en una sólida capacidad proyectista o de pronóstico, toda vez que en esa medida podrá convertirse en un principal instrumento y criterio de selección de alternativas políticas para la sociedad.

Es necesario asumir estudios sobre crecimiento económico general, proyección económica del Estado, crecimiento demográfico, migración del campo a la ciudad, relación de las actividades agropecuaria e industrial con la generación y demanda de empleo productivo, proyecciones del crecimiento económico en relación con la generación de trabajo por el Sector Privado y por el Sector Público, y así por el estilo; y, complementariamente a la labor de estudios, debe darse la formulación concreta de propuestas de acciones que tiendan a consolidar o variar esas tendencias diagnosticadas.

Debe entenderse como se dijo, entonces, que dicha formulación de política global debe partir del modelo país en la Constitución Política y de consideraciones esenciales no contempladas en ésta pero asociadas y de necesaria clarificación en el país para quienes toman decisiones. Habrá así un largo, mediano y corto plazos, de tal suerte que no permanezca el planificador en la identificación de tendencias y propuestas de soluciones muy abstractas y a largo y medianos plazos, evadiendo la responsabilidad del plazo inmediato, que es objeto directo de la política económica y social diaria por parte del político, y que se concreta principalmente en los respectivos presupuestos institucionales período tras período, deseablemente vía o con pleno sustento en directrices gubernativas según LGAP, artículos ya referidos en el presente estudio (26.b, 27.1, 98, 99 y 100).

En realidad, las formulaciones de política global del órgano central de planificación, MIDEPLAN en el caso costarricense, deben recoger al menos los aspectos más generales que tengan significación e impacto en todo aspecto de

desarrollo nacional, sea papel del Estado propiamente o acción directa hacia la comunidad.

En este plano, hay política no ubicable en Sectores determinados propiamente, sino de índole general o multisectorial. Pero la mayoría de planteamientos sí es ubicable sectorialmente (en salud, educación, transportes, agropecuario, etc.), y es por esto que hablamos de que la política global necesariamente debe incorporar los aspectos más macro o agregados de la perspectiva y acción político-institucional de los distintos Sectores de actividad pública, sin que esto signifique que se trate de incorporar en dicha perspectiva de política global, verdaderos planes sectoriales, que sí son objeto de desarrollo en la fase de planificación sectorial, como se verá en el respectivo punto.

Igual ocurre con las consideraciones de la perspectiva regional en la formulación de política.

La política global debe iniciar el proceso de planificación enviando lineamientos hacia “abajo” tanto dentro de MIDEPLAN como del Sistema, basada en investigaciones y elaboraciones propias de política socioeconómica. Pero luego, cada estructura responsable de las restantes fases, debe enviar hacia MIDEPLAN y “hacia arriba” sus prioridades y estrategias de política, para este Ministerio sopesar e integrar finalmente el respectivo Plan de Desarrollo de mediano plazo, pero también de corto plazo, Plan que se convierte una vez valorado y aprobado por el Presidente de la República, en el marco de referencia para la formulación posterior de los respectivos “subplanes” Regionales y Sectoriales, que deben detallar en forma exacta la naturaleza, objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos en sus respectivos contextos.

A corto plazo, la planificación global debe proporcionar el mismo tipo de orientación y alternativas sugeridas arriba, de tal suerte que establezca así la base global y deseable para las otras fases de la política económica y social, es decir, para la definición de política regional, sectorial e institucional de corto plazo. Esto, es lo estratégico de la dirección y planificación que planteamos páginas atrás en cuanto al uso de la noción de “estratégico”. Acciones o políticas

de corto plazo, pueden ser estratégicas según su potencial y deseado impacto en el ámbito en que se proyecte.

Fase de Dirección y Planificación Regional

Continuando con la breve descripción de las fases de la política económica y social gubernativa, nos interesa ahora describir lo correspondiente a la POLÍTICA REGIONAL.

Una vez definido el marco global o macrosocioeconómico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de política. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global, se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar e intentar acciones de cambio correctivas o de consolidación de los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un período histórico.

En general, de todas maneras, y concibiendo siempre el proceso de formulación de política gubernativa planificada como un proceso integral, se tiene entonces que la política regional debe especificar en qué Regiones y en qué forma, la política global se desagregará en orientaciones más concretas y manejables.

Deberá definirse, por ejemplo, en qué forma se manejará el problema de la migración del campo a la ciudad, reconociendo las zonas donde la tendencia es más clara o peligrosa, y proyectando a su vez propuestas de acciones económicas y sociales que tiendan a dar solución al problema a mediano y largo plazos; se concretará también qué tipo de desarrollo económico se desea para cada Región en virtud del uso potencial de sus suelos y de su historia geográfica y potencial humano (si se incrementará la producción agrícola o la industrial, qué infraestructura básica será necesaria para lograr tal cambio, etc.); y así por el estilo en todos los aspectos que se habían planteado ya en la fase de política global.

Aquí también resulta importante aclarar que hay política regional global, no ubicable en Sector de actividad alguno. Pero lógicamente, la mayoría de aspectos de política regional

atañe de necesidad a algún Sector de actividad, de tal suerte que la fase de planificación regional también deberá incurrir en formulaciones de política sectorial, sin entrar en el detalle de un Plan Sectorial, que es objeto de la fase de planificación sectorial propiamente. Las regiones, así, establecen el marco de referencia inmediato, y más detallado que en la fase de planificación global, para la acción sectorial de la Administración Pública.

La fase de política regional tiene importancia vital en todo el proceso integral de formulación de política gubernativa, porque es la que debe especificar y señalar cómo el desarrollo económico y social pretendido para una nación va a lograrse en forma armónica, especialmente hablando; es decir, es la fase que debe aportar los criterios básicos para que el político y la sociedad decidan sobre un desarrollo nacional más equitativo y armónico, inclusive más dinámico al incorporar variables y recursos regionales que son usualmente olvidados o ignorados en la concepción y práctica centralista o "metropolitana" del desarrollo nacional.

Resulta clara cómo, partiendo de una base de formulación regional del desarrollo de un país, se puede orientar toda una serie de acciones reales gubernativas con posibilidades de un mayor impacto multiplicador en la generación de desarrollo, que si se parte de una plataforma o supuestos que ignoren por completo la historia, potencial y necesidades de cada Región del país.

La fase de dirección y planificación regional debe, finalmente, facilitar enormemente la labor de cada institución específica para comprender mejor su papel y proyección regional, en términos muy distintos a los que han privado hasta ahora. Nos referimos a que podría cada institución, con mejores elementos de juicio, ser consciente de que la ejecución de las acciones supuestamente deseables, mejorará muchísimo si cada institución entiende y define primero su "cuota" de acción en términos de lo que identifique como particularidades regionales de los problemas reconocidos a nivel global, y en términos de la organización y administración que debería adoptar para atacar a fondo en cada Región los problemas de su ámbito.

Hay en lo anterior todo un estilo y toda una perspectiva distintos que planteamos como vitales para lograr una mejor proyección institucional, en vista de que se introduce un factor importantísimo en el proceso de formulación de política institucional como es la perspectiva regional de los problemas que la institución debe conocer para solucionar, fase o aspecto que se soslaya sistemáticamente en los planes y decisiones ejecutivas de la Administración Pública nacional. Prueba de esto es la concepción de “agencias de trámite” que se da a las agencias desconcentradas de ministerios y entes descentralizados del Nivel Nacional de Gobierno, concepción que las subordina a un papel poco significativo y poco dinámico en la identificación y ejecución de acciones sustantivas que contribuyan al desarrollo regional. Sobre esto ahondaremos más adelante.⁵

Fase de Dirección y Planificación Sectorial

Identificada y planteada la proyección regional de la política económica y social, es necesario incurrir en la fase de DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN SECTORIAL, la cual obliga a especificar aún más la política regional, pero

5 Dijimos previamente en este texto, que en 1999 la diputada liberacionista Joycelin Sawyers presentó un Proyecto de Ley sobre regionalización de servicios públicos que en lo sustancial adoptaba –no sabemos si de manera consciente o por mera coincidencia– nuestro enfoque de desconcentración administrativa impulsado desde 1976 desde la entonces OFIPLAN, y buscaba consagrar por Ley la autoridad representativa de los directores regionales de ministerios y entes autónomos para actuar con competencias delegadas e integrales entonces en manos de ministros y gerentes o presidentes ejecutivos de entes autónomos, en cada región. El Proyecto no prosperó, y la centralización de decisiones tanto sustantivas como administrativas, sigue bloqueando una mayor capacidad de decisión y acción de las agencias territoriales de esas instituciones. El argumento fundamental para propiciarla, era y sigue siendo el de que los directores regionales y demás personal subordinado al interior de las regiones, conoce mejor los problemas, prioridades y posibilidades de desempeño y acción, y recursos, disponibles en cada región, que lo que ordinariamente muestran conocer los jerarcas centrales en San José.

ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir, agrupadas en Sectores de actividad gubernativa.

Desde la perspectiva macro, o del Sistema que es la Administración Pública como un todo integrado, es la fase sectorial la que especifica cómo esa Administración Pública va a realizar las metas y acciones globales y regionales asignando submetas y acciones más específicas a los distintos Sectores de actividad gubernativa. Desde la perspectiva de la institución que planifica sus propias actividades, la política sectorial es la fase que especifica cómo esa institución se ubica dentro de un Sector de actividad y qué parte de la asignación sectorial le va a corresponder a ella.

Esta fase, al igual que la anterior, impone nuevas perspectivas y nueva capacidad directiva y técnica para lograr que las instituciones públicas funcionen con una concepción de sistema que ahora no existe. Implica este aspecto el reconocerse partes de un sistema mayor, y como tal, implica el plantear la perspectiva institucional en función de una perspectiva más amplia a la cual la institución debe subordinarse para obtener resultados más precisos y eficaces.

En todo caso, es en esta fase de política sectorial, repetimos, donde el esfuerzo planificador debe llegar a un nivel casi que operativo de formulación de políticas y acciones institucionales, por cuanto es aquí cuando se definen las acciones o actividades específicas que deben realizarse y asignarse a una estructura existente, para lograr que las metas y estrategias regionales se puedan alcanzar de manera concreta.

Puede decirse que en las fases global y regional no se requiere ni existe estructura para la ejecución. Estas son fases básicamente de conceptualización de problemas, de necesidades y de acciones a emprender para satisfacer éstas.

La ejecución de actividades regionales se hace posible cuando ya la política regional se convierte en política sectorial, por cuanto es esta política la que puede asignarse a las estructuras interinstitucionales que son los Sectores. O dicho en otras palabras, es a nivel de Sectores cuando ya se puede identificar y contar con un

andamiaje estructural para la acción, refiriéndose por supuesto a la existencia deseable de una organización institucional por Sectores.

Se impone en esta fase, la definición concreta de, por ejemplo, cómo lograr las metas regionales de fomento a la producción agropecuaria e industrial, de cómo disminuir la migración del campo a la ciudad, de cómo orientar el esfuerzo educativo hacia niveles más realistas y vocacionales, de cómo diversificar la agricultura, etc., asignando responsabilidades y submetas específicas a los distintos agrupamientos o Sectores de instituciones en cada campo, ya para incurrir en acciones institucionales concretas.

Debe la política sectorial, lograr un mínimo de desagregación de las políticas regional y global, a niveles que sean asignables a la estructura existente de índole sectorial, es decir, de grandes áreas de actividad claramente diferenciables entre sí, y que no alcanzan el grado de acción específica asignable a una institución en particular.

Igualmente, deben los diversos operadores en esta fase y perspectiva de la política económica y social, distinguir la interrelación necesaria a alcanzar entre grupos de instituciones, para lograr resultados que satisfagan objetivos suprasectoriales o, lo que es lo mismo, objetivos y actividades gubernativas responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo, quien es el que en última instancia responde ante la ciudadanía por los aciertos o desaciertos de la función pública, y es ante quien la organización pública debe responder en la labor de Dirección Política que ese Ejecutivo desempeñe

Fase de Dirección y Planificación Institucional

La siguiente fase y última del proceso de política económica y social planificada, es la relativa a la POLÍTICA INSTITUCIONAL. Finalmente, decidida la responsabilidad que cada Sector debe asumir en la ejecución de la política gubernativa, debe definirse qué papel jugará cada institución dentro de cada Sector. Debe entenderse que se dan aquí dos casos: la ejecución de política derivada de la política más global y dentro del proceso de fases descrito aquí, y la política específica y circunstancial

que frecuentemente el Titular del Ejecutivo define para una institución, o que la máxima autoridad política de la institución emprende por su cuenta.

Es decir, hay que comprender y aceptar que este proceso integral que describimos aquí debe operar con intensidad y preeminencia por sobre la práctica errática de improvisar política o asumir funciones de manera aleatoria o espontánea. Pero también hay que comprender que este último estilo de toma de decisiones políticas no puede erradicarse del todo de nuestras prácticas institucionales, ni debe erradicarse del todo. La planificación no puede prever toda eventualidad ni de largo, ni de mediano ni de corto plazos, aunque puede proveer ciertamente criterios y mecanismos que permitan enfrentar estas situaciones, con un mínimo de desajuste institucional.

Las instituciones responden fundamentalmente a demandas de la comunidad o de decisiones de los políticos que las dirigen y que personalmente buscan beneficio o compromisos con grupos de interés o clientelas que por una u otra razón conviene satisfacer en determinado momento. La planificación tampoco puede ni debe eliminar u obstaculizar en modo alguno la improvisación creativa que permite que las instituciones reaccionen con dinamismo y flexibilidad ante situaciones cambiantes o imprevistas.

Lo que la planificación debe garantizar en la fase de política institucional, y recuérdese que debe ser en estricto apoyo a quien toma decisiones finales en este ámbito, es que el marco de referencia básico de qué acciones y comportamientos debe esperarse de cada institución en particular, sea suficientemente coherente como para dar sentido e integración a los programas de actividades que finalmente adopte o escoja la institución para alcanzar sus objetivos.

La política institucional debe facilitar que cada ente público parta de una comprensión amplia –situación que sigue sin ocurrir al día de hoy cuando elaboramos este estudio– de qué papel debe jugar dentro de un Sector y dentro de toda la Administración Pública, en atención al conocimiento de qué es lo que se pretende lograr que se haga para que cada Sector se

proyecte regionalmente con el fin de alcanzar los objetivos y metas globales que constituyen los fines de la acción pública o estatal a largo, mediano y corto plazos.

Debe incurrir cada Institución en definiciones de política global y regional en su propio campo de actividad derivada de las formulaciones más amplias de las fases Global y Regional descritas en los apartes anteriores.

Consecuentemente, la consideración de política institucional debe hacerse sobre los plazos largo, mediano y corto. Cada institución pública, identificados su ubicación y papel en el Sector, tiene que conocer cuál será su futuro y el del conjunto de problemas o necesidades que constituyen la razón de ser suya. Esto lo logra planificando a largo y mediano plazos, y concretando sus metas y estrategias a corto plazo.

En todo caso, la fase de Política Institucional nos lleva al detalle de cómo los recursos disponibles van a ser finalmente organizados y administrados para alcanzar los resultados pretendidos en función de los objetivos sectoriales previamente definidos y reconocidos, así como en función de los objetivos o metas definidos sobre la marcha y dentro de ese marco más amplio de política institucional planificada.

Es a este nivel, cuando la acción pública se fundamenta en política económica y social y detalla en qué se va a invertir, qué programas de asistencia técnica al campesino se preferirán, qué programa de compra de granos se realizará, qué infraestructura se construirá, qué tipo de educación específica se estimulará, en qué áreas se estimulará el crédito bancario, etc.

Y, por supuesto, es a este nivel donde la institución debe garantizar su apropiada participación regional, en virtud de las formulaciones de política regional y sectorial realizadas previamente.

Cabe aquí la aplicación de los conceptos y criterios sobre desconcentración administrativa, ya que la institución se enfrenta a la imperiosa necesidad de identificar sus áreas específicas de acción y la organización de que dispondrá finalmente para ejecutar u operar intensamente en las zonas o regiones donde tiene que contribuir con su aporte para, repetimos, contribuir

al logro de los objetivos de política regional y sectorial.

Es aquí, precisamente, a nivel de la Fase de Planificación Institucional, donde se vuelve indispensable la consideración de aspectos operativos técnicos y administrativos, porque es a este nivel donde finalmente se ejecutan las acciones concretas que constituyen servicios a las *clientelas ciudadanas* respectivas.

Planificación Administrativa

Finalmente, cabe plantear la naturaleza coherente que debe dársele a los aspectos de política administrativa en relación con el descrito proceso integral de planificación de la política económica y social.

La política administrativa ocupa o debe jugar necesariamente un papel inherente en relación con la política económica y social, toda vez que cualquier planteamiento o formulación de política gubernativa en lo económico y social, requiere de la correspondiente adecuación organizativa y administrativa que haga posible la acción sustantiva del Estado.

Recuerde el lector las derivaciones de la experiencia transmitidas en el texto de Waterston en 1965, cuando enfatizó como una de las grandes debilidades en el mundo la desarticulación entre los planificadores macroeconómicos desde sus mismos diagnósticos y diseños, y la capacidad administrativa y organizativa de las instituciones para entender y aplicar las complejas y abstractas fórmulas y proyectos diseñados por aquéllos.

El asunto se agrava cuando son los mismos políticos quienes desestiman la importancia especializada de la *administración pública* como disciplina. En Costa Rica hemos visto esta actitud durante todas estas décadas, y reconocemos con pesar intelectual y profesional que no hemos incidido en cambiarla a pesar de nuestras permanentes incursiones públicas con artículos periodísticos todo este tiempo buscando aclararlo con fundamentos de mucho peso, y señalando situaciones particulares y problemáticas del país que no ser resuelven, o se agravan, por la improvisación en este campo, inclusive en la formación académica que las universidades

públicas al menos, han ofrecido todo este tiempo en estos campos.

El lector ha de saber que el expresidente Oscar Arias, ya Presidente dos veces, ha desdeñado “lo administrativo” de los procesos públicos. Recordamos sus peroratas desde 1975-76 siendo él Ministro de Planificación, enfatizando la importancia de la administración de negocios y el reclutamiento de empresarios exitosos para “manejar con éxito” la Administración Pública.

Como Presidente, lo manifestó abiertamente no sólo diciéndolo sino demostrándolo en el sentido de no ejercitar la conducción gubernativa claramente estipulada en Constitución y en leyes como la No. 5525 de 1974 y la No. 6227 de 1978 tal y como hemos analizado en capítulos anteriores, sino contratando empresarios y administradores y otros profesionales provenientes del sector privado o de negocios sin estar en condiciones siquiera, de evaluar su mal desempeño particular, con lo cual su Gobierno dejó de hacer cosas realmente importantes para racionalizar la “...eficacia de la Administración Pública”, tal y como lo formalizó en el Decreto Ejecutivo No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006.

Recientemente, hace poco más de un año para ser exactos, el Vicepresidente Liberman, economista, proclamó públicamente después de las encerronas que el equipo de Gobierno tuvo en el INCAE en La Garita, Alajuela, que habían salido convencidos de que la mejor forma de lograr éxito en el funcionamiento del Gobierno era “...manejarlo como una gran corporación multinacional”.

Los efectos de tales distorsiones y enajenamientos conceptuales, jurídicos y empíricos, están a la vista en forma de los múltiples problemas que el país ve agravarse a pesar de la disponibilidad de crecientes y multimillonarios recursos públicos para enfrentarlos.

En función de lo anterior, la Política Administrativa debe incorporarse de manera instrumental, pero permanente y consustancial, al proceso de análisis y formulación de política económica y social, y en todas las fases y plazos también descritos, de tal suerte que haya una correspondencia absoluta entre los planteamientos o formulaciones de objetivos y

acciones sustantivos, y la capacidad administrativa para implementarlos.

No planteamos que las unidades de planificación socio-económica deben de hacer también política administrativa. Hay que consolidar la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación económica y social para lograr que las unidades encargadas de ello alcancen niveles razonables de eficacia funcional; pero hay que promover y consolidar también la capacidad y especialización técnicas en el campo del planeamiento administrativo. Esto plantea la conveniencia de prever una ubicación orgánica diferente de ambas clases de unidades, aunque funcionalmente vinculadas para garantizar que el producto de la unidad de planeamiento administrativo sea integrado y consistente con los planes y programas sustantivos de las instituciones a cargo de las unidades planificadoras socioeconómicas.

Tal simbiosis se logró en el país durante largo tiempo, desde 1976-77 en que OFIPLAN tuvo claro este esquema organizativo-funcional según referimos páginas atrás, y lideró una transformación sustancial en el sector público para convertir a las unidades de organización y métodos o análisis administrativo tradicionales, en unidades de planificación o reforma administrativa, con el debido respaldo teórico e instrumental que pudimos producir en nuestra entonces División de Planes y Política Administrativa en la entonces OFIPLAN.

La figura No. 3 ya mencionada, recoge el planteamiento integral que hasta ahora hemos elaborado y anticipa lo relacionado con la totalidad del proceso y de la estructura planificadora que estaremos explicando en detalle en el próximo punto.

Se puede apreciar con detalle cómo concebimos la interrelación sistemática del proceso de dirección y planificación, en la forma de **insumos—productos** que cada fase genera para las otras, así como la interrelación de las mismas estructuras planificadoras, es decir de OFIPLAN y el resto de la Administración Pública.

Las interrelaciones de las fases son en orden descendente según el nivel de especificidad ya comentado, pero también en orden ascendente según se promueva la planificación de

abajo hacia arriba. Se aprecia el papel horizontal e integrador de MIDEPLAN en el proceso, así como las relaciones verticales de las regiones y sectores con el mismo MIDEPLAN, y las relaciones horizontales entre estos últimos, que garantizarán en conjunto la simultaneidad y operatividad de todo este complejo proceso.

EL SISTEMA ORGÁNICO-FUNCIONAL DERIVADO DE, Y DELIMITADO POR, LA LEY No. 5525 DE 1974 ASÍ COMO POR LA LEY No. 6227 DE 1978

Toda la exposición anterior tiene que ver con el contenido del proceso de dirección y planificación que proponemos como el más apropiado para nuestro contexto costarricense, buscando guardar una relación básica en el sentido de que la acción operativa unilateral de toda institución, tiene que darse dentro de una perspectiva más amplia que vincule y obligue a satisfacer tareas dentro de un proceso perfectamente distinguible por sus fases sustantivas.

Ahora, corresponde pasar a un aspecto más concreto que permitirá visualizar la totalidad de nuestro enfoque y su dinámica: la organización de dicho proceso, y su dinámica e interrelaciones más destacadas.

Lo hacemos sobre la base de que todo proceso integral que se describa a nivel conceptual, tiene que ser factible de convertirse en estructura y funciones que garanticen los resultados que se esperan conseguir con la realización del proceso. En la elaboración de este punto, será claro reconocer si el modelo es factible de implantar o no.

Pasamos ahora a desarrollar nuestro enfoque y modelo de *Sistema de Dirección y Planificación*, que tiene como principal característica el reproducir y garantizar la instrumentación eficaz del proceso integral de dirección y planificación ya descrito.

Al utilizar la concepción de Sistemas en nuestro análisis, lo hacemos con la convicción de que la misma sigue constituyendo hoy día como hace casi cuatro décadas, la mejor alternativa para comprender y plantear lo que pretendemos en este trabajo; y lo hacemos también con la seguridad de que hay que incurrir en

ajustes importantes en cuanto a la necesidad de nuestro propio enfoque de la situación.

Por ello, hay que entender que en condiciones de análisis sistémico “ortodoxo” de la Administración Pública,⁶ tendríamos que ver a ésta como al Sistema global objeto de estudio y referencia, aunque Subsistema a su vez del Sistema Político mayor, y veríamos entonces el esfuerzo y mecanismos de planificación, como a un Subsistema de Planificación, toda vez que éste sería una parte de su Sistema mayor. Veríamos asimismo lo que es funciones auxiliares y funciones sustantivas de la Administración Pública como Subsistemas auxiliares y Subsistemas sustantivos (o de conversión), y veríamos lo que es funciones gerenciales o directivas como Subsistema Directivo o Gerencial. Veríamos también lo que es racionalización o modernización y desarrollo administrativo del Estado como Subsistema de Planeamiento Administrativo. (Ver figura 2).

Sin embargo, la perspectiva anterior es inadecuada desde el punto de vista funcional y organizativo en cuanto al enfoque que buscamos desarrollar aquí sobre la importancia sustantiva de la dirección, toda vez que ésta ocupa nuestra atención central y el punto de partida de las consideraciones precisamente técnicas y organizativas que estamos proponiendo.

La perspectiva conceptual y orgánica que deseamos utilizar es la siguiente: el proceso de dirección y planificación caracteriza a nuestro Sistema global, a sabiendas de que el mismo será homólogo por excelencia del Sistema mayor es la Administración Pública, y ésta a su vez, un Subsistema en última instancia del *Macrosistema* que es el Estado mismo.

Nuestra idea de mencionar al *Sistema de Dirección y Planificación* como coincidente con el Sistema de Administración Pública, está orientada desde que la planteamos en 1975 a concebir al primero como marco de referencia político, técnico y organizativo que engloba a la totalidad de la Administración Pública.

⁶ Véase nuestra obra *Administración Pública*, EUCR, San José, 1980. El lector se sorprenderá de cuán poco han cambiado las condiciones de contexto en este país que hacen válido plenamente el abordaje aquí asumido.

Y esto tenía, y sigue teniendo, elementales fundamentos racionales: si se llega a aceptar la proyección que aquí proponemos para la Dirección y Planificación en Costa Rica, necesariamente éstas permearán, como ya hemos descrito, absolutamente todos los aspectos del funcionamiento rutinario de la Administración Pública, convirtiendo ésta en un gran mecanismo de recepción de demandas y de producción de resultados, pero sobre bases de integración orgánica y funcional que todavía, y a pesar de los intentos poco sólidos y disciplinados del Gobierno anterior y del presente para “sectorializar al Poder Ejecutivo” según hemos ya analizado, no existen, es decir, sobre la base de que estamos ante un verdadero Sistema Integrado y Planificado de Dirección. Y esto hace la gran diferencia.

La planificación de este modo se convertirá empírica y naturalmente en el instrumento racionalizador por excelencia de la toma de decisiones públicas, potestad exclusiva de quienes dirigen en todo nivel pero principalmente, quienes constituyen Poder Ejecutivo en cada ramo o sector de actividad, o sea Presidente con cada ministro; y ya hemos descrito cómo estas decisiones son las que en primera y última instancia definen la orientación y *uso* de la *institucionalidad pública* del país. La planificación se proyectará necesariamente a todos los aspectos, niveles y actividades de la Administración Pública.

Lo anterior nos permite derivar dos implicaciones organizativas básicas: por un lado, el Sistema de Dirección y Planificación estará constituido propiamente por un conjunto de órganos, subsistemas básicos y unidades planificadoras a nivel Global, de Regiones, Sectores e Instituciones; por otro lado, el Sistema de Dirección y Planificación impondrá demandas de naturaleza técnica y organizativa sobre la totalidad del resto de la Administración Pública, que podríamos agrupar en varios Subsistemas instrumentales, en el sentido de instrumentar las decisiones políticas del más alto nivel, que se fundamentarán a su vez en el aporte racionalizador del Sistema de Dirección y Planificación.

La constitución orgánica del Sistema de Dirección, que estaremos desarrollando con mayor detalle en las siguientes secciones, sería la de una Dirección Política Central, un órgano central coordinador y contralor, tres subsistemas básicos que serían los de Dirección y Planificación Regional, Sectorial y Administrativa, constituidos por las respectivas unidades de planificación regional, sectorial y las más específicas unidades institucionales de planificación como también por los respectivos órganos políticos, e institucionales propiamente a nivel central y regional.

En cuanto a la constitución orgánica del resto de la Administración Pública, piénsese en la agrupación de la totalidad de programas y actividades alrededor de tres Subsistemas instrumentales: el Subsistema de Conversión o de actividades sustantivas, que comprende a la totalidad de unidades públicas a cargo de servicios o acciones directas a la comunidad o a los habitantes; el Subsistema de Apoyo o de actividades auxiliares, que comprende a la totalidad de servicios o acciones públicas que hacen posible la disponibilidad y administración de insumos para que operen los Subsistemas de Conversión y el Sistema mismo de Dirección y Planificación (como son personal, suministros, presupuesto, contabilidad, estadística, información y financiamiento); y por último, el Subsistema Gerencial, que comprende a la totalidad de cargos de jefatura de todo nivel que en última instancia deben responder por el grado de éxito de los objetivos y por el nivel de logros o resultados de la acción pública en cada nivel de actuación.

Entienda el lector que la principal característica de los Subsistemas que se definen aquí, es la de que son tanto niveles de ejecución, como de análisis, discusión, interpretación y desagregación de política gubernativa, vinculados al órgano central de planificación orgánicamente, y al Presidente de la República.

Los Subsistemas también han de cumplir el importante papel de evitar una relación unilateral entre dicho órgano central y el resto de las instituciones, lo cual se logrará precisamente creando e integrando otras instancias que compartan la responsabilidad de formular

planes y de coordinar y controlar la ejecución de los mismos en sus respectivos ámbitos o fases de planificación.

La existencia de este nivel de Subsistemas básicos es totalmente justificada y técnicamente necesaria. Es preciso que las unidades de planificación propiamente del Sistema -del nivel Regional y Sectorial, y de Reforma Administrativa- estén ligadas al ente central, pero de una manera menos casual y espontánea que simplemente ser partes del Sistema.

La razón de ser de los Subsistemas, en suma, es la de que integren a los políticos y técnicos regionales y sectoriales responsables de decidir en todo nivel administrativo, y en consecuencia de la ejecución, con aquellos de planificación, y de la Reforma Administrativa, para convertirlos en órganos e instancias colegiados que analicen y desagreguen luego los lineamientos de política del órgano central y de la Presidencia, en asignaciones específicas propiamente a Regiones y Sectores, así como en materia de Reforma Administrativa, y que agreguen propuestas de política hacia “arriba” del Sistema.

Lo que se busca es hacer evidente la necesidad de que el país debe definir muy claramente la importancia de este proceso integral de dirección y planificación, para que se inicien de inmediato las acciones de reorganización y conceptualización que se lograron hace tres décadas y que se sostuvieron por cerca de diez años, para que ello permita que a mediano plazo a partir del 2011 al menos, haya una clara relación orgánica entre los grandes lineamientos de política gubernativa, su aplicación geográfica y su asignación operativa a Sectores e Instituciones, tendiendo entonces a lograr un acoplamiento que incida en que las acciones últimas a nivel de institución, estén fundamentadas en un reconocimiento objetivo e integrado de cómo esas acciones específicas encajan dentro de todo un proceso más complejo y racional.

Nadie debe asumir que las instituciones no deban funcionar hasta que no se les haya dado lineamientos globales, regionales y sectoriales. En realidad, la acción institucional más bien arrancará con toda fuerza desde la misma elaboración de la política regional, por cuanto como se verá, el Subsistema de Dirección

y Planificación Regional estaría constituido por un nivel de Dirección Política, y por un nivel de órganos y estructuras ejecutoras; éste último a su vez estará constituido por los mismos Sectores e Instituciones del nivel nacional de Gobierno, reproducidos a nivel regional por la vía de la desconcentración administrativa, así como por todos los organismos de Gobierno Local y otros regionales que se creen al efecto, como fue y debería ser el caso de los Consejos de Desarrollo Regional.⁷

El cuadro total que puede visualizarse, es uno en que las Instituciones estarán operando, pero con una mayor dependencia del aporte de sus propias agencias desconcentradas en las Regiones así como recibiendo orientaciones, lineamientos y normas de los niveles políticos y técnicos superiores de los Subsistemas de Planificación Regional y de Planificación Sectorial. Todo ello obligará a un ajuste continuo sobre la marcha, de tal suerte que en un principio las instituciones y el resto del Sistema desarrollen una habilidad de comunicación, manejo de información y flexibilidad técnica y administrativa, que les posibilite lograr una integración orgánica y funcional en la formulación y ejecución de programas y proyectos. El criterio de “aproximaciones sucesivas” será de vital importancia para generar ese nivel de acción interinstitucional ahora inexistente.

Así, un Subsistema de Dirección y Planificación Regional toma clara justificación cuando se entiende que la fase de Política Regional debe producir y lograr que se ejecuten en última instancia planes y políticas regionales, y que en ello interviene todo un marco institucional planificador y ejecutor que debe actuar en un nivel y con una perspectiva distinta, aunque integrada, de lo global y de lo sectorial. Esto se explicita adelante.

Igualmente, un Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial también debe elaborar y lograr que se ejecuten planes y políticas sectoriales, y en ello intervienen otros actores. Esto también se explicita adelante.

⁷ Recuerde el lector que hubo dos decretos ejecutivos esclarecedores en 1983 y 1984 respectivamente, que sentaron las bases normativo-conceptuales de este enfoque nuestro: Nos. 14184 y 15227-PLAN.

Por su lado, la función de Planificación Administrativa también cumple con sus tareas propias y diferenciadas, y requiere de todo un marco institucional que debe proyectarse en lo global, regional, sectorial e institucional, pues todos ellos tienen problemas institucionales que enfrentar y solucionar. Por ello se constituye un Subsistema de Reforma Administrativa.

Se entenderá luego que las fases Global e Institucional no justifican la creación de Subsistemas. La fase Global recoge precisamente el aporte de todas las demás: la fase Institucional, por otro lado, corresponde ya, a cada institución en particular satisfacerla, y no requiere de nuevos marcos organizativos, pues cada institución se sabe que se proyecta dentro de un Sector y de toda Región.

Como se ve, planteamos un cuadro bastante radical y distinto en cuanto a la concepción de lo que es la Administración Pública en función de un esfuerzo y proceso de planificación integral.

La Administración Pública la concebimos como un gran Sistema de Dirección y Planificación, lo cual exige un cambio también radical en cuanto al análisis y concepción del papel que las distintas partes del Sistema deben jugar, a sabiendas de que dicho papel será de necesidad muy distinto al que aún se concibe o se acepta.

Sistema de Dirección y Planificación

Cuando se piensa en planificación, se piensa en algo novedoso, técnico; en algo que tienen que hacer o deberían hacer todas las instituciones públicas. Sin embargo, el individualismo o celo institucional que existe en cada país hace que cada institución quiera planificar por sí, pero sin limitaciones o ubicación dentro de un contexto más amplio, que imponga en alguna medida lineamientos u orientaciones generales que la obliguen a planificar de manera "subordinada" a un sistema superior.

No vamos a entrar en detalles de si la planificación es bien percibida y aceptada política y técnicamente dentro de cada institución. Sabemos que hay enormes problemas de aceptación por parte de políticos y funcionarios técnicos

de todo tipo. La planificación, como instrumento racionalizador de la política socioeconómica, tiende a convertirse en un instrumento de poder que puede sobrepasar el nivel de tolerancia de otros técnicos no planificadores.

En todo caso en Costa Rica al menos, y a pesar de que la Ley de Planificación de 1974 se hizo para regular el Sistema de Planificación Nacional, no ha funcionado anteriormente a 1979 un verdadero Sistema de Planificación.

Menciona la Ley aludida, objetivos y funciones del Sistema de Planificación; define a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica como organismo coordinador del Sistema y como Oficina asesora de la Presidencia de la República; menciona la creación de oficinas de planificación institucionales, sectoriales y regionales. Pero queda en un nivel grande de vaguedad en cuanto a la interacción de todas estas partes entre sí, aunque menciona el papel promotor, coordinador y contralor que OFIPLAN debe jugar en la organización y funcionamiento de todas esas partes, al tiempo que otorga a la misma OFIPLAN amplias atribuciones para actuar sobre el Presupuesto Nacional, los Presupuestos de Inversiones Públicas de todas las Instituciones Públicas del país, los Planes y Convenios de Asistencia Técnica foránea, los empréstitos extranjeros para el Sector Público, y finalmente, el campo de la racionalización administrativa del Estado.

Para que todo lo anterior pueda operar de manera fluida, coherente, integrada, hay que sistematizar, que es lo que no se había hecho sino hasta 1978. Es decir, había que plantearse la necesidad de concebir y definir una estructura del Sistema que asegurara que los objetivos y funciones definidos para el mismo, se desagreguen y asignen de manera concreta y clara a las distintas partes que constituirán o deben constituir el Sistema.

Igualmente, hay que plantearse la necesidad de concebir y definir relaciones funcionales que permitan que el Sistema opere como tal, es decir, dentro de un orden de interrelaciones claramente jerarquizadas y ajustadas entre sí, sobre la base de un modelo de insumo-productos que garantice que lo que cada parte hace sirve adecuadamente a las necesidades de

conversión y producción de resultados de las demás partes.

Lo que hay que concebir desde el punto de vista técnico-organizativo, es que el Sistema de Dirección y Planificación debe contar como ya se dijo con una Dirección Política, con un órgano Coordinador, con Subsistemas funcionales constituidos por los órganos políticos y Unidades Regionales y Sectoriales de Planificación, y finalmente, con unidades Institucionales de Planificación. Y todo ello, en reconocimiento de que no existe algo semejante en América Latina, ni que lo que existe funciona integrada y eficazmente, produciéndose serias desviaciones y dispersiones en el funcionamiento global del Sistema, resultantes de la imprevisión y de la falta de fundamentación y cohesión organizativas.

Marco Institucional del Sistema de Dirección y Planificación

Dentro del planteamiento anterior, corresponde identificar, a la luz de la realidad costarricense básicamente, la estructura organizativa que consideramos necesaria y viable para darle contenido funcional al proceso de dirección y planificación integral propuesto en las páginas anteriores.

Este marco institucional sigue las pautas adelantadas en la figura 2 de este Capítulo, donde se establece la dinámica general del proceso de dirección y planificación integral, o bien de políticas gubernativas o públicas, así como la representación gráfica de la estructura institucional derivada del mismo, según reflejó en la figura 3.

Una excelente demostración pragmática de este planteamiento, se logró en Costa Rica, con el desarrollo conceptual y creación real de los Subsistemas de Planificación Regional, Sectorial y de Reforma Administrativa a partir de 1975—76. En *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, 1986, adjuntamos al final como anexos, los Decretos Ejecutivos emitidos en 1983—84 que han recreado estos tres subsistemas, así como la misma Ley de Planificación de 1974, en la que se fundamentan jurídicamente aquellos.

El lector podrá así tener una visión realista de la relación Sistema de Dirección y Planificación—Subsistemas de Dirección y Planificación que desarrollamos teóricamente; en Costa Rica esta relación se convirtió en decisiones de gobierno como reglas de juego para operativizar la planificación socio-económica y administrativa, por acción del Presidente Carazo Odio, y bajo el mando político del Ministro- Director de Planificación Lie. Wilburg Jiménez Castro, y posteriormente, por acción del Presidente Monge y su Ministro de Planificación: Ing. Claudio Volio.

Pasemos a ver, cuál es el marco institucional correspondiente a cada fase propuesta de planificación, y a la luz de nuevo de nuestras investigaciones sobre la realidad costarricense y de América Latina, y sobre nuestros análisis de la situación.

Debe entenderse también que planteamos una relación inherente entre la organización del Sistema de Dirección y Planificación como tal, y la organización interna del ente coordinador o central de planificación, de suerte que éste pueda en realidad ejercer una verdadera dirección técnica de todo el Sistema, con perfecta integración y coordinación. En fundamento de esto, presentamos en los anexos la descripción gráfica y de contenido de la organización de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) de Costa Rica, realizada básicamente bajo esta premisa conceptual aludida de la relación inherente entre la organización del ente central de planificación y el resto del sistema. Esta organización se mantuvo fundamentalmente hasta mediados de 1984, cuando fue variada por el nuevo Ministro de Planificación, Juan Manuel Villasuso Estomba, pero sólo en algunos aspectos que no afectaron la columna vertebral de los aspectos globales, regionales y sectoriales que se mantuvieron pero bajo una dinámica decreciente.

Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Global

La fase de Dirección y Planificación Global corresponde por excelencia, en su nivel de definición política, al Presidente de la República. El Consejo de Gobierno tiene también una participación importante, al igual que el Consejo

Económico y el Consejo Social, y la Asamblea Legislativa, en su campo de competencia.

Sin embargo, hay Ministerios que, en cuanto a política económica y social, tienen una importancia vital para el país pues definen una política global, vinculante para el resto de la Administración Pública y de la sociedad costarricense. Son estos, los Ministerios de Economía, Industria y Comercio, y de Hacienda, acompañados por el Banco Central, todos en formulación de Política Económica; y el de Trabajo, en formulación de Política Social.

En esta Fase, el órgano central de planificación del país, MIDEPLAN, debe asegurar la integración y participación de las instituciones anteriormente mencionadas, y recibir las directrices y lineamientos de política global de los niveles de dirección política superior; todo esto, debe convertirlo e integrarlo en un Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual debe formular lineamientos y estrategias de política gubernativa, así como prioridades presupuestarias para el financiamiento del Plan. Esto se explicó en el punto anterior.

OFIPLAN deberá contar, para satisfacer esta Fase, con una División de Planificación Global, la cual establecería nexos y comunicaciones permanentes con la dirección política superior, a través de los canales superiores de la Oficina, y directos con las demás instituciones que formulan Política Global.

Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Regional

Para generar los productos correspondientes a esta Fase y descritos en el punto precedente, existiría un Marco Institucional constituido por MIDEPLAN, tanto a través de su sede política como por medio de sus DESEABLES oficinas regionales de planificación; igualmente, participarán todos los Ministerios e instituciones descentralizadas, también por medio de sus sedes políticas y de sus agencias desconcentradas; papel vital lo desempeñarían los Consejos Regionales de Desarrollo, creados originalmente por Decreto Ejecutivo No. 6.400 de setiembre de 1976, replanteados por Decreto No. 10.157 de junio de 1979 y de

nuevo en 1983, y variados intermitentemente hasta que Oscar Arias los eliminó parcialmente en el 2006. Los Gobiernos Municipales también son organismos de proyección regional; y por último, todas las organizaciones sociales de proyección regional. Igual que en cuanto a la Fase de Política Global, MIDEPLAN debe integrar y anticipar a todo este Marco Institucional en forma precisa, y asegurando que la formulación de Política Regional se de dentro del marco de referencia obligatorio que significa la Política Global de la Fase anterior.

Para ello, debe existir –existió por años, y luego ha sido cancelado en sucesivas Administraciones, vuelto a nacer parcialmente en los últimos dos años de la Administración Pacheco de la Espriella, vuelto a cancelar con Oscar Arias, y ahora en este año 2011 vuelto a nacer parcialmente-, un Subsistema de Dirección y Planificación Regional -Subsistema del Sistema de Dirección mayor- que integraría, vía MIDEPLAN, todo el Marco Institucional descrito; en cuanto a Ministerios y entes descentralizados se refiere, el Sistema agrupará esencialmente a las agencias desconcentradas de estos, que deben operar dentro de normas y política institucional fijadas por sus sedes políticas; pero en apoyo directo de la labor de formulación de política regional y de los Planes Regionales de Desarrollo que, en primera instancia, deben ser atribución y producto de los Consejos Regionales de Desarrollo, aunque en última instancia, han de ser integrados por MIDEPLAN a través de su deseable⁸ División de Planificación Regional y dentro del marco de Política Global para elevarlos precisamente a

8 El Decreto No. 15.277-Plan de febrero de 1984 sustituyó al No. 10.157-Plan de 1979, e introdujo elementos muy novedosos por sobre el anterior, que analicé a fondo en mi tesis doctoral, y que sentaron bases sólidas y viables para la deseable y eventual creación de verdaderas Corporaciones Regionales de Desarrollo, propias de las Regiones y no del Gobierno, aunque supeditadas a la supervisión política de éste. El reciente Decreto 36646-MI-PLAN de junio del 2011, reactiva algunos de los elementos de aquel viejo y válido Decreto, pero se queda corto según adelantamos páginas atrás, en lo pertinente a participación de la sociedad civil y municipalidades, pues no crea un mecanismo alternativo a los consejos regionales de desarrollo.

conocimiento de la Presidencia, la cual decide sobre ellos. Téngase presente en todo momento, la figura 3.

Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Sectorial

Para generar los productos correspondientes a esta Fase y descritos en el punto precedente, debe existir con pleno sustento en la Ley No. 5525 y en particular en su Capítulo IV sobre oficinas sectoriales de planificación, y con ineludible sustento en la Ley No. 6227 de 1974, LGAP, en su figura de Poder Ejecutivo director político, un Marco Institucional constituido por MIDEPLAN, básicamente a través de la División de Planificación Sectorial, y que mantiene nexos directos y permanentes con las unidades sectoriales e institucionales de Planificación del resto de la Administración Pública, y, a través de la Dirección Superior de MIDEPLAN, con Ministros y Presidentes Ejecutivos.

Aquí se da una situación de interés político y técnico para identificar y fortalecer la idea de Sectores, que implica capacidad organizativa y técnica del Gobierno para mejorar las funciones de formulación de política socio-económica sectorial, así como para controlar y evaluar los resultados de la gestión institucional de todos aquellos organismos, ministeriales y descentralizados, que concurren en la consecución de la respectiva política sectorial (sea en Salud, Educación, Economía y Finanzas, Transportes, etc.).

Todo lo anterior debe lograrse dentro del Marco de un Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial —Subsistema del Sistema de Dirección y Planificación—, que integre a MIDEPLAN con todas las unidades Sectoriales e institucionales de Planificación, y en estrecho contacto con y supeditación técnica a la Política Regional que genera el Subsistema de Dirección y Planificación Regional mencionado en la Fase de Política Regional.

Se requiere reconocer con claridad también en el contexto de dicho Sistema Sectorial, un nivel de dirección política, constituido por un Ministro Sectorial, y por un Consejo Asesor Sectorial que integre a aquél con todos los Presidentes Ejecutivos —mientras existan— y demás

funcionarios políticos superiores de los organismos que se proyectan sustantivamente en el Sector; y, en apoyo de este nivel, se debe tener clara la importancia de establecer una oficina sectorial —no Ministerial— de planificación, que se vincule sistemática y directamente con MIDEPLAN y proyecte su propia actividad y la del Consejo Asesor Sectorial hacia las demás unidades institucionales de planificación del Sector, incluyendo las de los mismos Ministerios, así como hacia aquellas otras unidades de planificación de instituciones de otros Sectores que tienen programas o actividades que se proyectan precisamente en el sector sustantivo de referencia.⁹

Tal y como se dijo capítulos atrás, el sector en la concepción que impulsamos desde 1975 en OFIPLAN, es el conjunto de instituciones, programas y actividades que concurren en un campo de actividad que debe ser objeto de dirección política por una única autoridad ministerial, o Poder Ejecutivo. No puede haber un sector bajo dos Poderes Ejecutivos como absurdamente estableció el Decreto 36646 de junio de este año, pues “cada” Poder Ejecutivo tiene según la Cartera del Ministro involucrado, un ámbito exclusivo de responsabilidad.

El Presidente, estando en todos, tiene la prerrogativa de resolver cualesquiera conflictos entre Ministros, pero diseñar el esquema en esos términos actuales es poner una sobrecarga enorme sobre la Presidenta actual o cualquier Presidente futuro, en el sentido de que si los sectores funcionaran como deben, serían una fuente permanente de conflictos entre ministros en la aplicación de sus competencias limitadas en este caso por una mala asignación de instituciones, o de programas y actividades.

Este Decreto de junio 2011 involucró en dicha noción de Sector como dijimos páginas atrás también, pues lo define como

⁹ Este esquema se formalizó en el Decreto No. 14.184-Plan de enero de 1983 el cual reactivó el esquema sectorial dado en el decreto No. 9644-PLAN de 1979, e introdujo también novedosos y útiles mecanismos de coordinación intersectorial y de participación ciudadana a nivel de sectores. Se pretende en el presente Gobierno emular, tímidamente, aquel esquema integral de 1984 vía el Decreto 36646-PLAN de junio de este año, según adelantamos páginas atrás.

el conjunto de instituciones, no programas ni actividades, lo cual formalmente deja por fuera del ámbito de autoridad de cada Poder Ejecutivo actividades importantes de ministerios y entes autónomos que debían ser responsabilidad suya pero que quedan o sin dirección o invisibilizadas, en “manos” de otro Ministro constitutivo del Poder Ejecutivo pero sin competencia para ordenarle a ese u otros entes, las actividades que legal y políticamente corresponde a otros Ministros dirigir.

Es el mismo error que comete la Contraloría de la República cuando al clasificar los sectores o sus Áreas de fiscalización en el ámbito de la así conocida DFOE, incluye por ejemplo a Acueductos y Alcantarillados como institución íntegra o completa en el Sector Ambiente

y Energía, ubicando en él la totalidad del gasto presupuestario del Instituto.

Se omite así el reconocimiento de que una institución autónoma como ésta -al igual que por ejemplo SENARA-, tiene una actividad que sí debe ser objeto de dirección por el Ministro de Ambiente -explotación y extracción del recurso agua-, pero tiene otra actividad principal que debe ser objeto de dirección por el Ministro de Salud -potabilidad del agua y alcantarillados-. SENARA, por el Ministro de Agricultura en su actividad de riego y avenamiento.

La Contraloría contribuye a la confusión pues su fiscalización de la eficacia de la Hacienda Pública encomendada en la Constitución Política (arts. 183 y184) proyecta una imagen errónea sobre cuál o cuáles ministros, o

FIGURA 4
SECTORIALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE MINISTERIOS E INSTITUCIONES QUE CONFIGURAN
LOS SECTORES DE ACTIVIDAD

SECTORES

SALUD	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	AGROPECUARIO	TRANSPORTES	N
□	□	□	□	□	□
○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----
-----	-----	-----	-----	-----	-----

SISTEMAS HORIZONTALES DE APOYO

↓
 PERSONAL

 ABASTECIMIENTO

 PRESUPUESTO

 INFORMÁTICA

 ETC.

DESCONCENTRACIÓN

	Sa.	Ed.	Ec.	Ag.	Tr.
AGENCIAS REGIONALES DE MINISTERIOS	□	□	□	□	□
Y DE ENTES DESCENTRALIZADOS:	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
PROGRAMAS Y ACTIVIDADES	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △

Sa.	Ed.	Ec.	Ag.	Tr.
□	□	□	□	□
○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △

REGIÓN 1

Sa.	Ed.	Ec.	Ag.	Tr.
□	□	□	□	□
○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △

REGIÓN 2

Sa.	Ed.	Ec.	Ag.	Tr.
□	□	□	□	□
○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △	△ △ △

REGIÓN N

“Poderes Ejecutivos” son responsables de cuáles resultados de una misma institución.¹⁰

Estos gráficos deben ser vistos en el contexto de la figura 3 que ofrecimos páginas atrás, pues son también esquemas de vieja data que permiten comprender la globalidad del sistema institucional y los procesos asociados a las nociones costarricenses de dirección y planificación. El esquema en la figura 3 fue publicado junto con estos dos, por primera vez, en nuestro libro *Administración Pública*, de 1980, y en la segunda edición de éste en 1986, ya pudimos actualizarlo con fundamento en la Ley General de la Administración Pública de 1978, como Sistema de Dirección y Planificación Integral.

De él se derivaban de manera clara y articulada, pero el lector comprenderá que es útil para comprender mejor hoy lo que el Gobierno está forjando de manera incompleta y por ello ineficaz con sus decretos ejecutivos de junio y julio de este año, los dos Subsistemas fundamentales que permitan, y siguen permitiendo si se les activara bajo estos supuestos que a su vez materializaron el contenido normativo de la Ley No. 5525, identificar y ordenar la totalidad de instituciones y procesos públicos y hasta sociales dedicados al desarrollo integral del país: uno, el Subsistema de Dirección y Planificación

Sectorial según Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983, y otro el Subsistema de Dirección y Planificación Regional según Decreto No. 15227-PLAN de febrero 1984, dos verdaderas joyas de creación autóctona que, insistimos, aun no han sido reemplazadas por mejores o más eficaces diseños posteriores, mucho menos en los últimos dos gobiernos cuando los decretos que se han elaborado para *sectorializar* y *regionalizar*, han carecido de un marco teórico-conceptual y jurídico, situación que nos parece pocos en el país y en la misma Contraloría han estado en condiciones y con interés genuino, de VALORAR Y EVALUAR por cuanto, precisamente, desconocen la teoría nacional que los sustentó, en su diseño original desde 1976 y en sus versiones reglamentadas de 1983 y 1984.

10 Véase nuestro trabajo ya referido, *Fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica: ¿cuán efectiva?*, IICE, marzo 2011.

Marco Institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Institucional

En esta Fase, corresponde a nivel de Instituciones Públicas, formular los respectivos planes operativos de cada Institución; y, a nivel de MIDEPLAN, corresponde únicamente asegurar una asignación racional de recursos, así como formular criterios para identificación y promoción de Inversiones Públicas, a la luz de la Política Global, Regional y Sectorial respectiva.

En el primer caso, las Instituciones deben definir sus propios planes operativos dentro del marco de referencia que significa la Política Global, Regional y Sectorial que les llega desde niveles superiores de dirección política. Se eliminaría así la formulación errática y unilateral de Política Institucional, como hemos denunciado desde 1975 que ha ocurrido hasta la actualidad. Cada Institución tendría claramente identificado y asignado un papel y un aporte que dar dentro del conjunto sistémico de la Administración Pública y de los objetivos de Gobierno. En el segundo caso, MIDEPLAN, inclusive por Ley de Planificación interviene principalmente en la promoción y evaluación de inversiones a nivel de Instituciones. Y esto debe permanecer así, por cuanto la formulación de Política Institucional en cuanto a control y evaluación inclusive, debe ser resorte de cada Sector, el cual como se explicó en el punto anterior sobre Política Sectorial, debe haber un nivel de Dirección Política Sectorial —un Ministro Sectorial y un Consejo Asesor Sectorial— y una oficina sectorial de planificación de apoyo a dicho nivel. OFIPLAN no debe establecer un contacto y control directos sobre instituciones individuales, sino a través de los mecanismos y organismos sectoriales mencionados.

El Marco Institucional a articular por el órgano central de planificación, es el constituido por el Presidente mismo, el Consejo de Gobierno —ambos a un nivel de dirección política superior—, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, las oficinas sectoriales de planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores —en todo lo que es crédito externo y cooperación técnica internacional—, y la Asamblea Legislativa en su campo de competencia.

Marco Institucional correspondiente a la función o actividad de Planificación Administrativa

La función o actividad de Planificación Administrativa tiene que ver en nuestro enfoque, con todas las Fases del proceso integral de dirección y planificación, pues todas estas tienen problemas de tipo organizativo y funcional que hay que enfrentar y solucionar.

Tal función se convierte en principal instrumento para generar y lograr una inmediata reforma integral de la Administración Pública, y el correspondiente ajuste actualizado de toda esta institucionalidad acorde con el paso del tiempo tal y como establece el Capítulo V de la Ley No. 5525 de 1974. Corresponde a MIDEPLAN promover e integrar, y controlar y evaluar, toda acción institucional tendiente a ello.

Deben participar en este Marco Institucional, el Presidente de la República, quien dirige el proceso de reforma administrativa personalmente, así como el Consejo de Gobierno, los Sectores e Instituciones, los Sistemas horizontales de apoyo y sus cabezas normativas o reguladoras (Dirección General de Servicio Civil y Oficinas de Personal de entes descentralizados, en materia de recursos humanos; y así sucesivamente en lo que respecta a presupuesto, a contabilidad pública, a administración financiera y de abastecimiento, a estadística e informática, etc.); deberán participar también los deseables y eventuales Consejos Regionales de Desarrollo, y a través de estos, las Municipalidades, y las organizaciones privadas y populares.

MIDEPLAN debe contar con una unidad especializada, como lo fue su División de Planes y Política Administrativa desde 1974 (bautizada por gobiernos posteriores como “Reforma del Estado”, “Racionalización del Estado” y diversos otros nombres), que oriente, integre y promueva la función de Planificación Administrativa para una Reforma integral de la Administración Pública, a través del Sistema que puede denominarse de Reforma Administrativa -Subsistema del Sistema de Dirección y Planificación— u otra denominación preferida pero igualmente direccionada por el gobernante de turno, que integre todo el Marco Institucional descrito, en un conjunto coherente de

acciones interinstitucionales de tipo macro y microadministrativo.

Si esto se hace con el enfoque correcto que en este texto desarrollamos, tal esfuerzo desde MIDEPLAN sin duda garantizaría que lo que cada Institución individual realice organizativa y administrativamente, tenga relación estrecha con los requerimientos organizativos y administrativos de Sectores, Regiones y, en instancia final, de la Administración Pública como un Sistema que debe formular y ejecutar la Estrategia de Desarrollo de Gobierno con fundamento, reiteramos, en el modelo país configurado en la Constitución Política y en el sistema de leyes que lo perfeccionan a niveles instrumentales u operativos, o sea la visión de largo plazo que no hay que esforzarse en buscar para definir, sino en reconocer y respetar (*nuestras* 277 normas presentadas en junio del 2009, IICE).

Se puede apreciar con detalle cómo es deseable y necesario concebir la interrelación sistémica del proceso de dirección y planificación, en la forma de insumos-productos que cada fase genera para las otras, así como la interrelación de las mismas estructuras planificadoras, es decir, de MIDEPLAN y del resto de la Administración Pública.

Las interrelaciones de las fases son en orden descendente según el nivel de especificidad ya comentado, pero también en orden ascendente según se promueva la planificación de abajo hacia arriba. Se aprecia el papel horizontal e integrador de MIDEPLAN en el proceso, así como las relaciones verticales de las Regiones y Sectores con el mismo MIDEPLAN, y las relaciones horizontales entre estos últimos; todo ello garantizará en conjunto la simultaneidad y operatividad de todo este proceso descrito.

Cabe advertir que en un sistema federalista de Gobierno, sigue siendo viable todo el planteamiento esbozado aquí en cuanto al aparato público de nivel Federal, que se proyecta siempre por Sectores en cada Región o Estado del país. Las correspondientes unidades estatales de planificación socio-económica y administrativa deberán coordinar estrechamente con las oficinas de planificación regional del nivel

Federal de Gobierno, de suerte que la planificación regional adquiera la interrelación y dinámica necesarias entre las actividades sustantivas que son responsabilidad del Gobierno Federal, y las actividades sustantivas que son responsabilidad de cada Estado federado. Los Planes Regionales ‘*k*’ entonces serían una integración perfecta de las actividades sustantivas entre tales niveles gubernativos.

La planificación administrativa, actividad coadyuvante y condicionante de la efectividad de los procesos de conducción gubernativa para el desarrollo integral del país

Nos ubicamos ahora dentro del ámbito de proyección del nivel y estructura del sistema de Dirección Pública que tiene la responsabilidad de instrumentar y adecuar las decisiones de política sustantiva de Gobierno; es decir, de la *Dirección Administrativa o Sistema Gerencial Público*.¹¹

La planificación administrativa ha de verse como el principal *instrumento racionalizador* de la toma de decisiones de política y gestión administrativa pública en apoyo de la política sustantiva de Gobierno.

Así, tiene dicho instrumento y actividad que proyectarse necesariamente en cada una de las fases descritas en el tema anterior, y sobre la totalidad de problemas organizativos y administrativos dentro de cada una de ellas. Hay problemas organizativos en el esfuerzo de formular una política global, para formular una política regional, y así en todas las fases del proceso de Dirección y Planificación Socio-Económica que hemos descrito.

Debe el lector entender que la planificación administrativa debe organizarse y proyectarse como un “Subsistema del Sistema de Dirección y Planificación”, con capacidad técnica y organizativa para valorar y solucionar problemas en cada fase y ámbito de política socio-económica.

A nivel institucional, la planificación administrativa se manifiesta en su dimensión microanalítica, y al igual que la planificación socio-económica, *debe proyectarse sobre la totalidad de problemas organizativos-administrativos que enfrente la institución*, tanto por causas internas como por causas y vinculaciones externas, que como hemos visto repetidamente, son múltiples y complejas en el ámbito del Sistema Integrado que es, o debe ser –reconocimiento de rigor ante el panorama desolador e ineficaz de la institucionalidad que el país exhibe hoy día-, la Administración Pública.

Planificación administrativa: proceso y elementos

Trátase a nivel macro, meso (medio, es decir de sectores de actividad y regiones de desarrollo) o microadministrativo, la *planificación administrativa debe ser entendida también como un proceso*, con una serie de elementos característicos que el técnico a cargo de tal función y proceso debe dominar ampliamente, en beneficio de su respectivo ámbito de proyección (la Región, el Sector o la Institución).

El proceso y sus elementos constitutivos, lo visualizamos de la siguiente manera:

- I. Investigación administrativa y diagnósticos
- II. Pronósticos
- III Definición de objetivos, metas y estrategias básicas
- IV. Estrategias de desarrollo institucional
- V. Previsión de recursos
- VI. Diseño institucional
- VII. Desarrollo organizativo
- VIII. Consideraciones prácticas: sectorialización, regionalización y planificación como elementos condicionantes del diseño y funcionamiento institucional

Todo técnico y profesional responsable de desempeñar la función de Planificación Administrativa debe, para fundamentar eficazmente el proceso de toma de decisiones en

¹¹ Se dijo páginas atrás que este tema de Dirección Pública fue abordado en detalle en nuestro segundo libro *Administración Pública*, EUCR, de 1980, y en su segunda edición de 1986.

tal materia, conocer y dominar todos y cada uno de esos elementos citados. Se debe comprender, entonces, que lo que proponemos es el desarrollo de tal campo técnico como área de especialización y formación técnica y profesional, dentro de la formación básica de generalistas en Administración Pública.

Una brevísima descripción de cómo vemos el contenido y la interrelación de esos elementos dentro del proceso de planificación administrativa, será suficiente para que el estudiante luego confronte críticamente la bibliografía disponible y profundice sus conocimientos en esta materia.

Lo que hemos intentado hacer desde hace más de tres décadas en este campo, es una integración de áreas que ya se han desarrollado y se proyectan en forma totalmente desintegradas unas de otras, y que a nuestro juicio deben constituir precisamente elementos de una actividad: la actividad de planificación administrativa. De otra manera, su impacto unilateral en nuestra Administración Pública seguirá siendo estéril, insignificante, como lo ha sido al presente a juzgar por la inocua labor que MIDEPLAN ha realizado a lo largo de estos años en materia de modernización o racionalización administrativa, sin enfoque y sin reconocimiento alguno en lo que la misma Ley No. 5525 ordena como Sistema de Planificación Nacional, o sea sectores y regiones, además de instituciones, que deben desplegar una capacidad de decisión y acción de conjunto pero no lo han hecho.

Las mismas regiones han estado sujetas en su manejo a los caprichos de cada Ministro que llega, sin convicciones que les haya permitido sostenerse de un gobierno al siguiente como ámbitos de desarrollo por derecho propio y como ámbitos para la participación protagónica de los actores regionales que no tienen voz en los procesos gubernativos a pesar de que existen y se desempeñan como tales ante instituciones y municipalidades como beneficiarios o destinatarios de servicios y regulaciones que los afectan directamente en su condición de vida.

Igual ha ocurrido con el ámbito sectorial, sin que MIDEPLAN haya desplegado explícitamente esfuerzos constantes y continuos de modernización administrativa como la Ley No. 5525 manda con total claridad, a veces simplemente no haciéndolos, a veces haciéndolos sin ese marco referencial sectorial tan indispensable para conocer y entender cómo grupos de instituciones tienen que poder funcionar como un conjunto bajo la dirección política de un Ministro con el Presidente de la República pero no funcionan. Otras veces como en la Administración pasada, delegando en “ministros rectores de sector” literalmente la aprobación de reformas o cambios institucionales, rehuyendo este Ministerio su obligación de garantizar o tutelar la coherencia y consistencia de numerosos cambios internos de instituciones que pueden llevar al traste la necesaria y deseable articulación de esfuerzos interinstitucionales requeridos para entender y resolver problemas de la población-objetivo de esos grupos de entes que llamamos Sector de Actividad, y más aún en su proyección regionalizada.

No basta con que MIDEPLAN formule pautas, criterios y terminología que las instituciones deben aplicar en sus esfuerzos de modernización administrativa. Esto lo hicimos en nuestros diez años en MIDEPLAN como Directores de la División de Planes y Política Administrativa, luego Reforma del Estado.

Sin embargo, nunca se dejó de intervenir en la revisión y autorización final de toda reforma institucional, garantizando así que en la praxis los resultados buscados en toda iniciativa individual de instituciones se correspondiera con una adhesión a los criterios generales que garantizaban que se dieran en fundamento y respaldo de la necesaria acción de conjunto que respondiera al sentido específico de dirección política de sector a cargo de cada ministro en su condición de director político, o “rector”, de cada ramo o campo de actividad.

Veamos el proceso tal cual lo planteamos hace más de tres décadas, y cómo estamos convencidos de que puede ser adecuado y eficaz hoy día ante la erraticidad de los esfuerzos que MIDEPLAN y las instituciones como tales han desplegado todos estos años en este campo,

con un impacto nocivo o negativo en cuanto a la capacidad de la Administración Pública para funcionar como el sistema integrado de decisión y acción que no por decirlo este autor, deja de ser una obligación y condición necesaria claramente establecida en la Constitución Política para permitir la eficaz materialización de los derechos de los habitantes en ella consagrados.

Toda otra argumentación que afirme que la anterior es una posición meramente “legalista” porque no contempla la *realidad verdadera* del país en sus muchas debilidades, es espuria o ilegítima no importa la fuente foránea o nacional en que se base. El régimen de Derecho existe para ser cumplido. No es que no tengan razón quienes argumentan, como el actual Ministro de Hacienda Fernando Herretero (setiembre, 2011), que los legisladores son culpables cuando aprueban leyes que generan más obligaciones para el Estado, o concretamente el Gobierno de la República, que implican más gasto –funcionarios, prestaciones, infraestructura, equipamiento, etc.- sin producir en la misma legislación las nuevas fuentes de ingreso.

Pero, este “garantismo” como lo llaman muchos analistas, no se da en el sinnúmero de obligaciones gubernativas que sí han nacido con fuentes claras de financiamiento, o las fuentes tributarias que respaldando el Presupuesto de la República o accionar del conjunto de ministerios, han sido suficientes en cantidad pero no se han correspondido con una visión de conjunto ni de prioridades ni de racionalidad en la asignación ni ejecución de ese enorme financiamiento real.

Los gobernantes más bien abusan por amiguismo y clientelismo político-partidista, en el exceso de prebendas para sí mismos y para sus adláteres en las instituciones y fuera de estos –viajes, ascensos, capacitaciones, viáticos, publicidad, prestaciones de servicios con total amiguismo o partidismo-, sin ningún sentido de equidad ni racionalidad para con el usuario ni para con el sentido de compromiso con los derechos de los habitantes que cada Ley normalmente reglamenta con bastante claridad enunciativa.

MIDEPLAN no puede alegar marginalidad o falta de responsabilidad en los ajustes orgánicos y administrativos en que ministerios y entes autónomos incurren y que generan las enormes desviaciones y distorsiones inclusive en materia de empleo público, contrataciones administrativas y manejos financieros que tanto se ventila en los medios de comunicación, o a veces por la Contraloría de la República en sus diversas formas de fiscalización y auditoraje. Ninguno, sin embargo, llega a identificar las causas verdaderas que están sólidamente fundadas en ese clientelismo partidista y amiguismo con que gobernantes y cuadros altos y medios manejan desde hace tres décadas, lo que otrora fueron procesos y decisiones tecnocráticas relativamente mejor intencionadas y menos corruptas.

El analista o especialista en planificación administrativa no debe descuidar lo anterior si pretende constituir un agente de cambio positivo en las instituciones o desde MIDEPLAN. El Capítulo III, precisamente, se ofrece en el presente estudio como un marco referencial que dicho analista tampoco debe descuidar, pues le da el sustento conceptuoso y temático sobre aspectos del fenómeno organizativo, administrativo y gerencial que no se encuentran en ningún texto foráneo, ni nacional, de “administración pública”, o “desarrollo organizacional”, o “teorías administrativas” de las que nuestros graduados universitarios aprenden “administración”.

Peor, si quienes incursionan en este campo de la organización pública son graduados de disciplinas de administración de empresas o ingeniería industrial, o abogados improvisados, o en realidad cualquier otro profesional no administrativista público que en nuestra región latinoamericana, no sólo en Costa Rica, andan prestando servicios de modernización institucional o estatal, inclusive avalados por organismos como CEPAL, ILPES, BID, PNUD, Banco Mundial y otros, sin ser especialistas formados en el campo publicista.

El caso más sonado que evidencia esta situación, es el del Sector Salud en tres vertientes: una, la de la mal llamada “rectoría del Sector” que siendo una potestad del ministro

como titular del órgano llamado Poder Ejecutivo -Presidente con ministro- se ha dejado ir durante años por el fortalecimiento del Ministerio de Salud, inclusive con la creación de “áreas rectoras” como si esta competencia fuera delegable en funciones menores y pudieran estos ejercerla en nombre del Poder Ejecutivo sobre la Caja del Seguro Social, de AyA y de otros entes del Sector. No se entiende para nada lo que en Costa Rica significa rectoría política, y así se justifican grandes reformas costosas para el país o para los donantes que al fin de cuentas no cambian la esencia de los males sociopolíticos e institucionales del país y no se gana ninguna lucha contra “nada”.

Dos, el caso de la reorganización del Min Salud que se puso en manos de ingenieros industriales que carecen de esta visión publicista, lo cual nos resultó notorio de cara al esfuerzo por “transformar” un Ministerio para hacerlo más competente en su “carácter de rector” de Sector, sin cuestionarse desde un inicio que tal abordaje era inocuo e ilegítimo de cara a nuestro marco constitucional y la misma LGAP de 1978. Lo que se haga en este sentido para fortalecer al Min Salud, no lleva ciertamente –de ningún modo- a que el Sector como tal sea más eficaz en la consecución de sus fines fundamentales según la Constitución y la Ley General de Salud.

Tercero, la decisión presidencial para investigar la Caja mediante una Comisión, vio la configuración de ésta con dos economistas de prestigio, una socióloga y un representante de los empresarios, pero no contempló la necesaria participación de un administrativista público. No creemos que tal exclusión se haya dado por considerar la Presidenta Chinchilla que el país no forma administradores públicos idóneos, lo cual no discutimos en absoluto pues somos críticos de tal formación académica según ésta se materializa al menos en la UCR, sino porque no contempló ella como deseable o necesario que tal visión profesional era esencial dentro del equipo de trabajo constituido para hurgar profundo y con sentido de integralidad del fenómeno institucional-burocrático-financiero que es la Caja.

LOS PLANES DE DESARROLLO: ¿PARA PLANIFICAR O DIRIGIR? POLÍTICAS GUBERNATIVAS A CONSAGRAR EN ELLOS: METAS Y TIPOS DE MEDIOS SEGÚN LGAP, ART. 99

En el estudio anterior *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*, realizado en la misma Escuela de Ciencias Políticas en marzo de este año, proporcionamos un análisis narrativo que el estudiante o lector del presente texto hará bien en consultar pues constituye marco referencial obligado del presente acápite, el cual en lo básico nos permite llamar la atención sobre una pregunta que a muy pocos analistas, estudiosos y practicantes de la planificación, interesa.

E interesa poco porque en la literatura internacional es común leer tantos análisis interpretativos, teóricos o propositivos sobre planificación que no toman en cuenta del todo lo pertinente a la categoría analítica o actividad de *dirección política o gubernativa* como marco de contexto para ubicar mejor y más viablemente la instrumentalidad del fenómeno de planificación.

Es así en muchos campos del saber, sobre todo en ciencias sociales.

En el análisis o estudio particular de subtemas administrativos, por ejemplo, es común encontrar textos que tratan el tema de “recursos humanos” exactamente como se enseña en muchas universidades la “especialidad” de recursos humanos en un nivel de bachillerato o licenciatura. O sea, como un mundo aparte, no como un subtópico o subfenómeno del fenómeno mayor organizativo o gerencial. Es así con temas como “evaluación de proyectos”, “administración de proyectos”, “desarrollo organizacional”, “liderazgo”.

Uno encuentra en dichos textos, cursos o carreras, un sinnúmero de enunciaciones prospectivas que el estudiante aprende a recitar, y con ello se le acredita como especialista en el campo.

En materia de *planificación*, el problema no es tan distinto. Cuando se consultan fuentes respetables de ILPES, CEPAL, PNUD, BID y otros organismos como el Banco Mundial, con frecuencia se encuentran textos, artículos o

investigaciones sobre planificación económica, o social, que no reconocen el contexto competencial y funcional mayor en que dicha actividad tiene que ser ubicada para que sea tratada o desarrollada razonablemente y con viabilidad; es decir, un abordaje que permita a quien lea o estudie esas fuentes, entenderse como especialista en un campo o materia que tiene forzosamente que estar al servicio de quienes toman decisiones en la estructura institucional respectiva, y no al revés.

En nuestro caso nacional, la Ley No. 5525 de 1974 no deja lugar a dudas sobre a quién debe servir la actividad de planificación. Su artículo 4° es claro que al Presidente de la República el Sistema Nacional en su total conjunto, y a cada órgano superior de ministerio y ente autónomo, las unidades constitutivas del Sistema, a saber: unidades institucionales, oficinas sectoriales, y otras según se incorporen mecanismos de consulta y coordinación con los grupos de la sociedad civil.

El Presidente, huelga decir, es el máximo decisor o director político de la Administración Pública.

Dijimos en el trabajo anterior arriba referido, de marzo de este año 2011, que en Costa Rica los planes nacionales de desarrollo han sido erráticos, mal sustentados, aleatorios. Basarlos en el “programa electoral” del Partido vencedor como tantos proclaman formalmente no ha sido, ni es, ninguna garantía de idoneidad y pertinencia, menos de entereza jurídica.

La actual Ministra de Planificación, Laura Alfaro Maykal, escribió en La Nación en diciembre del 2010 que “la garantía de la coherencia y seriedad del Plan” era que se basaba estrictamente en la propuesta que el partido Liberación Nacional había ofrecido en campaña electoral, y que esto implicaba un respaldo mayoritario del pueblo y un compromiso solemne de la Presidenta.

Tal simplismo político lo hemos denunciado en los últimos dos análisis que hicimos en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR sobre las propuestas electorales de los partidos políticos en el 2006 y en el 2010, demostrando cómo, precisamente, todos los partidos sin excepción alguna incurren

en las mismas omisiones jurídicas, conceptuales y temáticas, con absoluta prescindencia de Constitución y leyes importantes cuyo simple y directo cumplimiento haría, según hemos reiterado a lo largo de todos estos años, una diferencia sustancial entre la Costa Rica que tenemos y la Costa Rica diseñada en la Constitución Política.

En nuestro primer libro formal, *Introducción al análisis de la burocracia pública*, EUCR, San José, 1980, formalmente elaboramos la tesis de que el Programa de partido debía convertirse en Programa de Gobierno (pp. 39-40), aunque la posición la planteamos de manera integral y pionera en los trabajos publicados por la Escuela de Administración Pública, de nuestra autoría en 1977, *Lecturas sobre Administración Pública. Teoría y Práctica*, UCR:

En cada comicio electoral... es interesante observar que cada partido político busca ofrecer al electorado un planteamiento ideológico-político a nivel de Programa de Partido, es decir, de ideario de aspiraciones, objetivos, metas, programas y hasta proyectos de corte técnico-político que el Partido aspira a convertir en su Programa de Gobierno, si gana la justa electoral... Esta fuente de inspiración política, es usualmente olvidada o ignorada por la mayoría de funcionarios técnicos o de carrera que concurren luego en su instrumentación operativa.

El análisis de situación en el mundo en materia de planificación que Waterston proporcionó hace cincuenta años y que grandemente motiva nuestros últimos estudios en la Escuela de Ciencias Políticas, efectivamente demostró que unos países no tenían que tener planes como tales para planificar, y que muchos que tenían planes formales, no los ejecutaban o cumplían.

Demostró dicho estudio de Waterston también, la pretenciosa actitud y prácticas de especialistas en planificación propiamente, sobre todo económica, al asumir acríticamente y sin visión o sentido de la necesaria viabilidad política que por fuerza debe valorarse en el contexto

de instituciones o procesos gubernativos, y actuando según lo que muchos teóricos de entonces predicaban, que la planificación debía definir objetivos y metas de desarrollo.

En Costa Rica, pudimos corroborar esta común actitud desde un inicio de nuestra incorporación a la entonces OFIPLAN en setiembre de 1974, en el sentido de cómo era cierto que planificadores tanto en el órgano central del Sistema de Planificación Nacional, o sea OFIPLAN, y en diversas unidades institucionales de planificación, se creían con atribuciones de imponer sus perspectivas de desarrollo a los ministros y presidentes ejecutivos de entes autónomos bajo la errada posición de que “primero hay que planificar”, y después se organiza, se dirige, se coordina, se controla y se evalúa. Y todo ello, en el contexto del más simplista análisis de los primeros forjadores de teorías administrativas en Europa y Estados Unidos.

No nos tomó mucho tiempo a partir de ese setiembre de 1974 cuando comenzamos a laborar en OFIPLAN, reconocer que esa presunción de tantos especialistas de entonces, ni era válida ni fundamentada al menos para Costa Rica y menos de cara a la nueva o reciente Ley No. 5525 de mayo del mismo año.

Y, sobre todo, no fue difícil concluir que los análisis de la reciente experiencia mundial transmitidos por Waterston en su obra citada, se aplicaban íntegramente a nuestro caso nacional: especialistas en planificación que se creían con derecho a fijar objetivos y metas de desarrollo en propuestas de planes de inversiones y planes específicos de índole sectorial –agricultura, industria, salud, educación, o en finanzas públicas–, en consecuencia desentendiéndose de lo que los partidos políticos planteaban en campaña electoral. Mas también, desentendiéndose de lo que los jefes políticos recién llegados, apoyaban como prioridades propias.

En consecuencia, lo único que lograban en el ejercicio de sus labores planificadoras era enajenar a los políticos de turno de sus impresionantes y complejas proyecciones y fórmulas, de índole macroeconómicas muchas de ellas.

El asunto de fondo: en nuestra argumentación de los primeros años, o sea en los setenta, asumíamos que los partidos debían reconocer Constitución y leyes como marco referencial obligado para sus programas electorales; pero no fue así, y no lo es aún. En el 2009 acudimos al Tribunal Supremo de Elecciones con el argumento de que éste era el organismo tutelar de los partidos políticos y las campañas electorales, y ello exigía que marcaran pautas a los partidos sobre cómo justificar sus propuestas electorales partiendo del artículo 98 de la misma Constitución.¹²

Este artículo 98, establece con claridad que todo partido tiene que comprometerse con los enunciados fundamentales, u orden constitucional, de la República para poder operar legítimamente.

Si el Plan Nacional de Desarrollo *tuviera* concretamente establecido ese largo plazo con tal fundamento jurídico-conceptual, los partidos lo reconocerían y entonces sí sería válido admitir que las propuestas electorales, según adelantamos capítulos atrás, sí podrán distinguirse según las Metas y Tipos de Medios que propongan para materializar esas 277, más o menos, enunciaciones de política que hacen un genuino y sólido modelo país en Costa Rica.

En la Administración 74-78, dijimos en ese trabajo de marzo de este año y lo reiteramos capítulos atrás, no hubo un Plan de Desarrollo que guiara la acción del Gobierno, pero sí una partitura muy bien elaborada y detallada que el Presidente Oduber Quirós aplicó y ejecutó con una alta efectividad: el “libro verde” que el Partido Liberación Nacional había ofrecido en campaña electoral.

Igual, los tecnócratas en OFIPLAN y su Ministro sin Cartera de entonces, Oscar Arias Sánchez, no prestaron atención alguna a dicho documento sino que estuvieron muy absortos en elucubraciones de su interés profesional particular, casi todos de índole sectorial y sin interés aparente ni “músculo” alguno para influir

12 De aquí, nuestro trabajo *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica...*, IICE, 30 junio 2009, en el que justificamos cómo 277 artículos en Constitución y leyes, sí proporcionan un modelo país y un modelo de conducción efectiva al que todos en Costa Rica debían comprometer su accionar político, tecnocrático y fiscalizador.

al Presidente mismo y al grupo de coordinación política de altísimo nivel académico –casi todos jóvenes economistas: Eduardo Lizano, Federico Vargas, Fernando Naranjo; Rodolfo Quirós Guardia, Federico Herrero, Max Soto Esquivel– que se organizó bajo el alero del Ministro de la Presidencia Carlos Manuel Castillo, también Primer Vicepresidente de la República.

Nuestro propio aporte laboral e intelectual, no tomó debida nota de ese grupo ni de esa partitura programática de Gobierno cuando planteamos diversos complementos conceptuales y orgánicos a los esfuerzos que en materia de dos sectores –agricultura e industria– y de regionalización geográfica, OFIPLAN venía realizando con entusiasmo y apoyo internacional de ILPES y de Alemania, respectivamente, pero sin ningún apoyo presidencial al momento de nuestro ingreso a esa Oficina de Planificación en 1974.

Sin embargo, sí pudimos ayudar a fortalecer el diseño integral y unitario del Sistema de Planificación Nacional normado en la Ley 5525 de ese mismo año 1974, y más satisfacción laboral e intelectual derivamos al poner en marcha muchos de los mecanismos participativos tanto de políticos y funcionarios como de representantes de la sociedad civil y municipalidades a lo largo y ancho del territorio nacional, mecanismos que perduraron durante tres Administraciones sucesivas de manera bastante completa o integral. Ciertamente, hubo altibajos producto de la erraticidad de gobernantes y tecnócratas, y sobre todo por el desconocimiento de partidos políticos que no quisieron capitalizar esas experiencias sustanciosas, hasta nuestros días.

Hemos referido cómo el actual Gobierno ha casi reconstruido esos viejos mecanismos sectoriales y regionales de nuestra autoría intelectual, en sus últimos dos Decretos de junio y julio del 2011 sobre el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, derogando el de Arias Sánchez sobre la misma materia, y el Reglamento de Reestructuración de MIDEPLAN, que elimina el anterior de 1994... y lo hace 35 años después de haberlos propiciado el suscrito autor en la entonces OFIPLAN.¹³

13 Decretos Ejecutivos No. 36646-PLAN de junio, y 36739-PLAN de julio, ambos del 2011.

La *cuadratura del círculo*, hemos llamado a este ciclo pernicioso en páginas anteriores.

El contacto directo con aquel Programa de Gobierno de 1974-78 de don Daniel Oduber Quirós, lo tuvimos el último año de esa Administración cuando fue evaluado en la División de Planes y Política Administrativa bajo nuestra dirección y metodología según se dijo en un capítulo anterior, y se constató que había un logro de cerca de un 90% de metas u objetivos planteados en aquél, aunque con un gran lastre de costos exageradamente elevados producto del endeudamiento externo que se estimuló con poca parsimonia y los procesos y negociados nada transparentes asociados a CODESA, que dieron lugar a grandes cuestionamientos de lo actuado en esa Administración.

La experiencia observada la sistematizamos en nuestros textos y en documentos oficiales producidos en OFIPLAN para beneficio de los siguientes gobiernos; pero nada de ello fue emulado. Sobre todo: se demostró que un programa de campaña electoral bien elaborado, realista e integral, permite que un Presidente con visión y liderazgo pueda ejercer una conducción superior efectiva de todos los individuos y factores subordinados directa e indirectamente en ministerios y entes autónomos.

Sin embargo, debe saber el lector que ni siquiera *ese buen programa de gobierno*, partió de un reconocimiento del modelo país en la Constitución Política ni de las leyes más significativas e importantes en esa época. O sea, que el problema que seguimos identificando hoy día en este sentido, es viejo y recurrente. Es un verdadero problema propio de nuestra cultura política de origen colonial como hemos argumentado tantas veces.

Es también oportuno hacer ver que lo que llamamos éxito en utilizar esa partitura de Gobierno 74-78 con celo y rigor desde la Presidencia de la República y cumplirla en un alto grado no fue exactamente producto de lograr, aquel equipo de *alta coordinación política* allí ubicado, una “coordinación integral” y sistematizada de ministerios y entes autónomos.

Hubo una estrecha articulación unilateral de esfuerzos en función del programa de Gobierno, el cual tampoco había reflejado o enunciado una “organización sectorial” y menos una proyección regional de sus prioridades y proyectos.

Simplemente, hubo una fuerte, agresiva e inteligente inducción y vigilancia desde la Presidencia, para que cada ministerio y ente autónomo hiciera lo que estaba escrito que debía hacer individualmente. Los grandes problemas del país que se podían identificar con mayor contundencia y claridad por sectores de actividad y según su proyección regional, no recibieron ni el tratamiento consistente ni integral que requerían.

¿Consecuencias de ello? Tantos logros fueron reales, pero no constituyeron soluciones orgánicas o estructurales a los problemas nacionales, lo cual plantea la cuestión de si un Programa de Gobierno hecho a la carrera o descontextualizado del modelo país constitucionalmente configurado, podrá ser eficaz con respecto a lograr la instauración de dicho modelo país si lo que genera es una *alta eficacia particular* en la consecución y unilateral de una mayoría de las “metas” planteadas desarticuladamente entre ellas.

La evidencia histórica en Costa Rica nos muestra que una cosa no lleva a la otra aun si la “eficacia” relativa que decimos hubo en el período 74-78 se hubiera repetido hasta hoy día, cosa que no ha sido pues todos los gobiernos *han quedado debiendo* en cuanto a propósitos y resultados. Y si lo hubieren sido en el estilo Oduber Quirós, tendríamos todavía hoy, seguramente, un país muy distinto al modelado en la CP; o sea, un país más avanzado en diversos campos pero todavía subdesarrollado e inestable, integralmente hablando con respecto al modelo país en su conjunto.

La voluntad política existió, el liderazgo se dio, ministros y presidentes ejecutivos buscaron cumplir y lo hicieron, pero nunca actuando por sectores y regiones. Fue una inspiración colaboradora y proactiva de cada

institución con respecto al Presidente y a su grupo de coordinación política central. Hubo, en suma, un liderazgo movilizador, visionario ciertamente, pero restringido a lo que cada institución podía y debía hacer por sí misma para cumplir con objetivos o metas electoralmente ofrecidas.

Estas, como en el caso del Gobierno presente a pesar del clamor más emotivo que objetivo de la actual Ministra de Planificación en diciembre del 2010 según narramos párrafos atrás, estuvieron errada y débilmente planteadas, vacías de contenido constitucional y legal, más respondiendo al grupo tecnocrático que elaboró en 1973-74 el programa electoral del PLN –todos economistas, o al menos la mayoría-, grupo que no pareció mostrar –tal y como el trabajo de Waterston en que nos apoyamos demostró que era frecuente en el mundo- ni interés ni conocimiento en al menos teorías planificadoras en boga por esos años y menos con noción de los requerimientos administrativos y gerenciales que el desarrollo del país exigía, más aun de cara a un programa electoral y luego de gobierno que buscó en 1974 impulsar el *desarrollo integral* del país, aunque fuera de una manera aleatoria e inspirada en idearios personales, sin mayor fundamento constitucional ni legal.

De igual relevancia es la experiencia que narramos exhaustivamente en nuestro trabajo o estudio precedente a éste de marzo de este año realizado en esta misma Escuela de Ciencias Políticas, en la Administración Carazo Odio de 1978-82, pues bajo el mando político del Ministro de Planificación Dr. Wilburg Jiménez Castro, OFIPLAN y la actividad de planificación gubernativa tuvieron una época de oro. Ello se debió a la apertura del entonces Ministro, un administrativista quien se abrió a las iniciativas sobre todo del suscrito profesional en cuanto al Plan de Reforma Administrativa y los criterios de organización institucional de MIDEPLAN que le propiciamos desde el primer día de su trabajo como Ministro, y quien lideró políticamente el proceso y el Sistema Nacional de Planificación con celo y vigor de tecnócrata. De hecho, es un caso digno de análisis y así lo hemos sistematizado en varios de nuestros trabajos, el más

reciente ese de marzo de este año pero lo recuperamos brevemente aquí para beneficio del lector en el contexto de este estudio: fue una época de oro de OFIPLAN y de la planificación pues se activaron todos los elementos y procesos que habíamos diseñado desde la Administración anterior, y OFIPLAN ejerció un verdadero liderazgo institucional y tecnocrático que todos los funcionarios en ministerios y entes autónomos, y en las regiones, y todos los grupos de interés vinculados a cada sector y habitantes en cada región, agradecieron y acogieron como vías válidas y eficaces de participación y de concertación sociopolítica.

Si el lector se pregunta por qué el país se sumió en una gran crisis económico-financiera y monetaria, la inflación se disparó como nunca antes, el tipo de cambio con el dólar se multiplicó, la pobreza se acrecentó inconteniblemente –la “década perdida” de Costa Rica y América Latina-, hay respuestas que tenemos claras desde esos días.

Una, es que el Presidente Rodrigo Carazo Odio (q.d.D.g) no lo fue de América Latina, y toda la región sufrió reveses semejantes por razones parecidas. Hubo causas estructurales del endeudamiento externo y el mal manejo de sus repercusiones internas en todos estos países. Segunda, la dinámica participativa que adquirió la planificación bajo ese brillante liderazgo institucional y tecnocrático de OFIPLAN, que le granjeó gran simpatía y apoyo político de todos los ministros, presidentes ejecutivos y grupos sociales, no fue correspondido exactamente por el Presidente Carazo Odio.

Lo fue en términos del apoyo que otorgó al Ministro Jiménez Castro y a OFIPLAN como tal, pero más en términos de la movilización conveniente que ambos estaban logrando conducir pues la misma era buena por sí misma ya que involucraba a muchos actores públicos y sociales y daba la sensación de logros y satisfacción social. Pero, no fueron OFIPLAN ni el Sistema Nacional de Planificación –rebautizado en la siguiente Administración Monge Alvarez, recuerde el lector, Sistema Nacional de Dirección y Planificación- suficiente contrapeso a la fuerte personalidad y enfoques propios que el Presidente Carazo Odio exhibía y ejercitaba.

Hubo gran dinamismo del Sistema Nacional de Planificación, gran participación social, excelentes propuestas de estrategias y políticas de desarrollo regional y en todo sector de actividad, un Plan Nacional de Desarrollo que estuvo listo y aprobado a inicios de la Administración, pero el Presidente tomaba sus propias decisiones sin necesariamente supeditarse al “asesoramiento” o consejo de sus ministros más allegados y comprometidos o a OFIPLAN o al Sistema Nacional que esta Oficina lideró y movilizó con tanto empeño y éxito durante cuatro años.

Esta desarticulación o desvinculación fáctica entre el gobernante y un Sistema Nacional de Planificación que sí funcionó como un reloj, como la Ley No. 5525 visualizó y visualiza aun, explica muchas situaciones de inestabilidad y erraticidad gubernativa o institucional en este país. Hay que aprender de tal experiencia.

Por ello es que sostenemos aun hoy día con gran entusiasmo intelectual y cívico, que estas experiencias analizadas demuestran que si la misma actitud de liderazgo movilizador con apego a una partitura de gobierno –llámese programa electoral, plan nacional de desarrollo- motivada en todo momento en el ideario de país en la Constitución y en las leyes existentes en todo campo o sector de actividad, y las políticas gubernativas que se promulguen, se motivan a su vez en dichas leyes, y existe la vigilancia real por parte de un órgano central y por órganos subordinados en ámbitos sectoriales y regionales, y las instituciones son debidamente ordenadas y organizadas en éstos, sí es posible y sencillo lograr que el Gobierno y sus instituciones funcionen como el reloj que el artículo 50 de la Constitución, insistimos una vez más en esta noción, establece y ordena.

Con respecto a planes nacionales de desarrollo, es valioso a estas alturas del presente estudio recordar y reiterar que Waterston transmitió en 1965 una sistematización de la experiencia de entonces, que resulta de contundente aplicación en tiempos presentes.

En efecto, Waterston escribió en el *Resumen y Conclusiones del Capítulo V* de su obra de 1965:

“Pocas naciones en desarrollo han aprendido que la meta y las políticas así como las medidas para alcanzarlas, son inseparables”.

Los planes de desarrollo que hemos visto en persona nacer desde 1974, o más bien a finales de la Administración Oduber Quirós, en febrero de 1978 poco después de las elecciones presidenciales que ganó Rodrigo Carazo Odio, han reiterado los mismos errores orgánicos o de base, hasta el actual 2010-14, reproduciendo ese craso y universalizado error señalado por Waterston, de no saberse en Costa Rica cómo asociar conceptual, jurídica y funcionalmente las nociones de METAS con POLITICAS y las MEDIDAS para alcanzarlas, cuestión que en las naciones desarrolladas ha sido parte rutinaria no escrita, de sus valores y prácticas.

En Costa Rica, hemos repetidamente en nuestras publicaciones formales e informales desde 1978, sostenido que esas nociones han estado definidas con meridiana claridad desde 1949 en la Constitución Política en lo que llamamos modelo país vía los derechos de los Habitantes. De tales derechos, vistos tal y como hemos insistido en este estudio, como conjunto normativo subdividido en subconjuntos “temáticos” (salud, educación, trabajo y seguridad social, industria y comercio, ambiente, etc.), se derivan las leyes que buscan reglamentarlos y perfeccionarlos, unas de carácter genérico o específico por materia, otras propiamente creadoras de instituciones públicas con competencias concretas según esos derechos constitucionales.

La Ley General de la Administración Pública de mayo de 1978 vino a clarificar y delimitar, según hemos reiterado a lo largo también de este estudio, estas nociones con la fuerza conceptual propia de una ley general, al definir en su artículo 99 lo que hemos dicho inauguró con extraordinaria lucidez en América Latina: ordenamiento vía DIRECTRICES de las ACTIVIDADES de los entes sujetos de dirección por

parte del Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro de ramo o sector), mediante el ordenamiento de las METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios para alcanzar éstas.

No nos quedaron dudas desde 1978, de que esta enunciación tipifica y sintetiza la mejor, más transparente y conceptuosa definición de POLITICA PUBLICA O GUBERNATIVA: METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios para ordenar la ACTIVIDAD de los entes sometidos a dirección gubernativa del Poder Ejecutivo.

No nos tomó mucha imaginación, al leer tan extraordinario artículo en 1978, vislumbrar que tal definición normativa de política pública permitía cerrar el círculo vicioso de que a partir de la costumbre y falta de rigurosidad intelectual, se definían o diseñaban políticas gubernativas en todo campo de actividad según la percepción, preferencia conceptual o metodológica del profesional respectivo.

Podía, o puede hoy día, ser alguien un economista, administrador de negocios o público, politólogo, arquitecto, médico, sociólogo, trabajador social, educador, ingenieros de distintas especialidades, abogados también de distintas ramas del saber jurídico, pero sigue prevaleciendo el concepto subjetivo preferido de autores o fuentes foráneas vistas a lo largo de una carrera universitaria, o producto de foros internacionales donde participan autores y organismos influyentes en la formación de opinión técnica.

La definición en nuestra LGAP de 1978 es sencilla, autóctona y totalmente contrapesada según hemos interpretado desde entonces.

Alcanza una inclusividad que aun muchos países desarrollados no han conceptualizado y menos normado, aunque sus enfoques y prácticas son, tal y como hemos insistido en este texto, producto de una cultura política en la que hay una estrecha asociación entre las normas producidas o aprobadas colectivamente y el comportamiento real de individuos y grupos, o sea entre realidad jurídica y realidad sociopolítica.

Es frecuente leer en cualquier texto norteamericano o europeo, análisis de casos de decisiones gubernativas importantes sea al

nivel federal o estatal, o inclusive local o municipal. Se trata de casos reales muchas veces, a partir de los cuales los autores narran cómo se dieron, quiénes influyeron, qué “etapas” se atravesaron, qué consideraciones “subjetivas” hubo, qué “enfoque” predominó –si uno *comprendivo* o *integral* según Herbert Simon o uno *incremental* según Charles Lindblom, y así con tantos otros autores influyentes en el área de decisiones o políticas públicas-, si hubo consideraciones de pura productividad economicista o equidad social, si hubo negociación amplia, selectiva o ninguna del todo, y así por el estilo.

Son discusiones a partir de situaciones concretas, y luego los autores las proponen o elevan a nivel de principios generalizables. Esa literatura es interesante por creativa, pero no es extrapolable a lo que “deben ser”, y menos a lo que son, los mismos procesos ni en sus países de origen ni en Costa Rica o América Latina.

Primero, hemos argumentado con mucha claridad que desde un inicio la cultura política de origen colonial marca un derrotero de valores y prácticas muy distintas en estas latitudes tropicales, que en aquéllas del Norte.

En segundo lugar, hemos demostrado con suficiencia que en Costa Rica al menos, el entrar por parte de jerarcas o analistas o planificadores, a considerar las condiciones particulares de una decisión sin contextualizarla en el marco constitucional y legal disponible y obligatorio, es lo que ha causado la falta de visión comprensiva e integral para abordar tales procesos decisorios no sólo con fundamento legal sino con la coherencia y solidez que, según demostramos en nuestro trabajo del 2009 en el IICE sobre las 277 enunciaciones de políticas, más o menos, ya ordenan y exigen un abordaje particular de toda situación y decisión gubernativa.

Y que éstas, están consecuente e inexorablemente orientadas a garantizar un equilibrio entre productividad y equidad (sobre todo, artículos 46, 50 y 74 de la CP), y que focalizando las metas y tipos de medios mínimos que por obligación y delimitación deben ser contempladas en su definición superior, se garantizan situaciones, derechos, procesos,

procedimientos, términos, efectos deseables, etc., que por fuerza suscitarán toda negociación o influencia “externa” posible, intereses particulares, etc., dentro de un conjunto de parámetros que harán más plausible y contrapesada, o sea equilibrada, la decisión a considerar, a discutir y a tomar.

Ese preciso artículo y concepto normativo en dicha LGAP de 1978, ha permitido todo este tiempo, si sólo se le hubiese entendido de la única manera posible según hemos argumentado durante estas tres décadas y media, cerrar esa brecha entre realidad jurídica y realidad sociopolítica en Costa Rica.

¿Por qué? Porque la directriz gubernativa así enunciada en el artículo 99 de esa Ley, es el instrumento jurídico cuyo contenido tiene por fuerza que ser satisfecho con políticas gubernativas o públicas, o sea definiciones por parte del Poder Ejecutivo del “ramo”, de las metas y tipos de medios que las instituciones públicas han de asumir según las actividades de cada una. Estas, están inexorablemente definidas, en nuestro régimen de Derecho, en las leyes, sean éstas generales o específicas por materia, u orgánicas de cada institución.

En consecuencia, no puede haber una directriz o política gubernativa que no esté motivada o fundamentada en tal ordenamiento jurídico, Constitución incluida. Las pocas que se dan, no muestran tal fundamentación, pero el resto de “operadores” políticos, institucionales y medios de comunicación así como analistas, no prestan atención a este importante asunto y las directrices pasan así desapercibidas, sin pena ni gloria sino como un ejercicio formalista, para variar, sin fuerza ni impacto real en lo que debe ser su finalidad esencial: permitir pasar de los derechos constitucionales de los habitantes, al disfrute operativo y pleno de estos.

Si esto se entendiera de esta única manera aceptable al amparo de esta Ley y de la misma Constitución Política, entonces el país habría visto, o vería a partir de ahora, gobiernos realmente actuando conforme a “derecho” pues el Presidente con cada ministro estarían administrando las leyes según el también claro y extraordinario artículo 140 inciso 3 de la

Constitución: “reglamentar, ejecutar y velar por el exacto cumplimiento de las leyes”.

Es tal incumplimiento recurrente e innegable, el que ha creado el desorden conceptual y reglamentario que todos en este país sufren y denuncian en medidas muy concretas pues no hay un “concierto” de ejecución de aquéllas, sino una aplicación totalmente aleatoria, desarticulada, sin nunca preocuparse ningún Presidente de la República ni sus ministros de cómo entender y aplicar el “principio de conexividad” que hemos identificado también desde 1978 en el artículo 10 de esa LGAP.

Todo lo anterior se sintetiza con claridad indiscutible en la siguiente enunciación: gobernar vía directrices que ordenen la actividad, no los actos, de los entes, imponiéndoles metas y tipos de medios, y motivar o fundamentar tales directrices consecuentemente en el marco normativo pertinente según el campo de actividad o la institución o instituciones involucradas en cada sector de actividad y en su proyección regionalizada, sólo deja una opción conceptuosa y metodológica: todos, gobernantes, planificadores, administradores, ejecutores tecnocráticos, sociedad civil, analistas, medios de comunicación, académicos que estudian estos procesos, en suma todos en este país, deben entender que las políticas públicas tienen que definir en todo momento no lo que a cualquiera de ellos se le ocurra por más negociación o concertación sociopolítica o intereses creados influyentes –que ciertamente deben ser considerados en todo proceso real, pero *marginalmente*–.

Deben esforzarse de manera explícita por identificar y ajustarse a las metas y tipos de medios que orgánica y competencialmente se derivan de Constitución y leyes. En consecuencia, tales metas y tipos de medios, o sea políticas gubernativas, tienen que reconocer esa raíz común e inmovible mientras no cambie el sustento constitucional o legal que la motiva.

“Cada meta, las políticas así como las medidas para alcanzarlas”, al decir de Waterston, resultarán así inseparables. La fuente para

definirlas debe siempre ser la misma, y ello haría posible lograr la coherencia y consistencia total de todo Gobierno, o gobernante, para actuar en la praxis de la “administración” y ejecución de todas las leyes hoy dispersas y unilateralmente aplicadas aunque no siempre en su totalidad, con visión de conjunto por sectores de actividad, mínimo; luego, con grandes posibilidades prácticas, en su proyección en cada región de desarrollo del país.

Las políticas gubernativas, de esta manera, están llamadas a ser en Costa Rica, no importa lo que diga la “literatura universal”, la dimensión instrumental para tender el puente entre el sistema normativo vigente y la acción cotidiana de gobernantes, funcionarios públicos, instituciones por supuesto, y la colectividad restante del país. Es decir, para bajar el modelo país a tierra en sentido integral y operativo. Es el marco referencial que permitirá a todo profesional de cualquier disciplina, encontrar un lenguaje realmente común del cual partir para entenderse en sus análisis y en sus diseños propositivos para consideración del político o jerarca de turno.

En particular, debe ser el ámbito referencial de acción del planificador como tal. Si esto no se entiende, acepte y ejercita, el país seguirá gravitando en un vacío o limbo entre la norma escrita del modelo país y pautas de comportamiento gubernativo y social claramente adoptadas desde 1949, y el comportamiento errático, aleatorio, casuísticos, coyuntural de políticos, funcionarios, líderes sociales y, peor aun, de profesionales y tecnócratas planificadores de toda especialidad pues están estos llamados a ser la conciencia ética y funcional de todos los demás *operadores políticos*, dentro y fuera de la burocracia pública o estatal.

Si estos últimos no lo son, no habrá tal conciencia y la actividad que debería ser racionalizadora y articuladora para quienes ejercen el poder político real o la autoridad institucional legítima, será parte del problema del subdesarrollo permanente del país.

CONCLUSIONES: La solución normativa/conceptual autóctona para superar tantos

devaneos conceptuales en materia de planificación y políticas públicas, partiendo de la noción mayor de dirección. O: ¿realmente se necesita depender de conceptos forjados en la *literatura universal*, para dirigir y planificar exitosamente en Costa Rica?

No caben aquí dudas sobre nuestra posición teórica e intelectual ante definiciones academicistas e imprácticas de tantos autores sobre todo foráneos, y algunos costarricenses.

El modelo país en la Constitución sólo puede ser instrumentado en la praxis, o sea sólo puede ser hecho realidad si las *definiciones coyunturales* de política pública en que un gobernante incurre todos los días de su Administración respetan en su diseño orgánico, o sea en su origen sustancial integral, la obligación que tiene de tomar primordialmente sólo aquellas decisiones -y supletoriamente otras, pero sólo supletoriamente- que le permitan “ejecutar”, y velar porque todos lo demás hagan lo mismo en un verdadero concierto que a él corresponde liderar, todas y cada una de las leyes vigentes en el país.

Puede actuar con discrecionalidad en ciertos tipos de decisiones instrumentales, pero sólo después de haber asegurado que las decisiones objetivamente indispensables para ejecutar las normas que asignan competencias, funciones o actividades a cada institución, proceso o actividad de desarrollo nacional bajo su mando político, han sido plenamente satisfechas. Aquí, reiteramos, no caben vacilaciones o ambigüedades, o preferencias ideológicas o *negociaciones*. Estamos en un ámbito o nivel de cumplimiento en el que si no se parte de los derechos y normas escritas y con sentido de conjunto y de jerarquización de las mismas en razón del interés público y derechos de los habitantes en juego, se incurre –como en todas estas décadas- en un incumplimiento específico de deberes.

Nuestros gobernantes y sus asesores simplemente se han dedicado a proponer y diseñar “políticas” que no lo son, y lo han hecho y hacen actualmente bajo parámetros antojadizos de “negociación”, de “viabilidad política” según los intereses en juego y el “poder real” de los

grupos involucrados, de “la preferencia ideológica” de quienes las impulsan, sin el menor interés de reconocer si cumplen o no con la “prueba del ácido”, o sea fundamentadas en Constitución o leyes.

Así se presentan los planes nacionales de desarrollo, los programas electorales de partidos políticos, y cuanto análisis diagnóstico y prospectivo se lee por parte de académicos, cámaras, sindicatos, grupos o centros de estudio universitarios, etc. Y es así en Costa Rica y en América Latina.

A veces hay distorsiones tan significativas que uno se pregunta en qué país viven ciertos analistas o profesionales o líderes políticos que siguen planteando “soluciones” totalmente aleatorias, casuísticas, sacadas de su mente pero sin fundamento alguno en un mínimo reconocimiento del país modelado en la Constitución y en un sinnúmero de excelentes leyes que, de cumplirse integralmente como hemos dicho, inclusive para diagnosticar problemas reales, permitirían un avance mucho mayor en pos del desarrollo integral del país, es decir de todos.

Ciertamente hay un gran espacio para que partidos políticos y líderes se distingan entre sí al plantear propuestas electorales o de política gubernativa aun dentro del marco normativo referencial superior que hemos referido en éste y otros estudios nuestros. Lo fundamental es no partir de cero, sino partir de ese ordenamiento normativo para, entonces sí, diferir en cuán creativo es cada quién en cuanto a proponer esas Metas y Tipos de Medios que “mejor” permitirían cumplir, en tiempo, oportunidad y eficacia, con los mandatos normativos según el conjunto de leyes, o la ley superior o más genérica, en cada campo de actividad.¹⁴

14 Recuérdese que nuestro trabajo de junio del 2009 en el IICE de la Universidad de Costa Rica, sobre el modelo país en Constitución y leyes en Costa Rica, identificó 277 artículos de extraordinario contenido conceptual y normativo que exhiben una mucha mayor coherencia y consistencia de contenido y alcances en todos los campos del desarrollo nacional, que las múltiples propuestas que vemos de partidos políticos cada cuatro años y de algunos gobiernos en sus así llamados planes nacionales de desarrollo. Son esas 277 normas de Constitución

Afirmamos en nuestro trabajo *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia*, de marzo 2011, que “cada” Poder Ejecutivo de ramo o sector, tendría así un espacio de discrecionalidad que podría distinguirlo de sus predecesores, o de otros ministros durante un mismo Gobierno.

Pero, esto no es lo que se hace en Costa Rica, de manera que la riqueza y coherencia conceptual y competencial de ese marco superior normativo se ha desperdiciado incomprensiblemente hasta ahora, sin que nadie más parezca preocuparse o tener conciencia sobre el costo que sobre el desarrollo del país, o su subdesarrollo, ello carga generación tras generación de costarricenses.

Es por lo anteriormente argumentado que hemos insistido en que no hay teorías foráneas, o nacionales, que puedan ser vistas o enseñadas con un carácter determinativo o resolutivo si parten de enunciaciones o supuestos que no se arraigan, de partida y en su fundamento epistemológico, de la Constitución Política vigente en el país. Hacerlo así, como ocurre con frecuencia, es caer en preciosismos intelectuales de poca utilidad para el país.

En ese mismo trabajo predecesor del presente, de marzo de este año, también ejemplificamos con un autor latinoamericano

y tantas leyes por sectores de actividad de desarrollo, las que mínimamente deben constituir en nuestro enfoque el marco referencial inmediato para que quienes gobiernan en sus distintos ámbitos y niveles de autoridad política y administrativa, fundamenten y diseñen las políticas gubernativas o públicas que las mismas normas o leyes, no las circunstancias, demandan. El factor circunstancial que tantos autores identifican como “determinativo” de las políticas gubernativas, no es de recibo en nuestro enfoque en el sentido de que Constitución y leyes no son, en sus definiciones de origen y competenciales, aleatorias y aplicables “según circunstancias”. Estas, pueden entrar a cumplir un papel importante una vez que las definiciones de primer orden en materia de políticas gubernativas, satisfagan los requerimientos de aplicación inmediata y sin ambigüedades de la norma ya definida en cuestión.

¹⁵ que define política pública como: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales..., y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad.

Luego, afirma que toda Política Pública, está “estructurada por:

- Creencias valorativas (sobre la existencia humana y social), las cuales suelen plasmarse en:
 - Constitución política, leyes, convenios internacionales
 - Planes generales (estratégicos u operativos) de gobierno
 - Creencias científico-técnicas que determinan la factibilidad, eficacia, eficiencia de las acciones humanas
 - Contexto sociopolítico, que puede ser amigable u hostil, estable o dinámico, controlable o incontrolable por el gobierno o por la sociedad entera”.

Razonable y serio como de hecho es este análisis propositivo, incurre en un problema de señalamiento de fuentes y de jerarquización de las mismas, que pueden llevar a cualquier estudioso bien intencionado a no tener clara cuál debe ser la fuente superior y primordial del diseño de políticas públicas en cualquier país democrático.

¹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, *Marco para el análisis de las políticas públicas*, en Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, EGAP, México, 2009.

Las características que este autor le atribuye a una *política pública*, no delimitan un punto de partida y un punto de llegada, sino valoraciones subjetivas a ser consideradas por el planificador o analista que circunstancialmente las propone, sea en un programa electoral de partido, en un congreso ideológico, o en un plan nacional, sectorial o regional de desarrollo, o en un PAO cualquiera.

En nuestro abordaje del tema, el punto de partida de las políticas gubernativas o públicas, es el que hemos dicho: Constitución y leyes, en la interpretación conceptual y competencial jerarquizada que hemos ofrecido en el estudio de junio del 2009 en el IICE (las 277 *enunciaciones normativas* de política de plazo permanente).

Y lo hemos hecho bajo el sólido argumento, al menos válido para el caso costarricense, de que es la única forma de aterrizar o bajar a tierra esos preclaros, visionarios y sólidos *derechos de los habitantes*, colateralmente con las normas para el *excelente gobierno* y para una *rendición/exigencia de cuentas*, en el indiscutible espíritu del artículo constitucional 140 inciso 3: *sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento*.

Si el Gobierno, entiéndase Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro), no ejercita dicha obligación y competencia vía políticas específicas, no habrá cómo realizar esa indispensable transmutación sociopolítica de convertir los derechos de los habitantes en acciones concretas de largo, mediano y corto plazo que operativamente se reflejen en los presupuestos de gasto e inversión año con año.

Hemos dicho que en tal transformación de Constitución a acciones operativas año con año, en San José y en cada región de desarrollo del país, los gobernantes pueden negociar, concertar, ser creativos, tomar nota de aspectos humanos y sociales, de si el contexto es amigable o no, de cuáles grupos podrían manifestarse públicamente y bloquear vías o incendiar llantas, y valorar inclusive cuáles “creencias científico-técnicas determinan la factibilidad, eficacia,

eficiencia de las acciones humanas”, tal y como propone el distinguido autor suramericano previamente referido.

Todo esto es valioso y constituye un marco referencial de *segundo orden*, pues la única forma de confrontar y someter a tales valoraciones secundarias las iniciativas de un Gobierno serio y consciente de las implicaciones del juramento constitucional del artículo 194, y paralelamente hacerlo con sentido de realismo y coherencia, es partiendo en el diseño concreto y sólido de políticas públicas o gubernativas a discutir y perfeccionar, precisamente, de las enunciaciones normativas jerarquizadas y sistematizadas con pleno y unívoco fundamento en Constitución y leyes.

Lo demás, es *partir de cero* a la hora de definir prioridades y medidas que, al ser negociadas o negociables, lo serán sobre una base *distorsionada* tanto en cuanto a diagnósticos de situaciones como en cuanto a soluciones alejadas de la mejor y más directa manera de materializar los derechos constitucionales del habitante, y hacerlo bajo las claras, transparentes y rigurosas pautas para que gobernantes, funcionarios, legisladores, tribunales, fiscalizadores externos y ciudadanos, actúen “conforme a Derecho”, que en este caso significa actuar con la coherencia y consistencia que la Constitución ha puesto en manos del habitante de manera que sepa quién no está haciendo lo correcto para satisfacer plena e integralmente sus derechos y los de sus restantes compatriotas.

Es a esta tesis a la que nos hemos referido de manera concreta cuando hemos afirmado que no hay teoría alguna o abordaje intelectual de fuente foránea o nacional, que justifique en el contexto de nuestra realidad costarricense el asumir la dirección y planificación gubernativa según el juramento constitucional del artículo 194 o bien del artículo 98 sobre constitución de partidos políticos, recurriendo sustitutamente o como marco hegemónico para entenderlo, a una de tantas definiciones conceptuosas fáciles de encontrar en muy buenos textos de autores o fuentes que, sin embargo, omiten o ignoran los alcances o consecuencias reales en el desarrollo de las naciones, de la brecha que en muchos

países ha existido hasta el día presente entre realidad jurídica y realidad sociopolítica.

El texto de Waterston que hemos referido en este estudio, así lo develó con base en la experiencia mundial hace casi cincuenta años. Costa Rica es ejemplo indiscutible, por desgracia, de cómo el seguir improvisando el ejercicio de normas, conceptos y métodos sobre planificación del desarrollo, y hemos agregado el más determinativo e inclusivo de dirección política o gubernativa, ha significado aquí la no consecución sino el manejo inestable, por aleatorio e improvisado, del modelo país claramente enunciado en la Constitución Política vigente.

No es motivo de orgullo proporcionar el fundamento conceptual y la evidencia fáctica que lo demuestran. Pero es necesario compartirlo de una manera que esperamos sea bien recibida y entendida en este texto, como para inquietar a muchos costarricenses de todo partido político y preferencia ideológica a no seguir descuidando el análisis o reconocimiento responsable de estos factores, incluida la enseñanza de los mismos en toda carrera universitaria.

Se trata de conceptos y situaciones cuya difusión académica no puede seguir dándose sobre las bases de que un buen texto foráneo laureado, inclusive de algún Premio Nobel, es suficiente para leer y extrapolar análisis de

situaciones, conceptos e instrumentos naturales o reales de otras latitudes geográficas y sociopolíticas, bajo la errada idea de que nos permitirán comprender mejor los problemas de Costa Rica y proponer las soluciones idóneas... aun a espaldas de lo que Constitución y leyes ya aportan como soluciones autóctonas la mayoría de ellas, si las comprendemos en el contexto sociopolítico y de cultura política prevaleciente en Costa Rica, no en los países o país de donde esas autorizadas teorías nos llegan.

BIBLIOGRAFÍA

Igual que indicamos en el informe final anterior de marzo del 2011, precedente al actual estudio, la bibliografía utilizada es muy extensa y puede consultarla el lector en el informe final del que este texto es un resumen, en la página Web de la Escuela de Ciencias Políticas, UCR. Se trata de múltiples libros y fuentes de referencia que hemos estudiado y utilizado desde nuestros estudios en la Universidad de Manchester, Inglaterra, en 1973-74. Se trata, también, de nuestra propia obra intelectual que hemos producido y acopiado desde entonces.