

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN COSTA RICA. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Johnny Meoño Segura ¹

TABLA DE CONTENIDO

Resumen:	53
Summary:	53
INTRODUCCIÓN: ¿Por qué planificación del desarrollo?	53
Una complejidad normativa, simplificada	00
PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN COSTA RICA. ¿Por qué basar el presente estudio en la obra <i>Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia</i> , de 1964?	59
Los <i>diversos significados</i> de la planificación	69
Planificación como concepto en la Ley No. 5525 de 1974 versus la literatura mundial	69
Otras definiciones: ¿importan para Costa Rica?	73
La expansión de la planificación del desarrollo	74
El órgano central de planificación, ¿asesora, coordina o dirige?	75
Movilización de todo un sistema integrado: ¿puede no hacerse?	77
¿Ministerio de la Presidencia versus Ministerio de Planificación?	80
Reglamentos descaminados de la Ley No. 5525: lo usual	81
MIDEPLAN tiene que hacer gerencia pública, le guste o no	84
Las auditorías internas y la planificación institucional	86
Planes de desarrollo	87
La recurrente erraticidad de los planes de desarrollo en Costa Rica	89
Lecciones de la experiencia nacional: la Administración 74-78, ejemplo de eficacia e ineficiencia gubernativas	90

¹ Catedrático, Profesor Escuela Ciencias Políticas, UCR; exministro Reforma del Estado (1990-91), exembajador en Italia (1991-94); Investigador Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR; Director Escuela Administración Pública, UCR, 1975-77; Subdirector Escuela de Ciencias Políticas, desde 2010 hasta su próxima jubilación en noviembre 2011. Doctor en Política y Administración Pública, *The London School of Economics and Political Science*, 1984, Londres, Inglaterra. Autor de ocho libros y numerosos artículos y publicaciones oficiales durante y después de ejercer como Director de la División de Planes y Política Administrativa de MIDEPLAN (1975-84), así como más de doce investigaciones de fondo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y Escuela de Ciencias Políticas desde el 2001 hasta la fecha. El presente artículo es un resumen del informe final de investigación finalizado en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR, en marzo próximo pasado.

Otras lecciones de la experiencia criolla: metas, políticas y medidas para alcanzarlas, ¿son separables? La contendencia normativo/conceptual de la Ley General de la Administración Pública desde 1978	92
La solución normativa costarricense para aterrizar sin estruendos el modelo país en la Constitución Política	95
Los obstáculos administrativos a la planificación	98
Los problemas administrativos públicos en 1974: ¿han variado hoy?	101
Los planes de reforma administrativa de OFIPLAN, desde 1976	107
La distribución de las funciones planificadoras	110
El sistema de dirección y planificación gubernativa, por sectores y regiones; el rol sustancial de MIDEPLAN	112
Marco institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Global ..	116
Marco institucional correspondiente a las otras fases y ámbitos de Dirección y Planificación	117
Remedios que maltratan a un país	121
Para un gobierno eficaz... (24 febrero 2010)	122
Visión, coherencia y legalidad (1º junio 2010)	123
Emociones agridulces (15 junio 2010)	125
CONCLUSIONES: UN NECESARIO <i>MARCO TEORICO</i> PARA COMPRENDER LOS REQUERIMIENTOS DE UNA GOBERNABILIDAD VIABLE E IDONEA EN COSTA RICA	126
LOS TEMAS QUE DEBEN TENERSE CLAROS PARA UNA ACTIVIDAD DE CONTROL POLITICO Y EXIGENCIA DE CUENTAS TRANSPARENTE Y EFICAZ	128
Modelo-país y pautas para un excelente gobierno y una fiscalización efectiva, en la Constitución Política	128
El significado político de la planificación y las políticas gubernativas	128
El concepto y praxis de la dirección política o gubernativa en Costa Rica	129
Gobernabilidad y gobernanza: su instrumentalidad para un mejor control político y una lucha más efectiva contra la corrupción	130
Sistemas y modelos políticos; cultura política de origen colonial	131
Sectorialización y regionalización del desarrollo: marco superior para un más efectivo control político legislativo. Hacia “ministros sombra sectoriales”	131
Diferenciar los niveles de especificidad de políticas públicas nacionales, regionales, sectoriales e institucionales (PAO's). La utilidad política de “ministros sombra sectoriales”	132
La Ley de Planificación 5525 de 1974: marco legal idóneo e incumplido para lograr el desarrollo integral de Costa Rica	135
La importancia conceptual de la descentralización integral para no incurrir en ambigüedades y soluciones inviables en el diseño de nuevas leyes	135
El reconocimiento y estudio de leyes superiores que han permitido todos estos años un máximo desarrollo del país	137
La importancia de formular programas electorales responsables, cada cuatro años	138
La importancia auxiliar en el control político legislativo, de la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes	138
No improvisar la naturaleza del fenómeno público en Costa Rica	138
Bibliografía histórica	141

RESUMEN

Una comparación exhaustiva entre lo que fue la planificación del desarrollo en la década de los sesenta según el extraordinario recuento de Albert Waterston, lo que significó la Ley No. 5525 de Planificación Nacional de mayo 1974 como iniciativa que incorporó las fortalezas y confrontó las debilidades de tal actividad en el mundo convirtiéndose en un excelente instrumento para que Costa Rica pudiera dar pasos seguros hacia el Primer Mundo, y lo que ha sido en la praxis el devenir de esa actividad desde 1974 hasta el presente. Se muestran los éxitos y fracasos del esfuerzo, producto sobre todo de las debilidades propias de la cultura política costarricense de origen colonial. El estudio proporciona un marco teórico-conceptual autóctono para entender los alcances de esa Ley No. 5525 articuladamente con la noción de dirección gubernativa según la Ley General de la Administración Pública de 1978, y devela a los responsables superiores de la inestabilidad que el país ha sufrido en su proceso de desarrollo desde entonces. Es un novedoso recuento, inexistente en el país hasta ahora, producto de un protagonista que ha estado continuo y sistemáticamente vinculado al fenómeno, y estudiándolo, desde 1974.

PALABRAS CLAVE: DIRECCIÓN, PLANIFICACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS, SISTEMA POLÍTICO, REALIDAD JURÍDICA, REALIDAD SOCIOPOLÍTICA

SUMMARY:

An exhaustive comparison between the amazing trends of development planning back in the early sixties in both the developed and developing world, and the unstable path such an activity has undergone in Costa Rica in spite of the visionary and thorough Planning Law of 1974, No. 5525, which envisioned and incorporated all main strengths which were reportedly helping industrial nations to become successful and welfare societies whereas at the same time took notice of failures in developing countries and turned them into strengths, conceptually and normatively speaking. But the article claims and demonstrates how and why, the country has not made a good use of such Law, facing today trends and behaviours of all its main political and professional operators which block away the potential effect or effectiveness of such planning system and machinery, thought of to set the nation in motion towards a scenario of a First World society. The article also provides a positive strategy of how to turn past failures into future successes by the mere attitude of recognizing and exercising the concepts and tools that the Law of Planning keeps providing for an effective effort of development planning in Costa Rica. The author has been associated in a protagonistic way as an operator and researcher of this phenomenon, since 1974.

KEY WORDS: DIRECTION, PLANNING, PUBLIC POLICY, POLITICAL SYSTEM, LEGAL REALITY, SOCIOPOLITICAL REALITY

INTRODUCCION: ¿POR QUÉ PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO?

El presente trabajo de investigación parte de una gran premisa que ha alentado nuestro trabajo durante tres décadas y media en el estudio y protagonismo directo en los procesos

de desarrollo sociopolítico de Costa Rica y, en alguna medida, de América Latina.

Esa gran premisa es: se requiere un marco teórico adecuado, no cualquiera tomado de la literatura universal, para entender los requerimientos de una gobernabilidad viable y eficaz en Costa Rica, aunque el argumento es

válido para cualquier país latinoamericano, o para la región en su conjunto.

El país cuenta con cuatro universidades estatales que han promovido históricamente investigaciones de toda índole sobre el fenómeno de desarrollo del país. Si bien no es razonable ni racional afirmar que hay por obligación que contar con un único marco referencial para sustentar u orientar tales investigaciones, también es cierto que en la observación práctica que hemos realizado de planes de estudio particulares de un sinnúmero de carreras, resulta relativamente sencillo identificar con claridad un abordaje muy libre, en el sentido de diferenciado y no convergente o agregativo, por parte de los respectivos docentes o investigadores.

Ello significa que cada quien selecciona su marco teórico propio usualmente tomado de fuentes externas según el renombre o la aceptación internacional de éstas (teóricos norteamericanos o europeos mayormente, pero también de otras latitudes –algunos latinoamericanos incluidos–, manifiestos o planteamientos de organismos u organizaciones internacionales o interamericanas, pronunciamientos de *reuniones cúspides* de gobernantes o ministros).

La labor de producción intelectual es profusa y altamente diversa tanto en ciencias sociales como en ciencias exactas, muchas de ellas mostrando, en efecto, marcos de partida que responden al deseo muy subjetivo del investigador -a menudo partiendo de cero en lo que en Costa Rica es el marco constitucional vigente desde 1949- por definir sus propósitos y contexto investigativo pero de acuerdo con su criterio o apreciación particular, aleatoria o circunstancial, de cuáles son conceptos mayores que distinguen al país como colectivo sociopolítico, ya sea en su dimensión global o en ámbitos menores.

Uno de los campos o temas más distorsionados e incomprensidos precisamente por la alta profusión de enfoques y fuentes foráneas y no producto de un reconocimiento de lo que son los procesos reales en Costa Rica, menos con fundamento en la Ley No. 5525 de 1974 todavía vigente, es el de la planificación como actividad, función o competencia.

Hemos insistido durante muchos años también, en que esta situación debía ser corregida pues la misma ha llevado a múltiples interpretaciones aleatorias y subjetivas de lo que el país es y debe ser, habiendo de por medio un marco superior *modelístico* claramente configurado en nuestra Constitución Política que no ha sido instrumentado en la praxis por factores ajenos a lo que fue voluntad y claridad de visión del Constituyente de 1949.

Esto significa que quienes han gobernado, legislado y administrado normativa constitucional –antes y después de la creación de la Sala IV- lo han hecho sin una clara y concreta identificación y compromiso legal y ético para con ese congruente modelo-país así configurado en la Constitución, a pesar de las varias vinculaciones que están claramente normadas en la misma en punto a la obligación de gobernantes, legisladores y funcionarios de todo nivel de cumplir, sin ninguna opción política para no hacerlo, con la vigilancia y exacta aplicación de las leyes (CP, art. 140.3).

Los derechos del habitante, son ese marco referencial superior que identifica un paradigma o modelo de lo que Costa Rica debía ser. No sólo ello es infundible sino que hay que tener clara la concatenación y articulación sistémica de tales derechos, pues si bien todos tienen inspiración en fuentes doctrinales y filosóficas del Occidente desarrollado, su convergencia en el texto constitucional constituye un verdadero modelo de solidaridad y bienestar, no un mosaico de preceptos o derechos a ser entendidos y administrados fragmentada o individualmente.²

2 El lector puede consultar nuestro trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, de la Universidad de Costa Rica intitulado *Estrategia de Desarrollo de Largo Plazo de Costa Rica: los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus prospecciones modelísticas de largo plazo*, junio 2009, en el que demostramos cómo en al menos 277 artículos constitucionales y legales debidamente sistematizados y jerarquizados, el país tiene su claro modelo país

Ha sido nuestro argumento que la interpretación y administración aleatoria y descomprometida de ese sistema de derechos del Habitante, y peor aun, no-planificada integralmente, ha dado lugar a una gran improvisación y arbitrariedad en gobernantes, instituciones y funcionarios públicos, mas también entre individuos y grupos, y sobre todo partidos políticos, que analizan y proponen cuestiones de forma y fondo sobre el fenómeno público y político nacional dándole la espalda literalmente a ese marco superior de país constitucionalmente normado y a la extraordinaria y todavía vigente Ley No. 5525 de Planificación Nacional de mayo de 1974.

Esto es verificable cada vez que analizamos propuestas de acreditados centros de estudio de la realidad nacional, cámaras empresariales y sindicatos, asociaciones de estudio político y colegios profesionales, consejos universitarios como tales, investigadores de diversas carreras o disciplinas, y muy importante, partidos políticos y hasta organismos fiscalizadores como la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes, aunque la primera ha ya corregido de manera significativa su aleatorio marco referencial microanalítico a partir del año 2006.³

En efecto, su Memoria Anual 2006 de mayo del 2007, reflejó un salto enorme en cuanto a la riqueza del marco teórico-conceptual que empezó a aplicar en gran parte acogiendo muchos de nuestros aportes –a veces reconociéndolos, a veces abiertamente apropiándose los como producción suya- en materia de la

dimensión sectorial y regional que caracteriza el desarrollo del país, así como en materia de cómo los conceptos, competencias y prácticas en dirección y planificación de procesos institucionales y en el diseño y ejecución de políticas públicas como tales, efectivamente tienen una incidencia directa en la eficacia con que los gobiernos acometen la asignación y manejo de los voluminosos recursos que configuran la Hacienda Pública, la cual es el objeto de fiscalización primaria de dicha Contraloría de la República.⁴

La Defensoría, en su caso, incorporó en su Informe Anual 2010 la totalidad de los conceptos fundamentales planteados y desarrollados por el suscrito investigador durante más de tres décadas, lo cual convierte tales planteamientos intelectuales en un marco referencial útil para ejercitar una mucha más efectiva e integral defensa de esos derechos. Las nociones y competencias de dirección política y planificación, cobran total realidad y dinamismo para todo estudioso serio de los fenómenos sociopolíticos en Costa Rica, y nuestros textos y planteamientos originales sobre ellos cobran una vigencia académicamente valiosa y oportuna.⁵

Sin embargo, se genera una pérdida adicional de visión por parte de todos cuando se da la espalda también a unas pocas leyes superiores que sustentan sólidas derivaciones de ese modelo-país en la Constitución en aspectos determinativos de la dinámica del desarrollo, como son los de dirección y planificación de los

solidario y de bienestar, y la estrategia sustantiva y conductiva para lograrlo o materializarlo, o sea bajarlo a tierra sin aspavientos o esfuerzos titánicos sino entendiéndolo y ejercitando los tipos de liderazgo político e institucional que nuestro marco legal superior, ordenan y permiten.

3 Este análisis comparativo y confrontativo aquí referido, de hecho lo asumimos de una manera bastante integral e inclusiva de múltiples actores políticos y líderes de opinión y lo plasmamos de manera concreta el año pasado en el documento investigativo intitulado *Un necesario marco teórico para comprender los requerimientos de una gobernabilidad viable e idónea en Costa Rica*, Informe Final de Investigación, 31 mayo 2010, Escuela de Ciencias Políticas, UCR.

4 Nuestro último trabajo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, se intituló *Fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica: ¿cuán efectiva?*, de mayo 2011, y proporciona un enjundioso análisis crítico de la ineficacia histórica que ha caracterizado a la Contraloría de la República en dicha actividad fundamental para el desarrollo del país.

5 Lamentablemente, no hemos logrado permear o influir a los más influyentes pensadores y analistas del país, incluidos medios de comunicación, pues todos parecen preferir la fulgurancia intelectual de autores europeos y norteamericanos aunque no hayan estudiado ni planteen nada que refleje realidades jurídicas o sociopolíticas de Costa Rica.

procesos institucionales y sociales que han de corresponder con unas pocas normas constitucionales que obligan al excelente Gobierno.

El no observar tales patrones de comportamiento, ha malogrado de manera significativa la eficacia pretendida de ese modelo constitucional de país. Todo actor público, político y social incurre en omisiones e incumplimientos que generan comportamientos erráticos e improvisados que, en lo fundamental –es nuestra tesis- malogran la feliz realización de ese modelo-país solidario y de bienestar.

El punto es que tales omisiones gruesas de enfoque, visión y prácticas en este país, se reproducen en tantos analistas y actores que se vinculan con el análisis o la práctica de procesos públicos y políticos. En las academias estatales, se incurre en recurrentes omisiones por tantos investigadores en cuanto a reconocer ese modelo-país y en abordar tales análisis a partir de percepciones muy propias y particulares que, no estando fundamentadas en ese marco normativo superior, conduce a constantes distorsiones tanto en cuanto a la naturaleza de esos fenómenos públicos y políticos como en cuanto a las continuas propuestas de diseños y adopción de políticas públicas que no han resuelto ni resolverán los principales problemas nacionales.

En el repertorio que impartimos hasta el segundo semestre del 2009 en la Escuela de Ciencias Políticas sobre Política Actual Costarricense durante varios años, hemos podido ratificar por la procedencia multidisciplinaria de tantos estudiantes, o sea de tantas diversas carreras, cómo en éstas se incurre

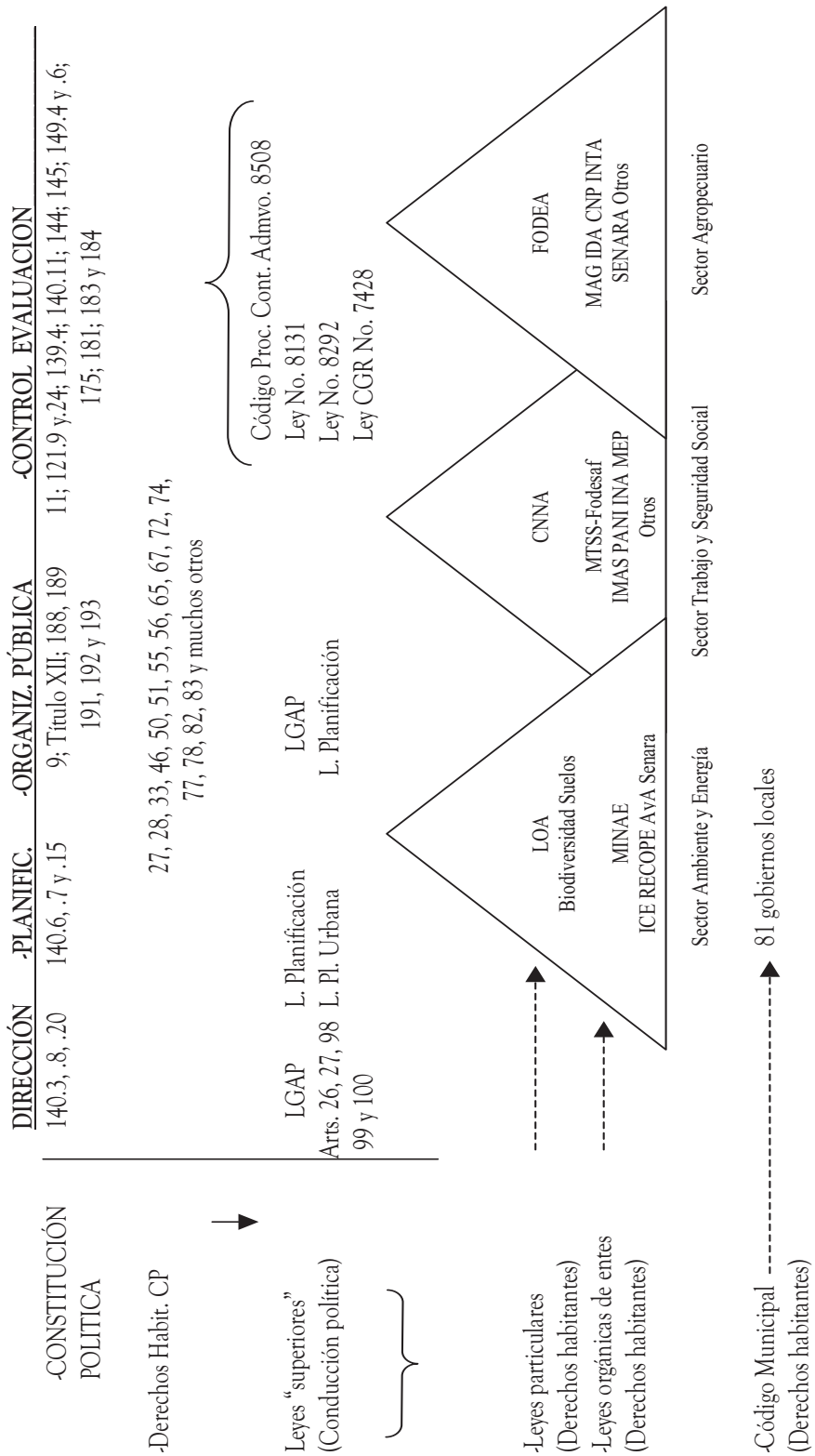
en estas similares omisiones sobre estos fenómenos públicos y políticos que llevan a los estudiantes a entrar en contacto con visiones muy sesgadas según su disciplina principal, sobre qué es Costa Rica en la praxis, qué debía ser, cuáles factores superiores han de regular visiones, comportamientos y prácticas, y hasta instrumentos, en la identificación de problemas según cada disciplina. Y, muy importante, en el eventual diseño de propuestas de soluciones o de políticas que habrán de ser necesariamente públicas o gubernativas para resolver en la praxis los problemas a que cada estudiante se enfrenta en su carrera o, más bien, en la eventual práctica de su profesión, sea en el contexto público o en el privado o social.

El trabajo presente proporciona una sistematización de un enfoque que sea preciso para posibilitar una base referencial útil para una comprensión unitaria e integral, al menos a este nivel global o estratégico, del fenómeno de desarrollo del país y a proponer soluciones de transformación hacia mejores y más efectivos niveles de bienestar y solidaridad colectivos.

El siguiente esquema ayudará al lector a comprender la integralidad de nuestro planteamiento o marco referencial, pues ayuda a visualizar la lógica de jerarquizar normas constitucionales y legales bajo categorías analíticas que a su vez permiten comprender el proceso de desarrollo en un país vía la perspectiva de *conducción gubernativa* del mismo.

O sea: se reconoce y enfatiza la obligación mayor del Estado, y concretamente del Gobierno y su institucionalidad, de ejercer un conjunto de competencias o *macro-funciones* que vistas y ejercitadas de manera sistémica, unitaria e integral, determinan la gobernabilidad como tal del país. Si se ejercen articulada y consistentemente, generan máxima gobernabilidad; de lo contrario, baja o ninguna gobernabilidad. Veamos.

Una complejidad normativa, simplificada



La explicación es sencilla: escogemos un conjunto de categorías analíticas que nos permiten caracterizar la totalidad de situaciones o factores que intervienen en el desarrollo de un país, con la noción de dirección en primer lugar por ser la más inclusiva de todas pues se trata, en nuestro enfoque, de la noción que permite entender cómo el rol del Estado y del Gobierno dentro de éste, es dirigir los esfuerzos, procesos, recursos y mecanismos disponibles, o a crear, para posibilitar el desarrollo integral del país hacia la consecución del modelo país entronizado en la Constitución Política. Ello significa que un presidente o gobernante, debe llegar al Poder no para planificar u organizar el desarrollo del país, sino para DIRIGIR procesos y recursos disponibles hacia ese modelo país. Si lo hace PLANIFICADAMENTE, mejor aún.

Debe también estar en condiciones de saber cómo ORGANIZAR de mejor forma, dentro de los límites constitucionales y legales también dados –o puede propiciar su cambios los esfuerzos de todos para lograr aquellos objetivos superiores, y debe por supuesto CONTROLAR Y EVALUAR sus esfuerzos y los de todos quienes colaboran con él o ella para asegurar ese accionar de conjunto que la Constitución enuncia con absoluta claridad y para lo cual le asigna a él con cada ministro, las competencias en exclusiva (art. 140.3 y .8). Son las categorías analíticas que también nos permiten valorar cómo todos los actores responsables de ejercerlas en sus respectivos ámbitos de autoridad legal e informal, lo están haciendo.

O sea, hablamos de que el desarrollo de un país como Costa Rica, o cualquiera, puede en realidad ser mejor entendido en toda su complejidad si lo planteamos en términos de cómo se dirige o se viene dirigiendo el esfuerzo de desarrollo nacional. A partir de aquí, las respuestas nos permiten identificar qué implica esa dirección superior gubernativa, quién debe ejercerla, cómo (si autocrática o participativamente), con qué instrumentos e impacto deseable, y cuáles son los resultados así generados. Y, en qué medida esa dirección política o gubernativa ha sido más o menos efectiva según fue planificada como debía, organizada como debía, controlada y evaluada como debía.

Sigue identificar, bajo cada una de esas categorías analíticas, cuáles normas o pautas superiores y subordinadas proporcionan un sustento y una delimitación clara y vinculante.

Así, partimos de la Constitución Política y ubicamos bajo cada categoría analítica, las normas correspondientes. Luego, ubicamos las leyes superiores que regulan lo pertinente a esos mismos factores en su dimensión de competencias y obligaciones, pues nos resulta claro que una competencia fundamental en manos del Poder Ejecutivo, constituye a la vez una obligación a observar y ejecutar en todo momento de su investidura. Además, nuestro enfoque argumenta que esas competencias superiores determinan, en su clara comprensión y ejercitación, el grado de éxito en el cumplimiento por parte de Presidente y ministros de sus *deberes y atribuciones* conjuntas, claramente enunciadas en dicho artículo 140 constitucional.

Supeditadas a éstas, no subordinadas estrictamente, están las leyes específicas o por materia que regulan campos del desarrollo nacional asociados a derechos de los habitantes en salud, educación, ambiente, agricultura, trabajo y seguridad social, industria y comercio, infraestructura, y en todos los demás. Son leyes superiores porque norman o profundizan los derechos de los habitantes en campos en los que concurren diversas instituciones; sientan ellas criterios y pautas superiores a los de cada institución en particular. Son leyes, en suma, que ubicamos en el ámbito de sectores de actividad, tal y como se puede ver claramente en el gráfico.

Luego, están las leyes orgánicas de creación de las instituciones mismas, que son todas asociadas a los derechos de los habitantes asignados a instituciones particulares para su efectiva e integrada tutela o administración. Se trata de leyes que definen obligaciones y normas para la feliz consecución de objetivos particulares que deben, sin embargo, verse en función de lo que las otras instituciones o leyes proporcionan a la misma población-objetivo en un mismo campo de actividad. Las leyes superiores de índole *sectorial* previamente referidas en el párrafo anterior, proporcionan ese marco

contextual superior que nos permite darles y encontrarles ubicación y articulación de conjunto, a éstas de instituciones particulares.

Finalmente, están las municipalidades cuya misión fundamental es velar al cien por ciento por los derechos de los habitantes en su jurisdicción cantonal. Que no tengan las competencias precisas y los recursos para prestar la totalidad de servicios hoy en manos nacionales pero que en otras naciones más descentralizadas y desarrolladas sí están en manos municipales, no implica que dichos gobiernos locales no tengan la competencia de regular y definir aspectos sustanciales que delimiten lo que ministerios y entes autónomos pueden hacer, al contrario de lo que una mayoría de analistas y líderes políticos creen. Sólo la Ley de Planificación Urbana de 1968, ya permite que las municipalidades marquen pautas a tales servicios públicos nacionales según sus planes reguladores del territorio o suelo.

Los círculos proporcionados en el gráfico, permiten comprender la noción costarricense de *sector de actividad* desde el punto de vista del ordenamiento jurídico pertinente, constituido por leyes de distinta jerarquía competencial, con la LGAP y la Ley No. 5525 delimitando las fuentes de la autoridad política de que gozan el Presidente y sus ministros para movilizar todas las instituciones, funcionarios y sociedad civil hacia un cumplimiento ordenado, racional y expedito, no imposible, de todos esos recursos y actores involucrados hacia el inconfundible logro del modelo país constitucionalmente configurado desde 1949 y perfeccionado desde entonces tanto en reformas parciales como en leyes.

Su comprensión sistémica es lo que a juicio nuestro permitiría entenderlas y administrarlas, precisamente, como un conjunto y no como un enjambre enredado que lleva a reglamentaciones y discrecionalidades administrativas y legales de enorme perjuicio para el habitante de este país, incluida la absurda postergación o incumplimiento de la Ley No. 8220 de simplificación de trámites, que siendo promulgada en el 2002 dio tres meses para ser plenamente ejecutada para *felicidad* de los costarricenses

Sin embargo, permanece aun empantanaada, sujeta a iniciativas aleatorias como crear *ministros sin cartera para simplificar trámites* en el gobierno anterior, u ofrecer nuevas leyes y comisiones en el presente Gobierno, sin que Contraloría, Defensoría y partidos de oposición en la Asamblea, exijan de la Presidenta de turno cumplimiento inmediato con métodos expeditos sobre los que hemos escrito desde hace décadas, so riesgo de ser acusada por el delito tipificado en el artículo 332 del Código Penal. Tal y como se debió haber hecho con los Presidentes anteriores que han incumplido en el mismo sentido. En algún momento tiene que ponerse fin a esta cadena de incumplimientos nocivos para el país.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN COSTA RICA. ¿Por qué basar el presente estudio en la obra *Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia*, de 1964?

La relevante y novedosa sistematización 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 alrededor de 100 países, unos ricos, otros 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. Lo hizo, además, en un momento crucial de la Guerra Fría y de la posguerra, cuando aun los países europeos sobre todo navegaban en aguas no totalmente consolidadas después de la reconstrucción sin precedentes en que incurrieron después de la Segunda Guerra Mundial en infraestructura, actividad económica y desarrollo social, con la significativa ayuda financiera y de cooperación técnica de los Estados Unidos de América.

Este trabajo de Waterston, lo conocimos en 1973 durante nuestros estudios hacia una especialización de posgrado que realizamos en la Universidad de Manchester, Inglaterra, y nos impactó de manera inconfundible.

Ello fue así porque ese estudio desnudó la común desarticulación –plenamente válida al día presente- entre la planificación básicamente macroeconómica frecuente de aquella época, con la programación financiera-presupuestaria, y ambas en total divorcio con lo que debía ser planificación social o del desarrollo social; reflejaba también un divorcio entre los planificadores economicistas con relación a aquellos otros planificadores de distintas disciplinas que laboraban aisladamente entre sí, todos los cuales en conjunto ignoraban a su vez, las realidades y los requerimientos en materia organizativa y gerencial de las instituciones públicas, lo cual al final de cuentas hacía que los planes económicos y otros fueran inviables por cuanto eran formulados 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, un divorcio conceptual y operativo 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.

El factor sustancial que diferenciaba a unos países exitosos de los otros subdesarrollados, sigue también siendo válido hoy día, lo cual significa que estos últimos no han aprendido esas duras lecciones de la experiencia: **realidad jurídica en un país, y su comportamiento sociopolítico real**. En los países desarrollados, lo usual es que la norma escrita determina el comportamiento real de los individuos, mientras que en los subdesarrollados hay una brecha enorme entre ambas, de manera que las normas 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. La planificación aquí fue introducida en 1963 con una primera Ley de alcances muy tímidos y eco-

nomicistas, 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, atentara contra la ambiciosa proyección de esa importante ayuda norteamericana.

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, para lo 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.

Esa Ley No. 5525 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 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, no esporádicos o coyunturales, de concertación sociopolítica.

Bajo ese contexto, se diseñó y aprobó formalmente en 1977 en OFIPLAN por el entonces Ministro Fernando Zumbado, nuestra propuesta sobre *planificación de políticas públicas*,⁶ la

6 En setiembre de 1974 ingresamos a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, contratados por el enton-

cual motivó una reorganización integral de la Oficina de Planificación y del resto del Sistema de Planificación visualizado en la Ley 5525, tomando en cuenta el rol que ésta debía jugar en la articulación efectiva de todo ese sistema nacional y de la participación social o civil en él enunciada.

Se identificó entonces, claramente, la necesidad de una capacidad de análisis y diseño global de políticas, así como en los ámbitos regional, de sectores de actividad, de inversiones y de modernización institucional. En lo sustancial se aceptó nuestra idea de crear dos *subsistemas de planificación regional y sectorial*, los cuales permitieron la activación una inédita participación de actores públicos –municipalidades incluidas- y representantes civiles en la actividad planificadora del Gobierno, tanto en el ámbito central de sectores de actividad gubernativa como en el ámbito territorial de regiones de desarrollo o de planificación.

El proceso, iniciado en 1976 como tal, o sea con las características formalmente aprobadas en 1977, fue exitoso a pesar de la falta de interés por el mismo y con respecto a la misma OFIPLAN, del Presidente de turno. En efecto, el Presidente Daniel Oduber contó desde el primer día con un equipo propio de alta coordinación política ubicado en el Ministerio de la Presidencia bajo Carlos Manuel Castillo, también Primer Vicepresidente de la República, y no promovió ni contó con un Plan Nacional de Desarrollo como tal.

Sin embargo, sí se sustentó su gestión presidencial en el programa que el PLN había ofrecido en campaña electoral, un documento muy conciso y preciso entonces conocido como “libro verde” que se constituyó en el Programa de Gobierno y sobre el cual el Presidente y dicho equipo de coordinación política ejercieron una constante exigencia de cuentas. Su instrumentación fue bastante exitosa en términos de

objetivos cumplidos, sobre todo porque desde abril de 1974 se había aprobado también la Ley No. 5507. Esta, creó el régimen de presidencias ejecutivas de entes autónomos, o más bien que modificó la anterior Ley de Juntas Directivas de entes autónomos (la No. 4646 de 1970), régimen que le permitió al Presidente colocar en dichos entes a colaboradores de confianza de mucha experiencia y capacidad que facilitaron un manejo bastante eficaz de cada ente y la coordinación de estos con el equipo de coordinación del Ministerio de la Presidencia. No así, entre ellos ni con los respectivos ministerios o carteras ministeriales propias del Gobierno Central. No, al menos, bajo la clara noción de verdaderos sectores a pesar de que la Ley No. 5525 los contempló en su Capítulo IV.

Esta discordancia tiene lecciones importantes que no se han aprendido hasta el día presente, y su análisis se retomará abajo.

La experiencia de esos cuatro años nos permitió caracterizar de manera muy fundamentada las nociones que también nos esmeramos por popularizar en el país vía la página 15 del periódico La Nación desde 1974, de eficacia y eficiencia: la Administración Oduber Quirós fue un gran ejemplo de eficacia e ineficiencia. Lo primero, porque en la evaluación que realizamos en la División de Planes y Política Administrativa en 1977 del referido “libro verde” o programa de gobierno realmente utilizado como tal, se constató una alta realización, casi un 90%, de metas u objetivos y programas entonces planteados como deseables en la campaña electoral 73-74.

Sin embargo, se constató también que hubo un gran endeudamiento externo del Gobierno, un sinnúmero de gastos e inversiones muy improductivas y de muy cuestionado manejo como todas aquéllas amparadas a la noción de Estado-Empresario simbolizada en la creación y errático desarrollo de CODESA y sus muchas subsidiarias, las cuales acabaron en la siguiente Administración 1978-82 siendo cuestionadas, cerradas, vendidas o funcionando a niveles mínimos mientras se les encontraba comprador.

ces Director de la Oficina, Ministro sin Cartera, Oscar Arias Sánchez. En 1976 asumimos el cargo de Director de la División de Planes y Política Administrativa, hasta 1984, por razones y con consecuencias para el proceso de planificación que analizamos en este texto, que se darán a conocer adelante.

El régimen de presidencias ejecutivas fue igualmente evaluado en 1975, o sea a un año de su creación, por la entonces División de Planes y Política Administrativa bajo nuestra autoridad, y el estudio arrojó grandes distorsiones y confrontaciones con respecto a las tradicionales Gerencias Generales, muchas de las cuales renunciaron en el transcurso de ese primer año, sobre todo porque el Reglamento de la Ley aprobado en octubre de 1974 fue mucho más allá de ésta.

Dicho Reglamento usurpó o transfirió por esa vía todas las funciones y competencias administrativas hasta entonces en manos de esos gerentes generales, cuya designación histórica, si bien a manos de las mismas juntas directivas nombradas por el Consejo de Gobierno según la Constitución de 1949, había recaído en funcionarios de carrera de los mismos entes autónomos, normalmente leales a la institución y a la función pública. Ese estudio nos dio sustento empírico para argumentar desde entonces, que ese régimen desvertebró las “reglas de juego” y el sentido de probidad de juntas directivas y funcionarios de carrera, con consecuencias que se analizarán adelante y que no hemos visto reconocidas o profundizadas en ningún otro estudio o fuente académica seria en Costa Rica. Menos en los diagnósticos superfluos que los mismos partidos políticos ofrecen cada cuatro años al electorado como parte de sus propuestas de “programas de gobierno”.

Desde entonces, la actividad de planificación ha mostrado debilidades y erraticidades asociadas al Presidente de turno y a la personalidad, visión, experiencia y liderazgo de quienes han llegado a dirigir la Oficina.

En la Administración siguiente (78-82), se inició una época de oro de la actividad de planificación bajo un liderazgo protagónico y bien enrumado por parte de OFIPLAN, sobre todo porque indirectamente y gracias a nuestras oportunas y tempranas interpretaciones jurídicas y sociopolíticas, se fortaleció el rol de la Oficina con la Ley General de la Administración Pública promulgada en mayo de 1978, concretamente con su régimen de dirección interorgánica que introdujo claramente la competencia mayor del Poder Ejecutivo de dirigir y

coordinar a los entes autónomos vía directrices, tanto en su total conjunto (Presidente) como por grupos o sectores (el Presidente con cada ministro). El Presidente de turno entendió que para hacerlo bien, tenía que apoyarse en la labor estratégica y movilizadora de OFIPLAN. Y el Ministro entrante, Wilburg Jiménez Castro, era un administrativista que entendió bien nuestros enfoques y aportes, los cuales contribuyeron en una significativa dimensión al éxito de su misión como jerarca político pues permitieron darle rumbo a su gestión y a ejercitar un liderazgo político-tecnocrático de mucha valía.

En efecto, el suscrito autor dio la bienvenida a esa Ley antes que cualquier especialista en Derecho, y lo hizo en su calidad de analista universitario –pues simultáneamente se desempeñaba como Director de la División de Planes y Política Administrativa en OFIPLAN y como profesor universitario en las escuelas de Ciencias Políticas y de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica– en un primer artículo en página 15 del periódico La Nación de julio 1978 (*Ley de administración pública: compleja pero necesaria*).

Fue en ese contexto que en el mismo año 1978, habíamos producido por interés intelectual y laboral propio, el documento intitulado *Directrices políticas socio-económicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública*, el cual habíamos consultado a título personal e informal con don Eduardo Ortiz (q.d.d.g.), uno de los principales impulsores de la Ley General de la Administración Pública, y con don Mauro Murillo, distinguido especialista en Derecho Público y compañero nuestro en OFIPLAN, habiendo ese planteamiento interpretativo recibido los mejores elogios y respaldo intelectual de ambos.

De hecho, el Gobierno de 1978-82 que inició en mayo, vio una amenaza en la referida Ley General de Administración Pública pues habiendo ésta dormido el sueño de los justos durante diez años, fue abruptamente aprobada por la mayoría liberacionista poco antes de asumir el Gobierno don Rodrigo Carazo con el evidente fin de entorpecer su gestión, ya que la Ley introducía un complejo sistema de actos, nulidades y procedimientos administrativos que

la propia Ministra de Justicia de entonces, Elizabeth Odio, encontraba indeseable, por lo cual convenció al Presidente de anunciar la “postergación de la puesta en vigencia en noviembre de 1978” de esa Ley, para reformarla.

Una carta del entonces Contralor de la República Rafael Angel Chinchilla diciéndole al Presidente Carazo que la Ley tenía que entrar en vigencia en noviembre, o sea seis meses después de promulgada, y que si quería reformas debía ir por “la vía ordinaria legislativa”, hizo que nuestros artículos públicos en La Nación y el trabajo referido sobre *Directrices políticas...* fueran entonces considerados como muy oportunos y apropiados por el entonces Ministro de Planificación Wilburg Jiménez Castro. El documento como tal, fue sometido a consideración del Presidente y del Consejo de Gobierno y unánimemente acogido pues constituía, más bien, un marco referencial de extraordinaria relevancia para agilizar y posibilitar, no enterrar, la marcha del Gobierno y sus instituciones con pleno fundamento en la potestad de DIRECCION POLITICA O GUBERNATIVA que con gran sustento y contenido teórico de nuestra propia cosecha, vislumbrábamos y justificamos por escrito en documentos oficiales y públicamente en página 15 de La Nación, y luego en nuestros varios libros publicados por la Editorial de la Universidad de Costa Rica, desde 1980.

El lector de este trabajo podrá apreciar, igualmente, cómo el país no ha avanzado mayor cosa en este sentido pues la mayoría de analistas, medios de comunicación, académicos, y hasta colegios profesionales y grupos de interés, siguen dándole la espalda a estos conceptos fundamentales para la excelente gestión pública. Más si se le hubiera entendido, como planteamos desde 1978, como la competencia gubernativa de mayor envergadura e inclusividad que debía dar orientación y utilidad específica a la *noción o competencia de planificación* en la Ley No. 5525 de cuatro años antes.

El planteamiento fue acogido por el Gobierno en Consejo de Gobierno y publicado

por OFIPLAN en abril de 1980 como “hecho conjuntamente” con la Procuraduría de la República. Esta formulación no fue históricamente así, pero por razones de validación o *legitimidad política* del planteamiento, el entonces Ministro de Planificación promovió una consulta muy informal con dicha Procuraduría y sugirió al suscrito, como autor del documento y Director de División, que se mostrara ese reconocimiento en la carátula y en la presentación del planteamiento, lo cual hicimos bajo el precepto de conveniencia y “buena voluntad” para darle mayor viabilidad política y operativa a un enfoque sociopolítico nuestro que otorgaba mayor envergadura conceptual y funcional, a un *concepto jurídico* en una Ley nacional.

A partir de este hecho, ha habido reconocimientos de autoría por terceros a la Procuraduría, que no son válidos o legítimos, igual que la misma Contraloría de la República ha atribuido la noción de que “ramo es, sin duda, sinónimo de sector” -en el numeral 11 del documento oficial anteriormente referido-, a un apreciado abogado, habiendo sido desde un inicio una noción justificada y acuñada por el suscrito autor.⁷ La mejor prueba de estos acontecimientos es no sólo nuestra manifestación responsable de los mismos en este texto, sino la verificación que cualquier lector puede hacer de estas nociones en su desarrollo teórico-conceptual y en su origen histórico, en cualquiera de nuestros primeros libros de 1980 y publicaciones de nuestra autoría producidas desde OFIPLAN, desde 1976, además de la nota de pie de página que proporcionamos.

⁷ Precisamente en el artículo que referimos atrás en página 15 de La Nación de julio 1978, anticipábamos la noción, así: “La definición clarísima que la ley hace del funcionario público... así como del concepto de “dirección política” de las descentralizadas por parte del Presidente de la República y DE CADA MINISTRO DEL “RAMO” (SECTOR, PARA NOSOTROS), son figuras jurídicas que fundamentan de lleno todo el interés nacional de los últimos años por delimitar sanamente las fronteras de una excesiva autonomía institucional, así como el interés por identificar y personalizar la responsabilidad ante el ciudadano, de los funcionarios políticos y técnicos que manejan todo el aparato público nacional...”.

En aquella Administración Carazo Odio 1978-82 se continuó de la Administración pasada, y se consolidó, la constitución de los sectores de actividad bajo ministros rectores, con oficinas de planificación en cada sector, con mecanismos de concertación del Ministro tanto con los jerarcas de los entes autónomos como con grupos de interés según el sector.

Además, se entendió y generalizó la organización regional de dichos sectores de manera que estos mantuvieran una identidad unitaria e integral en su labor de formulación de políticas superiores centrales, y su capacidad de ejecución de las mismas en cada región, vía direcciones regionales que debían actuar como representantes del Ministro o Junta Directiva para darle dirección y unidad a sus restantes oficinas territoriales en la prestación de bienes y servicios y aplicación de regulaciones, y en la concertación constante con los grupos de interés regionales y con las municipalidades mismas.

La noción o esquema de dirección y planificación del desarrollo regional como tal, por su lado, se plasmó en un esquema de gran movilidad y dinamismo, creándose consejos regionales de desarrollo apoyados por oficinas regionales de MIDEPLAN. Se trató de órganos multitudinarios donde participaban directores regionales de ministerios y entes autónomos, alcaldes y regidores, y representantes de cada grupo social, por sectores de actividad.

Todo lo anterior fue posible debido a que al ganar las elecciones el partido Unidad, quien esto escribe tuvo la iniciativa, como Director de la División de Planes y Política Administrativa, de anteponer o agregar al Plan de Reforma Administrativa del Estado que habíamos logrado estructurar en la Administración Oduber Quirós, las dos páginas que sobre “reforma del Estado” el Programa electoral de dicho partido político había publicado en plena campaña electoral 77-78. Ello permitió una presentación al nuevo Ministro de ese Plan tan completo por nuestra parte en un tiempo récord, o sea durante el primer mes de Gobierno, y a aquél elevarlo a conocimiento del Presidente Carazo Odio de inmediato también, para su debida y entusiasta aprobación.

El 30 de octubre de 1978, el Presidente y el Ministro Wilburg Jiménez firmaron el decreto ejecutivo No. 9283-P creando el “Subsistema de Reforma Administrativa”

Hubo en adición, un plan nacional de desarrollo a inicios de la Administración, el cual dio al Gobierno vía OFIPLAN un gran liderazgo movilizador de muchos actores públicos y sociales usualmente ajenos a estos procesos públicos, de maneras ordenadas por sectores de actividad y regiones de desarrollo.

En la siguiente Administración Monge Alvarez (82-86), hubo dos primeros años de continuidad de tal exitoso esfuerzo movilizador por parte de la Oficina, convertida en 1982 en Ministerio. A mitad de Gobierno, hubo cambio de ministro, y el nuevo jerarca desmovilizó tal proyección sectorial y regional del Ministerio, dando énfasis a las negociaciones con el Banco Mundial para el primer PAE y abandonando el propio proyecto gubernativo autóctono sobre reforma del Estado aprobado a inicios de ese Gobierno a iniciativa de la División de Reforma del Estado de MIDEPLAN.⁸

Posteriormente, ha habido un evidente abandono conceptual, jurídico y funcional de la actividad de planificación. Los PAE vinieron a marcarle el rumbo al Gobierno, asumiendo éste que con ello el país tenía una dirección precisa hacia “un nuevo modelo de desarrollo”.

Desde entonces, MIDEPLAN gravita débilmente bajo ministros que han llegado

8 El economista Juan Manuel Villasuso, reemplazó al Ing. Claudio Antonio Volio como ministro de Planificación, y nos separó de nuestro cargo tecnocrático de jefatura mientras finalizábamos y presentábamos, con permiso de OFIPLAN y con una beca del PNUD, nuestra tesis doctoral en Londres, Inglaterra, a mediados de 1984. La razón que nos comunicó cuando regresamos al país y nos recibió en su Despacho, fue la de haber “tenido presiones” para quitarme por haber sido yo “de otro partido político”, argumento deleznable por infundamentado pues nuestra colaboración en dicha Oficina desde 1974 había sido de carrera administrativa y por mérito tecnocrático. Se dio así un golpe muy sensible a la dinámica de liderazgo movilizador que venía realizando con éxito hasta ese momento con pleno sustento en la Ley No. 5525 y durante tres Administraciones sucesivas, ese órgano central de planificación nacional.

con poco conocimiento de la función pública y menos de la planificación como disciplina, actividad y fenómeno determinante para la eficaz dirección del desarrollo del país. Se ha improvisado el ejercicio de dicha actividad, incorporando cada gobierno enfoques aleatorios pues han carecido todos ellos de una visión teóricamente sólida global y legalmente respaldada, sobre la naturaleza de los procesos públicos “a planificar”; los mismos funcionarios técnicos en dicho Ministerio no han sustentado convicciones y visiones sólidas legalmente normadas y no han sido un contrapeso para diversos presidentes y ministros que han llegado sin el respaldo en planes de desarrollo de largo y mediano plazo, y menos por sectores de actividad, y que recientemente han inclusive decidido no nombrar ministros de planificación sino recargar esta Cartera al respectivo ministro de la presidencia.

El país ha andado al garete en esta actividad planificadora desde mediados de la Administración Monge Álvarez, pues los PAE no contemplaron la necesidad de ordenar la gestión de Gobierno precisamente por sectores y regiones, y sí concentrando en el Presidente y en algunos allegados el máximo poder de conducción, propiciando el desempeño unilateral de ministerios e instituciones y haciendo con ello totalmente imposible identificar y enfrentar los problemas del país con visión de conjunto.

En lucha contra la pobreza, en ambiente, desarrollo agropecuario, industria y comercio, salud y educación, los gobiernos han deambulado sin visión ni capacidad de acción unitaria e integral, cada ente por su lado, con ministros que nunca han asumido su liderazgo sectorial y con regiones sin fortaleza concertadora al debilitarse crecientemente los consejos regionales de desarrollo y la presencia de MIDEPLAN en ellas, hasta la extinción total del esquema en las Administraciones Calderón Fournier y Figueres Olsen.

Hubo una deseable aunque sesgada reactivación a finales de la Administración 2002-06

con consejos regionales configurados sólo por directores regionales de ministerios y entes autónomos y la recreación de oficinas regionales de MIDEPLAN, para caer en el último decreto de reorganización de este Ministerio en julio del 2006 en que se desactivó, nuevamente y sin ningún fundamento conceptual-jurídico sino más bien descatando el marco legal vigente y las evidentes urgencias en materia de participación protagónica de la sociedad civil y de las mismas municipalidades para encontrar mejores soluciones a los constantes problemas de desarrollo, dicho esquema regional con todo y presencia física de MIDEPLAN.

Cada ministro que ha asumido en MIDEPLAN, ha acostumbrado reorganizar el Ministerio bajo criterios aleatorios, sin un marco conceptual ni legal sólido. MIDEPLAN ha gravitado en la praxis en los últimos quince años como un ministerio innecesario, sin liderazgo movilizador ni en lo sectorial ni en lo regional, menos en lo global cuando la formulación de algunos planes de desarrollo ha sido producto de personajes de confianza del presidente de turno y no del Ministerio mismo como tal.

El otro factor agravante de esta situación, es que a pesar de leyes claras que han ordenado todo este tiempo cómo ejercer dicha actividad por sectores y regiones, y cómo MIDEPLAN tenía la competencia y obligación de hacerlo, los organismos fiscalizadores superiores del Gobierno como lo son la Contraloría General de la República desde 1949, y la Defensoría de los Habitantes desde su más reciente creación, le han dado la espalda a su propia responsabilidad de exigir del Gobierno el más exacto cumplimiento de esas leyes.

La Contraloría, hemos señalado previamente, ya había dado muestras desde la Memoria 2002 de reconocer ese marco legal vigente y disponible para lograr gobiernos eficaces y transparentes indicando en la Primera Parte de aquella, las varias leyes que el suscrito investigador venía señalando públicamente durante más de 30 años, que existían para ordenar y

fortalecer el liderazgo político articulador a ejercitar por el Presidente por sí mismo sobre el total conjunto de Administración central y descentralizada, y con cada ministro sectorial sobre grupos de instituciones.⁹

Corresponde señalar que en este sentido, dicha Contraloría reconoció asimismo en su Memoria 2006 “cómo el país no había ejecutado” el régimen de rectoría política instaurado desde 1978, en treinta años, y cómo ello “había afectado negativamente la calidad e impacto de las políticas gubernativas” desde entonces.

Tal reconocimiento tan estratégico y dramático, lo recogió en dicha Memoria a partir de unas declaraciones que aportamos en uno de los varios dictámenes de Áreas de la misma Contraloría que se nos habían solicitado por funcionarios profesionales de la misma, y aunque no se nos acreditó esa enfática aseveración en la Memoria propiamente sí constituye la misma, para quien quiera analizar estos procesos, evidencia objetiva de cómo la misma Contraloría finalmente señaló al país ese vacío de liderazgo político ordenado y racional como mandaba la LGAP desde 1978, aunque cuidándose de no reconocer la responsabilidad que a ella le cabía durante el mismo período de tiempo por no haberlo reconocido de inmediato y no haber exigido de los gobernantes su aplicación consistente y continua... precisamente desde 1978.

En el año 2001 se dio la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, y aunque estableció la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo para entes autónomos, cosa que no era tan clara en la Ley de 1974, mantuvo el salto conceptual y operativo inexplicable existente en 1975-76 entre lo que debía ser el ámbito nacional-global del Presidente en cuanto a

formulación de políticas públicas, y la acción institucional operativa, omitiendo los ámbitos regional y sectorial del desarrollo y de las políticas públicas.

MIDEPLAN no tuvo capacidad de reinterpretación de dicha Ley 8131 articuladamente con la propia Ley de planificación nacional ni con la LGAP de 1978, y todos estos años se ha mantenido dicha visión disfuncional que se exacerbó en el gobierno pasado de Abel Pacheco De la Espriella en términos de elaborar un PND con un contenido excesivamente fragmentado y operativo, pues incorporó todas las acciones imaginables de todo ente y ministerio de manera que ellas no tuvieran “reparos” luego por parte de la Autoridad Presupuestaria sobre todo, en vez de promover la visión sectorial y regional de las políticas públicas y de la participación ciudadana.

La lucha gubernativa contra “todos los males” del país, no se viene ganando, sino perdiendo, precisamente porque se perdió de vista que el fenómeno del desarrollo nacional es complejo, nunca sólo macroanalítico o microanalítico, pues en su caracterización correcta en términos de problemas y de acciones viables se dejó de reconocer su dimensión sectorial –interinstitucional- y su dimensión regional.

En ausencia de esos criterios y mecanismos articuladores de la gestión gubernativa, no ha habido nada mejor que los haya sustituido para lograr un mejor desempeño interinstitucional y esa mejor solución de los problemas nacionales. La carencia de un enfoque conceptual propio como el lanzado en 1975-76 desde la entonces OFIPLAN, que dé direccionalidad al modelo-país consagrado en la Constitución Política y a las pocas normas constitucionales para el excelente gobierno, ha tenido un efecto negativo en el desempeño estatal y por ende en el desarrollo del país como tal.

Las recientes decisiones de organizar el Gobierno (2006 y 2010) por sectores de actividad bajo ministros rectores pero sin activar los mecanismos para la participación de los grupos de interés en cada sector de actividad de maneras sistemáticas y sin precisar el necesario apoyo técnico que cada ministro rector requiere en materia de planificación sectorial, y

⁹ Lo que la Contraloría no hizo fue reconocer que ella misma había sido negligente al no aceptar ese marco legal superior durante tantos años, desde 1974 con la Ley No. 5525 de planificación nacional y desde 1978 con la LGAP, y que con ello contribuyó a la improvisación, cortoplacismo y falta de transparencia del Poder Ejecutivo en el manejo de la Hacienda Pública, y en los magros resultados en materia del desarrollo integral del país a que esa Hacienda Pública estaba, y sigue estando, destinada.

la ausencia total de una definición de cómo proyectar dichos sectores centrales en las regiones de desarrollo, y el decreto de reorganización de MIDEPLAN de julio del 2006 que sacó, reiteramos, a este Ministerio del liderazgo movilizador de todo el sector público por sectores y regiones, y más bien eliminó literalmente los mecanismos que en éstas deben dar desahogo operativo a la acción de ministerios y entes autónomos en la prestación de sus bienes y servicios a la población, crean vacíos de conducción que mantendrán baja la capacidad institucional del Gobierno para actuar unitaria e integralmente en la identificación de problemas, prioridades y soluciones para eliminar los problemas a que el programa electoral del PLN dedicó un abundante espacio y esfuerzo publicitario en las últimas dos campañas.

Es de resaltar que al menos la Contraloría por primera vez consignó, en su Informe Técnico de setiembre sobre el Presupuesto de la República para el año 2007, una serie de análisis y críticas sobre tales temas sectoriales y regionales, tomando una posición que desde el punto de vista de fiscalización preventiva, llama la atención del Gobierno y de MIDEPLAN por tales decisiones sobre todo en materia regional, ya que ellas afectan la racionalidad en la asignación y ejecución del gasto público.

En este contexto, no es ocioso hacer una rápida mención a la manera coyuntural y desenfocada en que en distintos gobiernos se han asumido los esfuerzos colaterales a la planificación, de evaluación de inversiones, de modernización institucional y para la “rendición de cuentas” por las instituciones.

Tanto la Contraloría como el Ministerio de Hacienda han competido con MIDEPLAN en la formulación de criterios normativos discordantes, imponiéndose a las instituciones enfoques y metodologías distintas que exigen energías y esfuerzos agotadores y que al fin de cuentas no llevan a los resultados deseados, pues los esfuerzos de análisis y evaluación de tales resultados de “desempeño” no se realizan

por falta de medios o recursos humanos en dichos organismos fiscalizadores, o se realizan sobre informes evaluativos que las mismas instituciones hacen complacientemente de sus propios desempeños, sin que haya constatación física o material por parte de los “evaluadores”.

Sigue dándose, en adición, la mala práctica por la cual el partido que gana las elecciones no utiliza su propuesta electoral como base primaria de “su” Plan Nacional de Desarrollo, a la vez que la Contraloría no parece tener claro aun, y menos los partidos políticos, que la Ley No. 8131 de hecho y derecho obliga en su artículo 4 a que siempre tiene que haber un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo, y que ello implica que ningún gobierno entrante tiene un lapso de tiempo para suspender el Plan vigente del “gobierno anterior” hasta que pueda contar con uno suyo propio. Los partidos proponen sus programas electorales sin tomar en cuenta la gestión del gobierno de turno, y llegan al poder sin molestarse en justificar la suspensión total del plan de desarrollo vigente, el cual es el plan del Gobierno de la República, no de un partido político. La Contraloría no confronta esto, y el daño para el país es grave por razones obvias.¹⁰

La Ley de Planificación Nacional No. 5525 de mayo de 1974, no deja lugar a dudas de que la actividad de planificación en Costa Rica debe ejercitarse a través de estudios de la realidad nacional, de proyecciones modelísticas, pero también de un activismo operativo de todas las unidades que componen el sistema de planificación nacional en los ámbitos nacional, de sectores, de regiones de desarrollo, y de las instituciones mismas en sus operaciones diarias.

Todo este sistema debe actuar según dicha Ley vigente, bajo pautas normativas y un liderazgo movilizador y determinativo por parte del órgano central del sistema, o sea el

10 Un reciente estudio exhaustivo e integral sobre estos problemas, se encuentra en *El aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias integrales de desarrollo*, Johnny Meoño Segura, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, enero 2006 (www.iice.ucr.ac.cr).

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica..

Finalmente, todo esto MIDEPLAN no ha sabido –o querido- volcarlo en una labor constante de apoyo y asesoramiento al Presidente de la República para que su labor de *dirección y coordinación* superior sobre el total conjunto de la Administración Pública (ministerios y entes autónomos) pueda realizarla con visión unitaria e integral, y con una eficacia conductiva que no logrará por la vía de las improvisaciones o contactos informales o casuísticos con instituciones particulares, labor que más bien debe ejercitar el Presidente a través de, o con, cada Ministro rector de sector.

Mientras este escenario de acción interinstitucional no se tenga claro, no habrá seguridad de que los sectores aun bajo ministros rectores, o el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, y sobre todo su impacto en las regiones o provincias del país, contribuirán realmente a una “mejor Administración Pública” y a un mayor desarrollo nacional, pues las partes seguirían siendo engranajes desajustados y erráticos de una “cadena” o sistema mayor que debe funcionar como un reloj para que genere los resultados más positivos o eficaces posibles.

El sistema tiene legalmente definida una “inteligencia central” cuyos impulsos a las partes deben ir más allá de “elaborar” informes de situación o proyecciones modelísticas. En nuestro régimen de Derecho las instituciones y sus jerarcas y funcionarios tienen que cumplir con lo que las leyes disponen, y en este caso de la planificación estamos ante una Ley muy clara y de orden superior a las leyes de cada institución o materia particular, al igual que lo están la LGAP y la No. 8131, como para seguir ignorando las consecuencias de incumplimientos negligentes que tanto han afectado el desarrollo del país por omitir recurrentemente las buenas y normadas prácticas planificadoras bajo el alero del aun “más superior” régimen de dirección unitario e integral de los procesos públicos por parte del Presidente de la República y sus ministros en carácter de rectores sectoriales.

En este tramado legal superior, MIDEPLAN es el organismo especializado y facultado

en exclusiva para apoyarlos irrestrictamente en la correcta movilización de tales esfuerzos por tantos jerarcas, funcionarios, recursos y actores civiles. Pasemos entonces, a desarrollar el contenido de los Capítulos enunciados en el Índice de este estudio, con base como se dijo, en las enunciaciones mayores del trabajo de Waterston, las cuales se ofrecerán al inicio de cada Capítulo como una transcripción textual de sus resúmenes y conclusiones por capítulo, seguidas del análisis crítico e interpretativo de nuestra propia cosecha.

De esta manera, el lector tendrá claro cómo aprovechó Costa Rica aquellas lecciones de la experiencia mundial al menos para la elaboración de la todavía extraordinaria Ley No. 5525, mas cómo en lo que ha sido su ejecución el país no aprendió pues no ha sido serio ni consistente, lo cual significa que se han reproducido aquí las peores debilidades y casi ninguna fortaleza en el campo de la *planificación del desarrollo* que Waterston dejó conocer en 1974.

¿Qué dice nuestra propia experiencia después de 1974? De eso trata este estudio.

La única advertencia razonable que hacemos al lector, es que si bien debido a la masiva información de que dispuso Waterston en 1964 proveniente de 100 países, sus capítulos si bien son reiterativos o repetitivos –al menos algunos– en cuanto a temáticas, esa abundante información le permitió segregar análisis específicos y llenar en demasía cuartillas de cuartillas en todo capítulo. En nuestro caso, hay varios capítulos finales de pocas páginas o cuartillas pues lo más esencial de esos subtemas fueron abordados y casi desahogados en capítulos anteriores que los subsumen. Sin embargo, nos esforzamos por proporcionar algunas menciones analíticas que agreguen perspectiva a lo dicho previamente, sin descuidar la referencia oportuna para que el lector sepa en cuál capítulo anterior fue cada uno de esos subtemas posteriores, tratado más exhaustiva o ampliamente.

Los *diversos significados* de la planificación

Resumen y conclusiones de Waterston

En suma, la planificación ha sido definida de muchas maneras, pero la mayor parte de las autoridades convienen en que es, en esencia, un intento organizado, consciente y continuo, de seleccionar las mejores alternativas disponibles para lograr metas específicas. La planificación abarca el economizar los recursos escasos. Ha sido usada para diversos fines, por sociedades diferentes y de varias maneras. No está limitada a las soluciones totalitarias o socialistas. Puede usarse y se usa por naciones democráticas y capitalistas.

Ha sido empleada en la guerra y en la paz. Tiene una larga historia en la planificación física de ciudades y zonas rurales. La planificación, ya sea anticíclica o de estabilización, se ha usado efectivamente en naciones avanzadas como Holanda y Suecia. Las planificaciones de tiempo de guerra, la urbana, la rural y la anticíclica tienen elementos en común con la planificación del desarrollo, y todas ellas han contribuido a esta última de diversas maneras mediante sus experiencias.

La planificación del desarrollo a veces puede parecerse a la planificación anticíclica, pero son fundamentalmente diferentes. El objetivo básico de la planificación anticíclica es aumentar la demanda dentro de la estructura institucional económica y social que prevalece en una economía de mercado, en tanto que la planificación del desarrollo busca cambiar esa estructura en el proceso de obtener una aceleración en el ritmo del progreso económico y social. Una definición sintética de las metas primordiales de la planificación "del desarrollo" es cambio más crecimiento. Algunas naciones que declaran planificar su desarrollo parecen concentrarse solamente en el elemento del cambio, en tanto que otras parecen fundamentalmente ignorarlo. Pero la necesidad del cambio es generalmente aceptada como importante para la planificación del desarrollo, si es que no constituye su misma esencia.

Para el objeto de este estudio, se consideraron como naciones dedicadas a la planificación del desarrollo, aquéllas cuyos gobiernos realizaban un intento consciente y continuo para aumentar el ritmo del progreso económico y social y alteraban los arreglos institucionales considerados como obstáculos para lograr este objetivo. Esta definición tiene el efecto de incluir a la mayor parte de las naciones que realizan algún esfuerzo de planificar su desarrollo, y excluye a aquellas otras que no pretenden planificar en forma alguna.

La planificación del desarrollo incluye a la planificación regional, sub-nacional y multinacional. La planificación regional subnacional puede significar el planificar para una región, planificar para una serie de regiones abarcando a un país entero, o la distribución de proyectos para asegurar la mejor localización posible de la industria y reducir los desequilibrios económicos entre las diversas regiones de una nación. La planificación regional multinacional puede referirse a planificar una región económica que se extiende más allá de las fronteras de una nación. También puede referirse a la planificación de uno o más sectores económicos de dos o más naciones; y puede referirse a la coordinación de planes nacionales o al establecimiento de metas integradas para las economías de varias naciones que son miembros de una organización regional internacional.

Planificación como concepto en la Ley No. 5525 de 1974 versus la literatura mundial

En Costa Rica, *planificación* como concepto global y estratégico está jurídicamente normado en la Ley No. 5525 de 1974 y es una noción clara y concretamente definida como una competencia legal y política del Presidente de la República para afinar e instrumentar, o sea llevar a la práctica, los objetivos y términos del desarrollo del país en el largo, mediano y corto plazo, pero no objetivos y términos circunstanciales, aleatorios o subjetivos como es normal o frecuente en el país y a partir del "análisis de necesidades o demandas de los

habitantes” como tanto analista nacional y foráneo desenfocado propone, sino en el contexto ineludible de los objetivos enunciados en el texto mismo de la Constitución Política vigente vía los derechos de los Habitantes, según elaboraremos adelante en el estudio.

El lector puede consultar infinidad de interesantes textos en la materia, tanto de autores académicamente puros como de muchos consultores vinculados a organismos internacionales, tal y como advertimos en un principio del estudio.

Las definiciones que hemos conocido durante tantos años desde 1974 en que nos involucramos en la praxis y estudio de este fenómeno, no agregan mayor valor específico a la definición tan sintética e inclusiva encontrada en el resumen transcrito previamente, de Waterston. Tampoco superan la definición que ofrecemos en el primer párrafo de este capítulo, la cual es derivada con pleno sustento en el cuerpo de la Ley No. 5525 de 1974, Ley que a nuestro juicio interpretativo tomó debida nota de las ricas enunciaciones sistematizadas en ese trabajo de 1964, sea de manera directa o bien indirecta producto de la observación por sus redactores, de las buenas experiencias o prácticas, y de las recurrentes debilidades, en países desarrollados y subdesarrollados.

No hay dudas de esta singularización unipersonal de esta competencia y actividad en la Ley No. 5525 de 1974, propia y lógica de un régimen presidencial. Pero, no carece de contrapesos que, en el espíritu y letra de la misma Ley, se distinguen como exigencias a todo Presidente: desplegar en todo momento una visión, una actitud, una disciplina, una consistencia y un compromiso ineludible de entender esa competencia. Y ejercitarla, con la rigurosidad y racionalidad unitaria e integral exigida por la complejidad funcional que la misma adquiere al momento de definirse, en la misma Ley, la “organización” del Sistema de Planificación necesario para ejercitarla sin nunca perderse la

razón de ser que la Ley les asigna al Presidente y al Sistema, y el papel de liderazgo movilizador que se le adjudica al órgano central de planificación, o sea al Ministerio de Planificación Económica, MIDEPLAN.

La competencia legal como tal, adquiere en el plano funcional características de una actividad que en manos del Presidente de la República y del Sistema de Planificación Nacional en su conjunto, tiene que dar lugar a: i. actividades menores o tareas, de análisis del fenómeno del desarrollo nacional en todas sus manifestaciones y en todo campo de actividad, y a ii. prospecciones y definiciones de estrategias, políticas gubernativas y programación específica de acciones interinstitucionales de largo, mediano y corto plazo.

Su objeto de proyección debe ser el desarrollo económico, social y ambiental requerido para, en primera y última instancias, satisfacer o lograr los claros parámetros del modelo país solidario y de bienestar enunciado con plena identidad en el artículo 50 de la Constitución Política, simultáneamente con sus derivaciones más operativas de mediano y corto plazo perfeccionadas en el sistema normativo o legal que el conjunto de leyes –o sea, vistas como conjunto o sistema y con la debida jerarquización competencial y conceptual- proporciona para la más eficaz y operativa realización de ese ideario constitucional de país.

Véase como marco superior de referencia, la Constitución Política en su artículo 50: *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...*

El artículo 1 de la Ley No. 5525 no deja lugar a dudas de lo anteriormente referido, o sea de cuál es la verdadera y legítima razón de ser de la actividad de planificación en Costa Rica:

Artículo 1º.- Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Cualquier interpretación distinta subjetiva o basada en la adopción de definiciones en textos foráneos sean de tratadistas unipersonales o de organismos internacionales por acreditados que sean, que no contemple esta clara y contundente supeditación de la competencia y actividad de planificación gubernativa a la enunciación constitucional, no debe ser de recibo ni por gobernantes ni académicos ni medios de comunicación ni analistas y centros de estudio, como con frecuencia ocurre en Costa Rica.

El presente trabajo demuestra cómo, en todo caso, la definición constitucional de 1949 es autóctona y configuró un verdadero modelo de país solidario y de bienestar entonces novedoso en el contexto mundial. Y cómo, 25 años después se logra una Ley que recoge consistente y coherentemente esa voluntad del Constituyente, y la plasma como marco referencial para el ejercicio de una indispensable y eficaz actividad de planificación del desarrollo del país, haciéndose eco de los logros y retos de la planificación como “experiencia” en el mundo según el valioso trabajo de Albert Waterston, pero a la vez instaurando una definición consecuente con lo que sabiamente nuestros Constituyentes anticiparon en 1949.

Ha sido la pérdida de esa visión, o más bien la indolencia u omisión e incumplimientos que nuestros gobernantes y partidos políticos han mantenido desde 1949 con respecto a ésta y toda otra enunciación del modelo-país consagrado en la Constitución Política, y más aún desde 1974 cuando se dio esta excelente Ley No. 5525, el principal factor que ha hecho posible el descaminamiento progresivo y evidente que ha caracterizado al Gobierno y a la institucionalidad de este país con particular sesgo y dinamismo, a pesar de logros parciales en diversos campos durante cortos períodos, sostenidos estos por factores o circunstancias particulares,

a partir de ese año en que se dio una de las más visionarias y modernas leyes de planificación del mundo.

Un factor negativo que contribuyó a ese descaminamiento, como lo hemos demostrado en la mayoría de nuestros trabajos escritos desde 1975 en particular y como lo reiteraremos más adelante en el presente estudio, fue la creación del Régimen de Presidencias Ejecutivas en exactamente el mismo mes de mayo de 1974 pues constituyó un elemento de desequilibrio en el ejercicio del poder político al poner en manos del partido ganador en unas elecciones y del Presidente vencedor, un poder casi ilimitado que ha sido ejercido sin contemplaciones con una actitud de “botín político” que ha desvertebrado el otrora compromiso tecnocrático y de probidad de esas burocracias de entes autónomos, para favorecer cada vez más notoriamente los intereses del partido ganador, y de los jerarcas de turno más que de los intereses de los beneficiarios de las instituciones como tales. Dicho Régimen de Presidencias Ejecutivas no ha contribuido en ningún momento a mejorar la “coordinación” de tales entes con el Gobierno, tal y como la Ley original lo enunció.¹¹

11 La crisis de la CCSS en julio 2011, en momentos en que preparamos este artículo, deja entrever muchos de estos factores aquí referidos y denunciados desde hace 37 años en nuestros trabajos y publicaciones periodísticas. Un dirigente sindical de la Caja denunció la politización partidista de la Institución. La Ministra de Salud, quien es rectora política del Sector Salud conjuntamente con la Presidenta de la República, brilla por su ausencia: no da explicaciones ni nadie se las pide, como si no hubiera estado obligada desde que es Ministra de este ramo desde el 2006 con Oscar Arias, a haber emitido las directrices necesarias a la Junta Directiva de la Caja según Ley General de la Administración Pública, art. 99, para enrumbarla como debía y evitar que su devenir desembocara en la crisis financiera y de servicios o calidad médica que en este mes de julio, reiteramos, finalmente se destapó inclusive con sustento en un informe de la propia Organización Panamericana de la Salud. En el último informe de investigación en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, de marzo de este año, intitulado *Fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica: ¿cuán efectiva?*, abordamos éste y otros temas con visión de actualidad. Nadie, ni

Es éste, un fenómeno que prácticamente ningún otro analista ni centro de estudios nacionales, ha reconocido y profundizado. Ello ha hecho que el recurrir por tantos a teorías o enfoques y experiencias foráneas como análisis y definiciones sobre el tema de planificación gubernativa tal cual si fueran extrapolables, ha constituido una forma normal de “enseñar” en éste y otros campos del fenómeno sociopolítico de Costa Rica, con las consecuencias objetivas de que no se ha avanzado consistente y sosteniblemente en casi ningún campo de actividad o derecho de los Habitantes según la Constitución Política, y de que más bien se reconocen retrocesos o involuciones que hacen perder terreno a Costa Rica –y mantenerse “arriba” por glorias del pasado- en el ámbito de las estadísticas internacionales del desarrollo humano en comparación con, inclusive, otros países centroamericanos.

El escenario aquí resumido, no puede ser integralmente comprendido si no se incorpora, como se verá abajo, la noción de *dirección política* que debía anticipar y enmarcar la noción y práctica misma de la planificación, de manera que se tuviera el marco normativo y conceptual idóneo para una excelente *conducción*

Contraloría ni Defensoría, ni partidos de Oposición en la Asamblea, ni medios de comunicación, cámaras o sindicatos, han puesto el dedo en la llaga en cuanto a quiénes son responsables de esta crisis y del país en general. Un politólogo, Claudio Alpízar, opina alegremente que la Presidenta no debía nombrar una comisión especial para investigar la situación de la Caja pues su “junta directiva es muy representativa de diversos grupos y conoce muy bien los problemas de la Institución”, soslayando el hecho objetivo de que primera, dicha Junta es directamente responsable de esos problemas de la Caja, segundo que si ha sido incapaz de *gobnarla y administrarla* todo este tiempo igual incapaz será de reconocer sus recurrentes errores de conducción, y tercero que no son personas de tiempo completo sino muy parcial, de horas, y no podrían involucrarse a fondo en el análisis o investigación seria y científica de lo que pasa allí. Nadie, además, plantea que dicha composición de esa Junta y de todas las de entes autónomos, y la figura de Presidencia Ejecutiva, son la causa de todos los males de estas instituciones y lo seguirán siendo debido al carácter servil del régimen con respecto a la Presidencia de la República y los partidos políticos que dichos directivos representan.

gubernativa del proceso de desarrollo del país. Dicha noción, se da con el régimen de dirección política o gubernativa en la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978, o sea cuatro años después de la No. 5525. Más abajo se demostrará esa articulación.

En América Latina se encuentran múltiples iniciativas de planificación y desarrollo que han sido acreditadas como novedosas en su momento, que si bien han sido aportes intelectuales valiosos no han a nuestro juicio significado un valor agregado real a los análisis caracterizados en esta obra de Waterston, los cuales –entiéndase bien- reflejaron los más valiosos aportes de los principales pensadores europeos, y algunos norteamericanos, que forjaron en el mejor espíritu histórico de investigación científica y producción tecnológica inclusive en ciencias sociales y económicas, diagnósticos, interpretaciones, teorías y conceptos, mecanismos e instrumentos novedosos y eficaces.

Eficaces, en el sentido de que parcial o integralmente aplicados según la nación, y producto de la eficacia y transparencia política y social propia de regímenes mayormente parlamentarios, fueron clave en el reconocimiento de la urgente necesidad sobre todo de posguerra, de las dinámicas que caracterizaban y condicionaban el desarrollo económico y social de cada país para enfrentarlo y confrontarlo de maneras positivas y eficaces, dando lugar a sociedades y economías que fueron reconstruidas con un gran dinamismo y versatilidad, con sostenibilidad a futuro.

Y, en formas que prácticamente ninguna nación latinoamericana había logrado emular en aquellas épocas de nacimiento de teorías, concepciones y prácticas en el campo de la planificación gubernativa, ni ha logrado perfeccionar y menos aplicar en la praxis más reciente hasta nuestros días, con contadas excepciones que han sido cíclicas según el presidente de turno en cada país, con Chile mostrando una mayor consistencia y continuidad en tales esfuerzos debido a la disciplina política y tecnocrática, y en gran medida social, impuesta durante la década y media de dominio dictatorial, y experimentación económica, por Augusto Pinochet.

Otras definiciones: ¿importan para Costa Rica?

El lector puede tener interés de valorar otras definiciones que la literatura ofrece. En el Capítulo IV del Informe Final de esta investigación (página Web del IICE) proporcionamos una comparación entre el concepto de política pública que hemos elaborado con fundamento en nuestra Ley General de la Administración Pública, artículo 99, que ya MIDEPLAN ha referido pero muy aleatoriamente en sus decretos para formular el Plan Nacional de Desarrollo en las últimas dos Administraciones –incluida la presente–, y de esa manera dramatizamos la importancia de prestarle más atención a definiciones teóricas o normativo-conceptuales que el país ya tiene definidas inclusive por Ley, que depender de una memorización o referencialidad a conceptos ajenos tomados de la buena literatura en el mundo, o en América Latina.

En materia de planificación, hay tantas definiciones como autores existen. Nuestra posición intelectual es que después de tantas fuentes vistas a lo largo de nuestra formación académica y revisión constante de literatura año con año, estamos en condiciones de manifestarle al lector, especialista o no, que el asumir poses academicistas o preciosistas de citar a autores o fuentes externas de “vanguardia” en cualquier tema, atenta contra la inminencia y cercanía de conceptos y enfoques que tenemos clara y visionariamente definidos en nuestro ordenamiento legal.

El lector puede consultar fuentes como la literatura foránea, o bien el trabajo investigativo de reciente producción de organismos como ILPES, CEPAL, BID, CLAD, BANCO MUNDIAL, PNUD, y encontrará análisis y planteamientos tanto diagnósticos como propositivos que francamente buscan *superar* esfuerzos y definiciones anteriores, y al menos en el caso de los *clásicos* en planificación, ciencias políticas, administración pública, desarrollo económico y social, no lo logran porque siguen escudados, o tamizados, por las grandes obras que como hemos dicho dieron origen a las vertientes de análisis moderno en esas áreas, etapa creativa que a nuestro juicio alcanzó un clímax en los sesentas.

No incluimos referencias ni transcripciones de más definiciones de laureados tratadistas foráneos, por la sencilla razón de que estamos plenamente satisfechos y ciertos de que las definiciones que la propia Ley No. 5525 de 1974 ya adoptó y normó desde 1974, están para ser entendidas y enriquecidas con los parámetros también normativos que hemos identificado en el presente estudio como disponibles en Costa Rica. En particular, en una LGAP de 1978 y en una Ley 8131 del 2001 sobre presupuestos públicos, conexiva o articuladamente concatenadas. Lo demás, son preciosismos que sólo ayudan a confundir al estudiante, o al profesional, o al asesor, o al funcionario ya en el ejercicio de sus funciones reales en instituciones u organismos que inclusive promueven la *planificación sin dirección* en el mundo, América Latina incluida.

El lector, puede y le recomendamos de manera especial, consultar muchas de esas fuentes que están a un *clic* cuando se marcan las páginas Web esos organismos y se busca el área de “planificación”.

Sin embargo, insistimos en que cualesquiera definiciones o análisis que la literatura proporcione de situaciones en otras naciones o latitudes, deben ser vistas por el lector como un marco referencial de respeto pero no como explicaciones de nuestras realidades, y menos si en el país, insistimos, contamos con definiciones visionarias y ya normadas en un sinnúmero de aspectos, y lo que se requiere para utilizarlas, es reconocerlas y aplicarlas, no ignorarlas y pretender suplirlas por otras definiciones que escapan a la racionalidad jurídica y sociopolítica de nuestro país.

En materia de planificación, especialmente contextualizándola en el ámbito de la dirección gubernativa, Costa Rica ya tiene todas las definiciones necesarias para encontrar y enderezar su rumbo. No lo encontrará, predicándose nuevos enfoques sobre todo exitosos en países desarrollados, menos no confrontando o reconociendo por qué la Ley de Primer Mundo que tenemos en este campo de la planificación desde 1974, ha sido tan obviada u ocultada por esos mismos analistas. Y colateralmente, por qué estos no han querido reconocer y estudiar

el régimen de dirección que en la LGAP ya ha permitido, desde 1978, una conducción también de Primer Mundo pero tropicalizada, como conviene a un país de cultura política tan díscola como Costa Rica.

La expansión de la planificación del desarrollo

Resumen y conclusiones de Waterston

En suma, la planificación del desarrollo nacional se ha extendido ahora al través del mundo, tanto a las más avanzadas como a las naciones menos desarrolladas. La expansión económica, sin precedentes en Europa, durante los años de la posguerra, ha hecho que los gobiernos de las naciones menos avanzadas se preocupen profundamente del problema de elevar los niveles de vida en sus respectivos países. Correcta o incorrectamente, la creencia general en los países en desarrollo es que la planificación nacional ha contribuido grandemente a la prosperidad de Europa. Esta creencia está respaldada por el creciente acento sobre la planificación dentro del Mercado Común Europeo, y por la adopción de la planificación del desarrollo por casi todos los países europeos.

Estos acontecimientos han producido una demanda, en las naciones menos desarrolladas, de un progreso más acelerado hacia un desarrollo más completo. Al mismo tiempo, los aumentos rápidos de población en los países menos desarrollados ha hecho imperativo un alto nivel de crecimiento económico, a fin de que el ingreso anual *per capita* aumente. En Tailandia, donde la población crece a más del 3 % anual, un alto funcionario consideró a la “planificación económica como cuestión de necesidad más que de opción”.²⁸ En tanto que en Etiopía:

la introducción de la planificación... estaba basada en la convicción que el progreso sólo podría ser acelerado por la planificación...²⁹

Una reunión de planificadores y de expertos en planificación en el Caribe no llegó tan lejos, pero sostuvo que es esencial una sólida

planificación del desarrollo económico para asegurar un progreso ordenado y mejoras sociales y económicas en naciones individuales al igual que dentro de la región del Caribe en su integridad.³⁰

De tal manera se cree ampliamente que la planificación nacional ofrece los medios para superar obstáculos al desarrollo, y asegurar el crecimiento económico sistemático a un ritmo alto y constante. Como ha dicho un observador, todo el Asia —igualmente pudo haber afirmado que todo el mundo—

hoy se orienta hacia la planificación: entre las naciones de reciente autonomía la planificación económica central está ampliamente considerada como un “ábrete sésamo” que les permitirá traspasar la barrera que divide sus lamentablemente bajos niveles de vida de la prosperidad de sus antiguos gobernantes... creen que deben realizar un gran esfuerzo para ponerse a] corriente. Pero esto, están convencidos, requiere un plan central.³¹

El “efecto demostrativo” de la planificación rusa, en transformar a la URSS de una nación atrasada en otra que ocupa el segundo lugar industrial en el mundo, en sólo cuatro décadas, ha sido importante para popularizar la planificación. Más recientemente, los éxitos atribuidos a la planificación francesa han inspirado a muchas naciones para iniciar la planificación. La tendencia fue fomentada además por los programas de la asistencia foránea y por las instituciones internacionales dedicadas a otorgar préstamos.

El creciente interés de los países menos desarrollados en planificar el desarrollo económico, se refleja en reciente resolución de las Naciones Unidas que invoca la acción internacional para fortalecer la actividad de la planificación nacional, y el considerable número de conferencias e institutos internacionales dedicados al desarrollo económico y a la planificación del desarrollo. Las Comisiones de las Naciones Unidas para el Asia, África y la América Latina, han publicado manuales sobre técnicas

de planificación y programación y todas han establecido, o están en vías de establecer, institutos de desarrollo económico para asesorar y capacitar planificadores en sus regiones. El Instituto del Desarrollo Económico del Banco Mundial, que fue el que inició estas actividades, ha extendido sus actividades mediante cursos de planificación del desarrollo en inglés, francés y español, y con otros relativos a la evaluación de proyectos.

La aceptación de la planificación en ámbito mundial, como medio de lograr los objetivos del desarrollo nacional, ha hecho académico el debate doctrinal sobre si un país debe planificar. Para la mayoría de las naciones el problema actual es cómo planificar. Todavía existen quienes identifican a la planificación con el socialismo o con controles centrales dañinos a la libertad y a la empresa privada, pero éstos cada vez son menos. La aseveración de W. Arthur Lewis que “ahora todos somos planificadores”^{3a} puede haber sido prematura al ser primeramente publicada en 1949, pero no es probable que sea hoy seriamente puesta en duda.

- 28 *Christian Science Monitor*, 28 de septiembre de 1963 (citando al Ministro Delegado del Desarrollo).
- 29 Etiopía. Oficina de la Junta de Planificación. *Second Five-Year Development Plan 1955-1960* E. C., p. 1
- 30 Organización del Caribe. *Report of Joint Meeting of Planners and Planning Experts and Standing Advisory Committee of the Caribbean Plan*, p. 8.
- 31 P. E. P. *Planning in Pakistan*, p. 87.
- 32 W. Arthur Lewis, *Principles of Economic Planning*, p. 14.

En Costa Rica se ha dado la espalda al progreso de la actividad de planificación en naciones más serias que han logrado más gracias a ella; aquí, se ha progresado mucho menos a raíz de la negligencia en el reconocimiento de la importancia de la competencia y actividad política superior de dirección política o gubernativa de la institucionalidad disponible, vía planes de desarrollo como “debían ser” y no han sido.

La aseveración de Arthur Lewis en 1949 transcrita por Waterston en 1964 según el resumen proporcionado arriba, nunca ha sido considerada siquiera como actitud de gobernantes y tecnócratas en Costa Rica. Los medios de comunicación siguen fustigando hasta el día presente sobre la inconveniencia de “mucho Estado” o de mucha planificación, cuando hay evidencia empírica suficiente en el mundo para aseverar que la planificación del desarrollo no tiene por qué entrar en conflicto con el dinamismo y la flexibilidad del mercado de bienes y servicios privados.

Gran parte del problema de un país como Costa Rica estriba, precisamente, en que sin una planificación global y expresa el Estado, o su aparato gubernativo, ciertamente crece de manera alocada y amorfa, sin nunca lograrse que lo que la Constitución Política y un sinnúmero de excelentes leyes o normas que sí posibilitan el desarrollo vigoroso e integral del país, sea asimilado ni ejercitado como el marco referencial superior articulado, unitario e integral que permita que esa institucionalidad con sus múltiples y multimillonarios recursos, realmente opere como un reloj, o sea como un conjunto o sistema de decisión y acción que entienda, confronte y resuelva los problemas del país.

El órgano central de planificación, ¿asesora, coordina o dirige?

Es oportuno reiterar que MIDEPLAN es el organismo, y su Ministro el órgano político superior, que tienen la competencia legal en exclusiva de dirigir y “coordinar” todo un sistema de órganos y organismos constitutivos del llamado “sistema de planificación nacional”, según muy claras disposiciones en su Ley, la No. 5525 de mayo de 1974.

Adicionalmente, el concepto de “coordinación” en este contexto no debe escapar al influjo de la interpretación claramente sustentable en el concepto de “dirección” instaurado en la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978, toda vez que estamos aquí ante una competencia mayor que implica capacidad de “ordenar la actividad, no los actos”,

de todos los sujetos activos que forman parte de ese sistema mayor que no deja por fuera a ningún organismo de la así llamada Administración Pública del nivel nacional, o sea el Gobierno de la República y sus instituciones descentralizadas y empresas; tal dirección se ejercita mediante el expediente de “imponerles a los entes dirigidos las metas y tipos de medios necesarios para alcanzar éstas” (LGAP, Art. 99).

MIDEPLAN, o sea sus jerarcas de turno y sus tecnócratas de carrera, no han entendido ni aceptado su misión legal de “coordinar” el aparato institucional en su total conjunto en apoyo del Presidente de la República, aunque dirigir es el concepto más preciso a partir de la LGAP, pues no aceptar esa misión es abjurar de la asignación competencial sin la cual dicho Ministerio pierde su razón de ser en el pleno espíritu y letra de su propia Ley de creación.

En concreto y para que no quede duda alguna sobre esta interpretación positiva sobre la misión legal de MIDEPLAN, la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 establece en su artículo 1º el “Sistema Nacional de Planificación” con los objetivos ya referidos páginas atrás:

- a) intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país;
- b) promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado;
- c) propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Son éstos, objetivos que no puede nunca presumirse que pueden alcanzarse por dicho Sistema sólo a través de acciones contemplativas “desde la barrera”, sin involucrarse en la “gestión” misma del aparato institucional según veremos de seguido.

Dicho involucramiento fáctico, lo clarifica muy bien el artículo 2 al definir las funciones de dicho Sistema Nacional:

- a) *hacer estudios, inventarios, análisis y publicaciones sobre la economía, el desarrollo regional, etc.;*
- b) *elaborar propuestas de políticas y planes y someterlas a aprobación superior;*
- c) *participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y políticas de desarrollo;*
- d) *tomar parte en las labores de COORDINACION de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y políticas (nuestro énfasis, no del original);*
- e) *evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de dichas ejecuciones.*

Sigue entender que el artículo 3 de la Ley, define cómo se constituye el Sistema Nacional de Planificación:

- a) *MIDEPLAN;*
- b) *las unidades u oficinas de planificación de ministerios, entes autónomos y entidades públicas locales y regionales;*
- c) *los mecanismos de COORDINACION Y ASESORIA, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros (nuestro énfasis).*

El artículo 4, es relevante para entender si MIDEPLAN debe ARTICULAR, más que coordinar, esfuerzos interinstitucionales. Dice: *MIDEPLAN tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y COORDINACION que sean necesarias con el resto del Sistema..., el cual deberá prestarle toda la cooperación requerida (nuestro énfasis, no del original).*

El artículo 5 resulta tan relevante como el anterior para entender el carácter de “asesoramiento” que ahora se dice debe caracterizar en exclusiva a MIDEPLAN. Dice: *MIDEPLAN estará a cargo de un Ministro... ASESORARÁ al Presidente de la República en materias de su especialidad y, por encargo de éste, a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública (nuestro énfasis).*

O sea: el asesoramiento al Presidente de la República, es obligación legal de este Ministerio por razones obvias, ya que se trata de una Cartera –Oficina, antes de la absurda reforma a su Ley constitutiva en 1982 por razones nada técnicas- especializada en el proceso y actividad de planificación que debe depararle al Presidente la mayor y más unitaria e integrada visión de cómo y por dónde anda el país, y cómo plasmar diagnósticos y prospecciones estratégicas en un Plan Nacional de Desarrollo, mas también en planes sectoriales y regionales, para lo cual el Ministerio tiene la obligación de implantar las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema, y puede ordenar la constitución de oficinas sectoriales de planificación según el Capítulo IV de su Ley, además de promover constantemente una “labor sistemática de modernización de ministerios e instituciones autónomas” según el Capítulo V de la misma Ley, e instrumentar toda una serie de mecanismos de coordinación y asesoría a fin de propiciar la más amplia participación de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación y con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, según Capítulo VI de la Ley.

Movilización de todo un sistema integrado: ¿puede no hacerse?

No hay nada casual en dicha normativa. Los legisladores se esmeraron y dieron al país una de las mejores leyes de planificación pública en el contexto latinoamericano. MIDEPLAN, como cabeza de dicho Sistema, debe lógicamente actuar en todo momento en apoyo del Presidente de la República quien en régimen presidencialista y sobre todo según nuestra Constitución Política, artículo 140 entre otros, es la cabeza con poder legítimo real para “ordenar” todo el aparato institucional de Gobierno para cumplir con las obligaciones derivadas de los derechos de los habitantes en esa misma Constitución. Asesorarlo en todos los asuntos de su incumbencia, o sea en materias de su especialidad, es elemental tarea de todo ministerio y la ley no necesita ser tan taxativa, pues los ministros son colaboradores obligados del

Presidente, de su libre nombramiento y remoción. Pero, en este caso la Ley taxativamente lo dice pues se trata de un Ministerio muy especializado en una actividad muy delicada y compleja en la que todo otro ministro, jerarca, funcionario e institución pública del ámbito del Poder Ejecutivo, tiene forzosamente que participar.

Pero, circunscribir a MIDEPLAN a dicho asesoramiento y a no involucrarse en la conducción directa, inclusive OPERATIVA, del Sistema de Planificación Nacional del que dicho Ministerio es cabeza indiscutible, hay una gran diferencia.

Hacerlo, como se desprende del Decreto No. 33206-PLAN del 7 de julio del 2006 que reglamentó a MIDEPLAN, significó no sólo darle la espalda a los signos de los tiempos que claman por una mayor eficacia gubernativa que sólo puede darse operativamente en el ámbito territorial de las regiones de desarrollo, sino darle la espalda a esa excelente y vigente Ley de Planificación que impone funciones tan claras que son propias y exclusivas de la “especialidad” de un órgano central de planificación nacional, y sobre las que MIDEPLAN tiene, lógicamente, que “asesorar” al Presidente de la República.

En este sentido, no han cumplido fielmente con sus funciones y obligaciones MIDEPLAN ni el Gobierno de la República, dándole la espalda al fenómeno sociopolítico y económico que toma lugar en el ámbito regional en Costa Rica, no sólo porque se trata de un ámbito que existe no por imaginación de grupos de tecnócratas o filósofos de la gestión pública o del desarrollo.

Las provincias o regiones, son ámbitos constitucionalmente identificados que, aunque sin fisonomía institucional alguna, están llamados a configurar el territorio nacional en segmentaciones menores que sin embargo mantienen una característica de unidad territorial “subordinada” no sólo para fines de organización de procesos electorales, sino para visualizar los procesos de desarrollo socioeconómico y ambiental en sus niveles de especificidad propios, los cuales no se explican por lo que acontece en el país en su globalidad, y más bien sí permiten comprender –adecuadamente

ordenados y sistematizados- lo que pasa globalmente en el país, y por qué pasa.

No nos referimos a que la sumatoria de los problemas, procesos y eventos regionales nos dan el todo unitario de la problemática, procesos y eventos globales del país que es Costa Rica, pero sí implica entender y aceptar que no puede seguirse con la pretensión de que los diagnósticos macro o muy globales que surgen de cifras económicas o hechos socioeconómicos que maneja un Banco Central, o un Ministerio de Hacienda o MIDEPLAN, o un Ministerio de Educación, explican correcta y precisamente la naturaleza de problemas y procesos del país en su conjunto.

Tiene que haber más precisiones aparte de los tradicionales “cortes sectoriales” que todos parecen aplicar, incluida la Contraloría General de la República, pero para fines estadísticos, no de una verdadera demostración sobre cómo el Gobierno de la República y sus instituciones están o no debidamente agrupados y organizados para cumplir, precisamente por sectores de actividad, con los mandamientos constitucionales sobre los derechos del habitante y las pocas normas que exigen excelencia en el ejercicio de la función gubernativa.

Sin comprender el desempeño y la proyección reales en el ámbito de regiones o provincias de ministerios e instituciones descentralizadas, y de los sectores como tales que surgen de la integración de estos o de sus actividades en campos homogéneos de acción tal y como establece la filosofía y concepción de sectores en Costa Rica, no será posible llevar a niveles de concreción real el buen propósito de “mejorar el funcionamiento de la Administración Pública” como rezó o presupuso el Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006.

Sin regionalización o ubicación y ordenamiento territorial de dichos conjuntos de instituciones en su accionar, y sin el correspondiente manejo explícito y articulado de ellos a proporcionar por el mismo Poder Central ante la notoria ausencia de órganos regionales o provinciales de gobierno por ser Costa Rica un país centralista, no habrá estrategia de desarrollo o políticas gubernativas que resuelvan los problemas del país en ningún campo. Así de

sencillo. Las instituciones, o sus agrupaciones sectoriales, pueden decidir lo que se les antoje en San José, pero prestan sus bienes y servicios, o aplican sus regulaciones, en el territorio, y la región es el ámbito que asociado al ámbito provincial, mantiene un sustento constitucional de ver al país subdividido en unidades menores pero autocontenidas, desagregadas ciertamente en cantones pero estos bajo administraciones distintas y autónomas como son las municipalidades, sin recursos ni competencias para asumir el desarrollo de las poblaciones bajo su “gobierno”.

Esta irracionalidad producto del diseño constitucional de un sistema institucional unitario y presidencial, puede subsanarse en la praxis sin saltarse la Constitución misma. Ello es posible a través del concepto de “regiones de desarrollo o de planificación”, sustentado dicho concepto en decisiones y prácticas que a su vez se han motivado en la propia Ley de Planificación Nacional de 1974, y previamente en la Ley de Planificación Urbana de 1968.

En efecto, ésta estableció en 1968 la necesidad de planificar el desarrollo urbano del país por parte del INVU y de la entonces OFIPLAN –hoy MIDEPLAN- tomando debida consideración del ámbito regional (artículos 1, 3 y 8, los cuales sin duda inauguraron la concepción regional del desarrollo del país), mas la entonces novedosa Ley No. 5525 del 2 de mayo de 1974 que impuso al naciente Sistema de Planificación la tarea ineludible de *“hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano...”*.

Dijimos arriba que el Capítulo VI “De los mecanismos de coordinación y asesoría”, no deja lugar a dudas de que la intención del legislador fue poner a MIDEPLAN a establecer en apoyo del “Poder Ejecutivo”, consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas como una manera concreta de estimular sistemáticamente la participación de ministerios, instituciones autónomas, asociaciones privadas y municipalidades, en todo el territorio

nacional habida cuenta de que por un principio de elemental razonabilidad o sentido común, se tomaba nota en dicha Ley de que el desarrollo del país no se circunscribía a San José, o sea a lo que decidieran e hicieran las sedes centrales y grupos centrales o de cúpula representativos de la sociedad civil y empresarial del país.

Se hace ver, además, que hubo decisiones gubernativas respaldadas en decretos ejecutivos de MIDEPLAN desde 1976, para reconocer y subdividir el país en regiones territorialmente distintas a las provincias para fines de dirección y planificación de los procesos públicos, pero por arrastre de estos también a los procesos privados, todo ello bajo una filosofía de organización del poder político e institucional respaldada en decretos paralelos sobre consejos regionales de desarrollo y organización regional de los sectores de actividad identificados en el respectivo decreto de sectorialización gubernativa, que incluyeron la participación sistemática y real de municipalidades y grupos de interés en cada región de planificación, además de en cada uno de esos sectores centrales en San José.

Dichos decretos permitieron abrir bajo el liderazgo movilizador de MIDEPLAN, vías de conciliación, diálogo y concertación sociopolítica que nunca se habían dado en Costa Rica, con grandes beneficios de legitimación de la gestión del Gobierno de turno, pues no sólo tomaban dichos actores regionales públicos y civiles incorporados en esos procesos, debida nota de las iniciativas superiores de Gobierno, sino que podían reaccionar a ellas y enriquecerlas en el ámbito de cada región con perspectivas y aportes no desplegados por los jefes y directores centrales de ministerios y entes autónomos, todos con capacidad de decisión administrativa y técnica sobre sus “agentes regionales” pero sin el conocimiento que éstos y los grupos representativos regionales sí tenían sobre sus más particulares procesos y problemas.

Es de antología, como prueba irrefutable de la ligereza y liviandad de nuestros líderes políticos y tecnócratas que los siguen sin nunca confrontarlos con sus propias palabras y leyes que juran respetar, la siguiente transcripción de un trabajo que el suscrito elaboró en 1977 con el abogado Mauro Murillo bajo la

Serie de Estudios Técnicos de OFIPLAN, la No. 10, en 1977. Se intituló *Aspectos administrativos y jurídicos de una sectorialización administrativa*, y tuvo la siguiente Presentación:

Este número de la Serie de Divulgación de Estudios Técnicos de la Oficina, presenta una visión administrativa y otra jurídica del problema de la Sectorialización Administrativa, que hoy por hoy constituye quizá la fórmula más racional de organizar la Administración Pública.

A la par de este esfuerzo, el suscrito ha estado especialmente preocupado por una reorganización de la Administración Regional del país, en forma tal que se logre una mayor y mejor distribución del poder político.

Quería aprovechar además la oportunidad para manifestar mi satisfacción por el gran éxito que ha tenido esta serie, que ha contribuido sensiblemente a dar a conocer el trabajo continuo de investigación que se realiza en la Oficina.

*Oscar Arias Sánchez
Ministro de Planificación Nacional y
Política Económica
San José, 1° de julio de 1977*

Como si lo anterior fuera poca prueba de nuestros análisis críticos, hubo y existen otras leyes posteriores a la No. 5525 de 1974, que entronizaron el ámbito regional como una categoría de uso corriente pero, sobre todo, de sólida sustentación jurídica que ningún Gobierno podía dejar de acatar, pero que han desacatado por el fenómeno reconocido en tantos de nuestros trabajos sobre la dañina “cultura política de origen colonial” que caracteriza a América Latina y a Costa Rica en particular. Se trata de “ese” factor cultural-histórico que destaca el gran divorcio que ha existido históricamente entre la realidad jurídica formalmente plasmada en constituciones y leyes, y la realidad sociopolítica reflejada en el comportamiento real del latinoamericano y costarricense.

O sea, aquel específico comportamiento que da la espalda en la vida real a esas muchas veces excelentes normas que han sido aprobadas

inclusive con gran apoyo de grupos de interés particulares, casi sólo para figurar en el contexto internacional como un país de “avanzada en lo jurídico”, o para satisfacer intereses particulares de esos mismos grupos los cuales, aprobada la ley que buscaban, se olvidan con frecuencia de vigilar celosamente su cumplimiento integral (lo cual significa que en muchísimos casos los contenidos de dichas leyes resultan de mucha mayor dimensión y complejidad que el correspondiente a los intereses particulares de esos grupos que las promovieron con ahínco).

Nos referimos, en el espíritu y letra en que lo hemos abordado y reseñado en tantos de nuestros trabajos, a leyes como la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Suelos, de Áreas Silvestres, de Diversidad Biológica; la Ley Orgánica del MEP mismo, la Ley FODEA del sector agropecuario –para mencionar las más genéricas y explícitas en esta materia regional-, y tantas otras que han creado órganos o mecanismos de articulación regional de intereses que no por no haber funcionado eficazmente hasta la fecha es que pueden ser dejados de lado por mera y arbitraria decisión coyuntural de jerarcas que vienen y van.

Lo anterior ha ocurrido cuando se ha considerado anteriormente, o en tiempos recientes como fue el caso con el Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006, o con cualquier otro de semejante relevancia inclusive para reglamentar la Ley de Planificación misma, la cuestión de si MIDEPLAN tiene o no obligaciones legales y funcionales en cuanto a asumir en pleno apoyo del Presidente de la República, la “coordinación” del *sistema de dirección y planificación gubernativa* real que sí está normativamente configurado, de manera que éste alcance los extremos de eficacia funcional que sin duda depararían mejores resultados en cuanto al desarrollo integral del país.

¿Ministerio de la Presidencia versus Ministerio de Planificación?

El Ministerio de la Presidencia tiene competencias de coordinación interministerial

propriadamente, que no le alcanzan para “coordinar” al total conjunto de la Administración Pública, dadas las complejidades legales, técnicas y administrativas que caracterizan a ésta y que no pueden reproducirse en dicho Ministerio de “articulación política” de los miembros del Gabinete. MIDEPLAN, es el único Ministerio con competencia de articular en nombre propio y en apoyo del Presidente, la totalidad de acciones, procesos y recursos públicos bajo el mando político de éste, y cuenta con los instrumentos para hacerlo bien.

Darle la espalda a todo este marco referencial jurídico puede ser políticamente habitual, pero se ha demostrado en demasía a través de diversos estudios serios como los del Informe Estado de la Nación cada año, o las propias publicaciones nuestras como investigadores asiduos de estos procesos, las consecuencias negativas que tal omisión o incumplimiento ha tenido para Costa Rica, sobre todo en términos de las luchas no ganadas contra la pobreza, el desarrollo agropecuario y turístico, el desarrollo ambiental, educativo y de la salud, y en todo otro campo de desarrollo nacional, ya que los problemas de los habitantes se manifiestan estrictamente en los asentamientos donde habitan, no en las oficinas y escritorios de jerarcas políticos y tecnócratas en San José que deciden casi siempre sin verdadero conocimiento de causa, sobre todos esos asuntos.

Precisamente, los mismos reglamentos de organización interna de MIDEPLAN han sido erráticos y en ocasiones se han promulgado dándole la espalda tanto a lo regional como a lo sectorial, y ello de frente a esos claros y obligantes mandatos legales vigentes tanto en el ámbito de las leyes aquí referidas más muchas otras, como en el ámbito de decretos y reglamentos de MIDEPLAN mismo y de otros Ministros sectoriales –o sectores-, que obligaban a respetar la especificidad de esos ámbitos y mecanismos definidos en cada uno de ellos a los que MIDEPLAN, precisamente, ha dado la espalda a la hora de reglamentar su organización interna. Pero, ni la Contraloría General de la República, ni la Defensoría de los Habitantes desde su creación, menos la Asamblea Legislativa, ni otros centros de estudio de

problemas públicos y políticos, ni los medios de comunicación tan celosos en investigaciones de corruptelas, se preocuparon durante décadas, la Contraloría de la República hasta recientemente, por hacerse eco de los estudios y denuncias sistemáticas que el suscrito investigador al menos, ha proporcionado durante tanto tiempo sobre esos incumplimientos.

Tal error de omisión o de incumplimiento, se ha repetido aun cuando el entonces candidato presidencial ha predicado en campaña electoral la reactivación o “reinstauración de la planificación en el sector público” y participación de la sociedad civil organizada para fines de concertación sociopolítica (Programa PLN 2006, páginas 134 y 142). El presente análisis pretende contribuir a la claridad de miras que los jefes de turno del Ministerio y el propio Presidente de la República, y los tecnócratas de MIDEPLAN mismo, deben desplegar sobre lo ofrecido o comprometido electoralmente, de cara a lo constitucional y legalmente normado en los mismos planos.

Las consecuencias de tales omisiones son de repercusión nacional según nuestras estimaciones y valoraciones de lo actuado por el país hasta el día presente, y las responsabilidades personales de jefes superiores son asimismo las que se generan a partir de tal incumplimiento, si es que alguien o algún órgano fiscalizador externo se preocupara de ejercer correctamente sus potestades de vigilancia y detectaran tales incumplimientos. El presente estudio busca sentar claramente las implicaciones de semejante situación.

En todo caso, no debe olvidarse la máxima jurídica entronizada en la LGAP, en su Artículo 10 inciso 1, en el sentido de que *la norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del debido respeto a los derechos e intereses del particular*, y más aun el inciso 2., que dice a la letra que *la norma deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere*.

Cuando el proceso de regionalización territorial se empezó a debilitar en el Gobier-

no Calderón Fournier después de 1992, y se acabó de extinguir al menos como estrategia de Gobierno en el siguiente Gobierno de Figueres Olsen, precisamente por alejamiento y negación de MIDEPLAN de lo que eran mandatos constitucionales y legales claros, en particular en el espíritu y letra de éste transcrito en el párrafo anterior, se procedió con absoluto desapego a ese marco normativo superior sin que nadie haya hecho algo al respecto.

¿La consecuencia mayor de tal sentido de la ocurrencia, improvisación e incumplimiento legal? Los habitantes del país a lo largo y ancho del territorio nacional, han permanecido sin voz en los procesos de decisiones gubernativas, impidiéndose así el enriquecimiento y la mayor viabilidad sociopolítica que una participación ordenada y racional pueden sin dudas depararle a jefes y funcionarios –planificadores o no- que difícilmente conocen, por más experiencia que adquieran, los problemas de cada provincia o región como si llegan a conocerlos y sentirlos, los habitantes de cada una de esas circunscripciones territoriales. El tema se retoma en el Informe Final de la investigación de la que este artículo es un apretado resumen, en el Capítulo XVI sobre *cuerpos planificadores regionales y subnacionales*.

Reglamentos descaminados de la Ley No. 5525: lo usual

Cada Gobierno ha dictado reglamentos de MIDEPLAN que han desatendido no sólo la propia Ley No. 5525 sino sus propios decretos ejecutivos que reglamentaban ésta en materia sectorial y regional, sin que esos reglamentos organizativos hayan anulado o eliminado estos otros vigentes.

Las consecuencias las hemos analizado a fondo en nuestros estudios y escritos, pero no ha habido Contraloría o Defensoría, o legisladores ni siquiera de oposición, que se hayan interesado –aquella, reiteramos, muy recientemente- en valorar tales incumplimientos legales y sus dañinas implicaciones funcionales u operativas y su impacto en el desarrollo de Costa Rica. Al fin de cuentas, se han desactivado mecanismos regionales como los consejos

regionales de desarrollo, o los comités sectoriales regionales salvo el caso tradicional del Sector Agropecuario, sin establecerse la responsabilidad política y administrativa por tales decisiones dañinas para el desarrollo del país.

Precisamente esto ocurrió una vez más a partir del Decreto No. 33206-PLAN del 7 de julio del 2006, el cual derogó uno de los Decretos vigentes sobre regionalización, el No. 31768-MIDEPLAN de marzo del 2004, y el No. 32632-PLAN del 12 de julio de 2005 que creó el Área de Planificación Regional en ese Ministerio. Tal medida implicó, contradiciendo a nuestro juicio sendos compromisos del Programa electoral del PLN en cuanto a “participación ciudadana y concertación”, eliminar el fundamento normativo de los Consejos Regionales de Desarrollo, órganos de participación proactiva de los directores regionales de ministerios y entes autónomos que operan en las regiones, y de “coordinación” con municipalidades y representantes de los grupos de la sociedad civil y empresarial de cada región.

Sin embargo, sí conviene, en aras de las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, y de principios elementales de justicia, lógica o conveniencia de que nos habla la LGAP en su Artículo 15, y el sentido ya transcrito arriba del Artículo 10 de la misma Ley en cuanto a que “la norma administrativa debe ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular”, y que la misma “deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere”, emitir nuestro criterio en cuanto a que dicho Decreto del 7 del de julio 2006 incurrió en varios errores jurídicos y técnicos, en un espíritu muy semejante a los del Gobierno 2010-14 en las nuevas reglamentaciones de MIDEPLAN y del Sistema de Planificación, como si la historia reciente importara sólo para reproducir sus errores, de manera que sucesivos ministros de Planificación tengan clara al menos nuestra fundamentada posición, tan distinta a la asumida por su Dirección de Modernización del Estado y, posiblemente,

por su Dirección Jurídica pues ningún reglamento sale sin su autorización.

Complementamos de esta manera los criterios anticipados, arriba, todos válidos para el presente análisis sobre los problemas de visión, organización y funcionamiento del órgano central de planificación, o sea MIDEPLAN:

1. No es correcto asumir en *Considerandos* como los Decretos en los últimos dos Gobiernos casi literalmente argumentan, que MIDEPLAN ha distraído su desempeño por atender “coordinaciones interinstitucionales” de instituciones, programas y proyectos en las regiones, pues la Ley de Planificación Nacional No. 5525 le asigna a MIDEPLAN la competencia y obligación ineludibles, nada subjetivas ni discrecionales y en consecuencia no afectables vía Decreto Ejecutivo, de COORDINAR todo un sistema que incluye no sólo oficinas de planificación, sino a ministerios y entes autónomos, y representantes sociales, a lo largo y ancho del país a través de mecanismos y comisiones u órganos consultivos.
2. Tampoco es correcto asumir que como la Ley No. 5525 no define ninguna estructura para el área regional, entonces no es problema eliminarla del organigrama. Dicha Ley no define estructura, sino funciones, y es discrecional –ciertamente- del Ministro definir con sólido sustento técnico-administrativo cuáles funciones han de dar lugar a la estructura orgánica del Ministerio. El punto es que la motivación en los últimos dos Gobiernos, no es válida ni eficaz para eliminar o no asumir con la rigurosidad y funcionalidad del caso, dicha Área Regional, y no lo es tampoco para sustentar otras que los Decretos han definido. Su artículo 6 es el marco obligado de referencia:
Artículo 6°.- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá las unidades necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos y funciones que en la presente ley se establecen. Su organización interna se reglamentará por decreto ejecutivo.

(Así modificada su nomenclatura, por el artículo 2, de la Ley N° 6812, de 14 de setiembre de 1982.)

Su aplicación racional y coherente no deja lugar a interpretaciones optativas políticamente hablando: sus objetivos y funciones tienen una innegable proyección operativa en sectores y regiones de desarrollo, o simplemente no son realizables en la praxis y contexto sociopolítico costarricense.

3. El asunto de fondo, sin embargo, es que al subsumir en una misma Área mayor las “funciones” de MIDEPLAN en materia sectorial y regional como unidades menores para estudiar situaciones o fenómenos de desarrollo, está el Ministerio renunciando ilegítimamente a su obligación de “coordinar” – que para efectos del presente análisis hemos hecho ver con pleno sustento que implica en realidad “dirigir”- un sistema de planificación en el que lo sectorial tiene sobrado sustento jurídico y organizativo en la Ley No. 5525 inclusive con la casi obligada creación de “oficinas sectoriales” de apoyo al Ministro rector cuya operación no puede limitarse a apoyar al Ministro sin una articulación efectiva por parte de MIDEPLAN en cuanto a qué hacer, cómo hacerlo y, sobre todo, cómo articularlo entre sectores, cómo incorporarlo al plan nacional de desarrollo, y cómo articularlo con lo regional.
4. Este componente, por su lado, se devela en toda su complejidad funcional u operativa cuando sabemos cuántos actores centrales y regionales entran en los procesos de desarrollo en dicho ámbito –públicos, privados, sociales- y cómo resulta imposible en la praxis lograr su adecuada articulación si no es a través de mecanismos como los consejos regionales de desarrollo correctamente diseñados y liderados por un Ministerio de Planificación Nacional bien enfocado, y no desorientado e inconsistente como ha sido desde hace muchos años.

Si MIDEPLAN no hace esto, nadie podrá asumirlo, menos un Ministro sin Cartera como se pretendió que fuera el de Coordinación Interinstitucional en el Gobierno Arias Sánchez,

cuya competencia no podía sobreponerse a la de MIDEPLAN y su Ministro. Además, se ha perdido de vista –cosa que han hecho todos los gobiernos anteriores- que los Consejos Regionales de Desarrollo nacieron bajo una filosofía estratégica de lograr la máxima articulación de los grupos públicos y sociales representativos de los intereses propios de cada región o provincia, para posibilitar una concertación sociopolítica sistemática, continua y ordenada sobre las mejores y más viables estrategias de desarrollo regional, filosofía que resulta coadyuvante a los enunciados en campaña electoral del PLN en cuanto al mismo tema de concertación y “planificación participativa”.

Si bien MIDEPLAN no debería asumir “coordinaciones” o ejecuciones de programas y proyectos y menos “coordinación” de instituciones particulares pues debe hacerlo con respecto a sectores y regiones como tales, esto puede subsanarse mediante una mera decisión administrativa, pero no sacándolo de una coordinación y, más aun, de una dirección que no sólo su Ley constitutiva, sino la LGAP y las muchas otras que hemos referido aquí, le imponen directa o indirectamente.

Renunciar a tal competencia, para dedicar al Ministerio “por excelencia” sólo a “asesoramiento” como rezó el Decreto dicho del 2006, contraviene la misma naturaleza que el mismo Decreto consignó en cuanto a la pretensión de involucrar a MIDEPLAN “especialmente en aspectos relacionados con estudios y análisis sobre el desarrollo del país -en sus múltiples variables y perspectivas-, el desempeño institucional, el mejoramiento de la administración pública y la visualización de un Estado Moderno (*nuestro énfasis, no del original*)”, leyéndose de inmediato en dicho Decreto que... “Para tales propósitos, resulta necesario que MIDEPLAN priorice fuertemente tales funciones por encima de funciones de gestión pública y ejecución de proyectos que tradicionalmente lo han distraído de su misión fundamental de asesoría”.

Téngase claro que la Ley de Planificación en modo alguno privilegia el estudio contemplativo de problemas de desempeño institucional o de Administración Pública sino que

define a MIDEPLAN como actor protagónico, ciertamente en apoyo estricto del Presidente en cuanto a su competencia mayor de dirección y planificación, o conducción, de la totalidad de la gestión gubernativa, en la movilización, orientación y articulación de todo el aparato institucional público en el cumplimiento de sus funciones sustantivas y de su funcionamiento administrativo para lograr un mejor desempeño en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, téngase presente que la noción de “gestión pública” es un concepto que implica reconocer el fenómeno del funcionamiento integral del Estado y sus instituciones, manifestado dicho fenómeno en los fenómenos “subordinados” de dirección, planificación, organización, coordinación, control y evaluación de procesos, individuos y recursos hacia la consecución de objetivos constitucionales y legales del Estado en su total conjunto, y de cada ente en particular así como de grupos de éstos –sectores de actividad- y su impacto regional. Todo ente y jerarca es parte del fenómeno; **gestión pública en su acepción estratégica o mayor**, no es una “función” de asunción o manejo directo de actividades o acciones operativas o de prestaciones de bienes y servicios; no es, en suma, sinónimo de “gerencia pública”, y aun así MIDEPLAN tiene competencias claras que lo obligan a ejercer una gestión del sistema de planificación que involucra al Presidente, al cual debe asesorar, y a todo otro jerarca e institución, además de órganos planificadores como tales en éstos y movilización activa de la sociedad civil en los procesos de “planificación” que posibiliten la discusión de estrategias de desarrollo para el país.

No vemos, en consecuencia, cómo podrá MIDEPLAN mejorar el desempeño institucional, el mejoramiento de la administración pública y la visualización de un Estado Moderno, sin involucrarse operativamente con las instituciones, sus jerarcas y funcionarios en San José y en las regiones donde todos estos operan y ejecutan sus prestaciones y sus presupuestos de manera real. Asumir lo contrario como se desprende del Decreto objeto de análisis, implicó prácticamente asumir que MIDEPLAN podía mejorar desempeños institucionales

y la administración pública como tal, sólo estudiando situaciones a nivel de “laboratorio”, y no usufructuando las enseñanzas que su obligada praxis de coordinación o articulación interinstitucional en, y de, todo sector de actividad y en su proyección regional, le puede deparar.

Hacer el Plan Nacional de Desarrollo para el Presidente, por otro lado, exige un involucramiento activo de MIDEPLAN en la movilización de individuos públicos y privados a lo largo y ancho del país, todo el tiempo y no sólo al inicio de un Gobierno; esto no se hace sólo contemplando cómo los “actores” se desenvuelven y actúan dejados a su libre albedrío, sino induciéndolos a un desempeño articulado y direccionado.

Evaluar desempeños institucionales por otro lado, no puede hacerse sólo recibiendo o pidiendo reportes de cómo se ven a sí mismos jerarcas y funcionarios.

MIDEPLAN tiene que hacer gerencia pública, le guste o no

MIDEPLAN, en suma, tiene que hacer “gerencia pública” en su campo de competencia; no puede renunciar a ello, pues es competencia mayor en su Ley constitutiva, además de la de asesorar al Presidente. Renunciar a ello, es aceptar que a “alguien más” le corresponde la articulación operativa y real de ministerios y entes autónomos –pero en el ámbito de sectores de actividad, no individualmente considerados- en San José y en su proyección territorial; si, además, se eliminan los Consejos Regionales de Desarrollo, se está incurriendo en un significativo retroceso jurídico y funcional con respecto a lo que el mismo Programa del PLN, repetimos, comprometió en campaña electoral en esta materia. El perjuicio para el país, sin embargo, está por encima de tal propuesta electoral, y contraviene todo el marco legal que hemos referido en este documento hasta ahora y en los párrafos que siguen en esta sección. Hacerlo ver sucintamente al menos, es obligación del suscrito académico.

El punto principal que deseamos hacer es el de que en ausencia de una presencia física de MIDEPLAN en las regiones o bien de una

“coordinación” vigorosa y agresiva de la gestión regional de ministerios y entes autónomos por parte de MIDEPLAN “central”, lo que ha prevalecido ha sido una desarticulación total en el accionar de dichas instituciones, sin participación protagónica y continua de los grupos de ciudadanos llamados a representar los intereses de las diversas actividades o necesidades de la población, y sin participación municipal alguna, de manera que el desarrollo global previsto formalmente en planes nacionales de desarrollo cuando han sido promulgados por los gobiernos de turno, no se ha materializado en estrategias y acciones de desarrollo unitarias e integrales, así como articuladas o “coordinadas” y eficaces en su proyección regional real, como la Ley de Planificación y la LGAP, y las varias otras aquí referidas según su debida jerarquización competencial, o como la misma Constitución Política, establecen sin vacilaciones como objeto de atención directa y personal del Gobierno de la República a través de las competencias conferidas al Poder Ejecutivo en su artículo 140.

El Código Municipal vigente desde 1998, aunque su antecesor ya lo consagraba, también contempla por derecho propio el ámbito de las provincias para que las municipalidades pudieran organizarse con sustento legal por ligas antes y federaciones ahora, o para la aplicación de convenios intermunicipales. Ha habido desafortunadas leyes –por personalizadas y egoístas los intereses de quienes las prohicieron a nivel legislativo- que crearon regiones en Cartago y Heredia, que desde el punto de vista del Gobierno de la República no pueden ser simplemente ignoradas, y menos por MIDEPLAN pues por su propia ley constitutiva No. 5525 de 1974, y por asignaciones directas e indirectas en estas dos leyes de estas regiones, debe este Ministerio asumir un papel de articulación interinstitucional en apoyo de los respectivos órganos colegiados creados en aquellas, concretamente “consejos regionales de desarrollo” aunque hayan sido concebidos bajo una óptica bastante distinta al modelo aplicado por MIDEPLAN en sus decretos sobre regionalización política y administrativa de 1976, 1980, 1988, 1991 y el más reciente, de marzo del 2004.

Sigue reconocer que precisamente en marzo del 2004, el Gobierno de la República decretó una modalidad de regiones bajo la “coordinación” de consejos regionales de desarrollo de constitución estrictamente institucional de ministerios y entes autónomos, excluyendo a municipalidades y representantes de la sociedad civil, esquema que hemos criticado públicamente por infundamentado en el mejor espíritu jurídico-conceptual y praxis enriquecedora de los consejos regionales consagrados en los diversos decretos ejecutivos hasta 1991, el cual sigue vigente pues no fue anulado por éste del 2004.

MIDEPLAN, además, procedió en el último año previo a mayo del 2006, a recrear oficinas regionales con miras a recuperar esa presencia suya de articulación interinstitucional y de promoción de la participación más multitudinaria y ordenada de la sociedad civil y de municipalidades en los procesos de desarrollo regionales que no son exclusividad del Gobierno de la República.

Tales oficinas regionales no debían haberse restringido –aun en el papel- “a reunirse una vez por mes” con los directores regionales de ministerios y entes autónomos, igual que no sería racional afirmar que si los ministros rectores sólo van a reunirse una vez por mes con los Consejos Sectoriales, entonces deviene “preferible” eliminar la figura de ministro rector.

En el Gobierno Arias Sánchez se desmantelaron los consejos regionales de desarrollo como tales, pero se actuó desde el Ministerio de la Presidencia con un cálculo digno de mejores propósitos pues de inmediato se activó uno en San Carlos para atender “necesidades” en unos cantones, no en toda la región, y otro en Limón, ambos adscritos al Ministerio de la Presidencia, lo cual registramos en ese momento como una falta de enfoque y de seriedad de dicha Administración. Pero también como una falta de consistencia para con MIDEPLAN y con la Ley No. 5525, adscribiendo esos órganos multitudinarios a un Ministerio sin vocación y sin potestad legal para ello. Y dando un mensaje confuso en el mejor estilo de “no los quiero, pero dejemos unos dos por si acaso...”, aunque

no hubiera voluntad ni propósito real de hacerlos funcionar.

El gobernante con quien se activó la regionalización en 1974 siendo él Ministro de Planificación, fue quien los sepultó sin ninguna razón ni filosófica ni constructivista pues en su ausencia no quedó nada, ni las oficinas regionales de MIDEPLAN, para darle una articulación al menos mínima a los multimillonarios recursos de ministerios y entes autónomos que siguieron ejecutando, como hemos dicho previamente en este estudio, al desgaire, en el peor interés de los derechos integrales de los habitantes en cada región de desarrollo.

Meses después en el 2008, Arias Sánchez decretó la creación de consejos cantonales de desarrollo, y consejos regionales, pero sólo para conjuntar a los alcaldes, no a los directores regionales de entes nacionales desconcentrados ni a los grupos representativos de la sociedad civil, como si los alcaldes o las municipalidades pudieran asumir el liderazgo real e integral del desarrollo de cada región, sólo consultando esporádica y circunstancialmente a aquellos directores regionales de las instituciones gubernativas que manejan el 97% del gasto público total para el desarrollo del país.

La labor de articulación de intereses, dirección en el caso de ministros rectores y coordinación interinstitucional e intersectorial en el caso de MIDEPLAN, es constante e implica y exige un contacto diario con las instituciones o sus representantes a través de los mecanismos e instrumentos adecuados para una presencia o proyección grupal o colegiada de aquellas –como es el caso de los sectores de actividad y de las regiones de desarrollo en la concepción costarricense–, en la búsqueda de las mejores formas de concretar los acuerdos colegiados que posiblemente se logre tomar mes a mes en las reuniones entre todos los directores regionales de una misma región. La tarea es más compleja cuando se incorpora en este escenario la figura de actores municipales y de la sociedad civil.

Ha habido esfuerzos serios por los tecnócratas centrales y regionales de MIDEPLAN de reactivar la importante participación de funcionarios regionales de ministerios y entes

autónomos, y de grupos representativos de la sociedad civil al menos, y de municipalidades, en aspectos de los Objetivos del Milenio impulsados por el PNUD mundialmente y suscritos desde el año 2000 formalmente por el Gobierno de Costa Rica, en la producción de diagnósticos y planes regionales de desarrollo.

Todo lo anterior constituye un patrimonio social de gran valor para Costa Rica, y no puede considerarse como lo consideró el Decreto del 7 de julio del 2006, un “exceso de gestión pública” por parte del Ministerio, pues dicha gestión del sistema de planificación es obligación y competencia legal suya.

Hoy día, MIDEPLAN cuenta con buenos proyectos de planes regionales para la generación de empleo producto de esa participación multitudinaria de funcionarios, municipalidades y sociedad civil que el Ministerio logra impulsar a veces. Se cuenta con bases valiosas para impulsar el desarrollo regional con un ímpetu y un sustento cognitivo y participativo que se había perdido desde hace casi dos décadas.

Si bien pueden darse diferencias de criterio con los actuales jerarcas del Ministerio y del Gobierno en general, es nuestra obligación académica transmitir las inquietudes producto de nuestros análisis interpretativos, en vista de que parte de los mismos muestran el daño resultado que hemos buscado registrar en este estudio y en la mayoría de nuestros textos previos, en el sentido de cómo funcionarios técnicos de carrera o que llegan con cada gobierno a puestos públicos superiores o asesores, dan la espalda al marco normativo superior que hemos analizado aquí y que los obligan a una actitud más rigurosa de respeto al régimen de Derecho que todos juran cumplir al asumir sus cargos.

Las auditorías internas y la planificación institucional

¿A quién compete vigilar para que todo esto no se pierda de manera arbitraria, sin motivación legal alguna cada cuatro años por parte de las respectivas autoridades entrantes, restándole continuidad a procesos de evidente

interés nacional y público? Compete a las auditorías internas vigilar el fiel cumplimiento de la legalidad vigente (Ley de Control Interno, sobre todo su artículo 21) al interior de cada ministerio y ente autónomo, incluido MIDEPLAN, y a la Contraloría General de la República en cuanto a la eficacia integral y unitaria de tales actos o decisiones administrativas que afectan o impactan todo un sistema mayor del que, en este caso, MIDEPLAN es precisamente el único organismo responsable en cuanto a su organización y funcionamiento, sobre todo por su impacto positivo o negativo en la racionalidad de las respectivas “haciendas públicas” en juego.

No es deseable, en suma, que haya replanteamientos o definiciones nuevas que menoscaben tal rol legal mayor de MIDEPLAN ni las obligaciones que en el mismo sentido caben al Gobierno de la República en la persona de sus órganos superiores como lo son el Presidente, el Consejo de Gobierno y cada Poder Ejecutivo de ramo o sector, o en sus organismos constitutivos como lo son ministerios, entes autónomos y órganos desconcentrados de ministerios. Especialmente sin que se señalen y se apliquen las responsabilidades personales del caso por incumplimientos negligentes que tanto daño causan a los procesos públicos y al rol del Estado mismo en su misión constitucional de tutelar y administrar los derechos de los habitantes en esa misma Constitución señalados. El Decreto del 7 de julio del 2006, menoscabó a nuestro juicio tal rol mayor de MIDEPLAN y contravino las leyes superiores aquí referidas y analizadas.

El Decreto No. 36024-MP-PLAN del 11 de mayo 2010 sobre consejos presidenciales y la Directriz 01-PLAN del 1 de junio del mismo año sobre el Plan Nacional de Desarrollo, incurren en idénticos errores e ilegalidades. Lo retomaremos abajo.

Planes de desarrollo

Resumen y conclusiones de Waterston

En muchas naciones, la preparación de un plan de desarrollo parece considerarse como el paso final, en vez del inicial, del proceso pla-

nificado!. Así como es más importante el proceso planificador que la preparación de un plan, el proceso planificador mismo no depende de la existencia de un plan de desarrollo. Hay quienes confunden a ambos. Pero la historia muestra que es posible que una nación tenga un plan sin realizar intento real alguno de planificar, y que existen algunas otras que planifican sin la existencia de un plan formulado en el papel.

Hay diferencias de opinión acerca de lo que constituye un plan de desarrollo. Pero el consenso general es que los planes de inversión pública están incluidos en la definición. Sin embargo, una predicción de tendencias globales acompañada de un conjunto de políticas recomendadas, o un presupuesto de capital, quedan usualmente excluidos. Existe mucha variedad en los planes de desarrollo parciales e integrales. Los usados en las naciones socializadas, generalmente están elaborados con mucho mayor detalle que los de las economías mixtas. El empleo de descomposiciones detalladas, por sectores y regiones, prevalece más en los planes de las economías socializadas que en las de las economías mixtas. En las economías socializadas los planes son también generalmente considerados obligatorios para todos los sectores socializados, pero en las economías mixtas los planes usualmente son sólo obligatorios para el sector público, si acaso, pero jamás para el sector privado. Como parte del proceso de formalización de sus planes, las economías mixtas les dan fuerza de ley. Aunque los planes de algunas economías mixtas tienen similar condición jurídica, esto tiene poca significación en la práctica, dado que a nadie se hace responsable por no realizarlos.

Hay grandes variaciones en los periodos de duración de los planes. Por lo general, la mayor parte de las naciones han mostrado preferencia por periodos de planificación de más corta duración, fluctuando generalmente entre los tres y los cinco años. Donde se ha acumulado experiencia planificadora, las naciones por lo regular completan tales planes de mediano plazo con planes proyectivos, para dar una mejor estructura a la planificación de mediano plazo.

Por conveniencia, los planes están generalmente referidos a un periodo fijo de tiempo. Pero dado que la planificación es un proceso continuo, existe el problema de vincularles entre sí. Hasta ahora, este problema no ha sido resuelto en la mayoría de las naciones, y la transición entre los planes a menudo resulta ineficaz. Debido a acontecimientos imprevistos o impronosticables, también resulta imposible planear de tal manera de eludir la necesidad de las revisiones periódicas de los planes de mediano plazo. Por tanto, los planes deben ser reconsiderados regularmente y revisados cuando ciertos acontecimientos hacen esto conveniente. El plan rotativo, recomendado por muchos expertos planificadores para preservar la continuidad y la flexibilidad del plan, tiene muchas ventajas técnicas. Éste también tiene diversas desventajas importantes que explican por qué casi nunca lo adoptan las naciones que planifican sus desarrollos.

La visión que uno tiene del futuro determina la acción actual. Ésta es la razón por la que es necesario un plan proyectivo para la planificación eficiente a mediano plazo; por lo que se necesita un plan de mediano plazo para la planificación operativa anual apropiada, y por la que se requiere un plan anual para decidir las medidas inmediatas para promover el desarrollo. Los planes proyectivos han venido a estar de moda para completar los planes de mediano plazo. Pero los planes anuales, que también ofrecen una más simple alternativa a los planes rotativos para dar continuidad y flexibilidad a los planes de mediano plazo, son todavía la excepción en vez de la regla. Los planes anuales, que son más detallados que los planes de mediano plazo, han resultado extremadamente útiles, sino es que esenciales, como instrumentos para realizar metas a largo y mediano plazo. Como se redactan cada año, dan a los planificadores la oportunidad de revisar las metas a mediano plazo y de modificar las apreciaciones originales para el ajuste del incumplimiento o la excedencia de las metas.

Una clara definición de los objetivos nacionales es esencial para la planificación. Sin tal definición, las metas de los planes pueden ser arbitrariamente elegidas. Donde un gobierno

define sus objetivos con precisión, existe una base consistente para preparar un plan de desarrollo. Pero la mayoría de los gobiernos no pueden o no quieren definir sus objetivos de desarrollo. Esto induce una confusión de objetivos que generalmente indica la incertidumbre sobre lo que las autoridades y los planificadores esperan de parte de sus planes. Esta no conciliación de los objetivos incompatibles del plan hace difícil la formulación de las políticas y de las medidas para realizarlo.

Las metas son objetivos cuantificados. Mientras menos numerosas tanto mejor. La experiencia muestra que a mayor número de metas, más difícil resulta lograrlas. Una meta es tan buena como las medidas adoptadas para alcanzarla. Una meta sin instrumentos de política económica ajustados a ella sería más apropiado denominarla proyección o pronóstico. Sin embargo, pocas naciones en desarrollo han aprendido que la meta y las políticas, así como las medidas para realizarlas, son inseparables.

Al determinar la dimensión de un plan, lo que requiere una nación escasamente representa una forma práctica de abordar el problema, dado que las necesidades de las naciones menos desarrolladas son prácticamente ilimitadas. Es mucho más realista basar la dimensión de un plan en los recursos disponibles. Pero este procedimiento a menudo rinde una tasa de crecimiento que la mayoría de los gobiernos considera demasiado baja. En la práctica, por tanto, la mayor parte de los planificadores basan las dimensiones de sus planes en algo más que en los recursos disponibles.

Se han hecho intentos para establecer tasas mínimas de crecimiento que puedan ser de aplicación general en las naciones menos desarrolladas. Pero tales generalizaciones probablemente serán demasiado bajas para algunas naciones y demasiado altas para otras. Los planificadores que intentan establecer metas ya sean irrealmente altas o irrealmente bajas, basan sus actos en la errónea concepción del papel que las metas y los planificadores desempeñan en el proceso planificador. Si una meta no corresponde a los recursos, las medidas adoptadas para alcanzar esa meta pueden llegar a desarrollar efectos colaterales nocivos. Además, los planificadores

no deben establecer las metas. Deben presentar una serie de alternativas a las autoridades políticas, quienes, en último análisis, deben asumir las responsabilidades de la elección de las metas apropiadas, y de las políticas y medidas para estructurarlas. Al menos que los jefes del Gobierno acepten esta responsabilidad, existe poca posibilidad de que las metas del plan sean logradas.

La recurrente erraticidad de los planes de desarrollo en Costa Rica

En Costa Rica los planes nacionales de desarrollo han sido erráticos, mal sustentados, aleatorios. Basarse 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 propia 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.

La contrapartida evidencial a tal simplismo, la hemos proporcionado en los últimos dos análisis que hemos hecho 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. Sin embargo, asumimos que la Ministra de Planificación exterioriza criterios tan infundamentados con el ánimo de convencer y tranquilizar a los costarricenses de que el presente Gobierno no está improvisando.

Ya 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 hace cincuenta años que Waterston proporcionó y que grandemente motiva este texto presente, 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 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.

Muchos profesionales ciertamente se lo llegaron a creer, y en Costa Rica pudimos corroborarlo 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 (nos referimos a Henri Fayol en Francia y Luther Gulick y Frederick Taylor en Estados Unidos).

No tomó mucho tiempo, a partir de ese setiembre de 1974 cuando comenzamos nuestro trabajo profesional 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 jerarcas políticos recién llegados, apoyaban como prioridades suyas.

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 reconocían Constitución y leyes como marco referencial obligado para sus programas electorales, pero no era 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.

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.

De aquí siguió nuestro razonamiento de que ello no podía ser real si los partidos no se ven obligados a reconocer dicha Constitución en sus preceptos fundamentales, derechos de los habitantes sobre todo, para elaborar sus propuestas electorales y no partir, así, de cero en las mismas. De allí surgió nuestro documento en el IICE sobre las 277, más o menos, enunciaciones de altísimo nivel e innegable solidez y coherencia conceptual y competencial, que en Constitución y leyes ya proporcionan ese plazo largo del modelo país a alcanzar.

Si el Plan Nacional de Desarrollo tiene concretamente establecido ese largo plazo, 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.

Lecciones de la experiencia nacional: la Administración 74-78, ejemplo de eficacia e ineficiencia gubernativas

En la Administración 74-78, dijimos previamente que 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 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, 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, y con grandes 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.

El contacto directo con el Programa de Gobierno, 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 fue positiva, sin embargo, y 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.

Es apropiado explicar 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 el éxito de utilizar esa partitura de Gobierno 74-78 con celo y rigor desde la Presidencia de la República y cumplirla en un alto grado, no nos pareció que fuera producto de lograr aquel equipo de *alta coordinación política* allí ubicado, una “coordinación integral” y sistematizada de ministerios y entes autónomos.

Nuestra observación de esa realidad nos permitió advertir sin duda que 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 identifican 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 en un determinado programa electoral de Gobierno.

La evidencia histórica en Costa Rica nos muestra que una cosa no lleva a la otra aun cuando la “eficacia” del período 74-78 se hubiera repetido hasta hoy día, cosa que no ha sido pues todos los gobiernos han quedado debiendo. Y si lo hubieren sido en el estilo Oduber Quirós, tendríamos hoy seguramente un país muy distinto al modelado en la CP, más avanzado en diversos campos pero todavía subdesarrollado e inestable, integralmente hablando con respecto al modelo país en su conjunto. O sea, que la eficacia de la que hablamos en este acápite, no necesariamente es la eficacia integral que el país requiere para “bajar el modelo constitucional de país solidario y bienestar, a tierra” como hemos insistido en este estudio. Este factor hay que tenerlo muy en cuenta para no pecar de simplistas e ingenuos al aceptar cualquier objetivo o meta, o resultado previsto, como signo o marco referencial de EFICACIA.

La voluntad política en aquel Gobierno 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. Fue, 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 simplista de la actual Ministra de Planificación en diciembre pasado, 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 buscaba impulsar el *desarrollo integral* del país aunque fuera de una manera aleatoria e inspirada en idearios personales, sin mayor fundamento constitucional ni legal.

Pero la experiencia analizada demostró 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 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.

Otras lecciones de la experiencia criolla: metas, políticas y medidas para alcanzarlas, ¿son separables? La contundencia normativo/conceptual de la Ley General de la Administración Pública desde 1978

Con respecto a planes nacionales de desarrollo, Waterston transmitió en 1964 una sistematización de la experiencia de entonces de contundente aplicación en tiempos presentes. En efecto, recordará el lector que en el

Resumen y Conclusiones que abrió este Capítulo, registramos la siguiente afirmación: “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 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 no escrita de sus valores y prácticas.

Nos referimos a que en Costa Rica 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 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 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 y novedad 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 quedan dudas 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 contrapuesta 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.¹²

¹² 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

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. ¿Cómo? ¿Por qué? Porque la directriz gubernativa así enunciada en el artículo 99 de esa Ley, es el instrumento jurídico cuyo contenido tiene por

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” 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 jefes 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 decisivos no sólo con fundamento legal sino con la coherencia y solidez que, según demostramos en el trabajo tan referido aquí de 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.

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 “concerto” 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 la opción conceptuosa y metodológica de que todos, gobernantes, planificadores, administradores, ejecutores tecnocráticos, sociedad civil, analistas, medios de comunicación, académicos que estudian estos procesos, en suma todos en este país, entiendan 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*-, sino las metas y tipos de medios orgánica y competencialmente derivados 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 definir las 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.

La solución normativa costarricense para aterrizar sin estruendos el modelo país en la Constitución Política

No caben aquí dudas o vacilaciones ante definiciones interesantes pero muy academicistas

por 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 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 sustancial integral de origen, la obligación que tiene de tomar primordialmente sólo aquellas decisiones 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 que haya 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 las 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 propulsan, sin el menor interés de reconocer si cumplen o no con la “prueba del ácido”, o sea fundamentarlas 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 descomunales 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.¹³

13 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 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

Cada *Poder Ejecutivo* del 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 parezca preocuparse o tener conciencia sobre el costo que sobre el desarrollo del país, o su subdesarrollo, 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.

Un ejemplo ayudará al lector a comprender nuestra preocupación intelectual y empírica.

Un autor latinoamericano¹⁴ 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

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.

14 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.

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, PP, 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, se incurre en un problema de fuentes y 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. 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 nuestra tesis y abordaje, 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 (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 pueden 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 autor 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 sustitutivamente 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 estamos utilizando como marco referencial del presente 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 incluso 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 para nosotros 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 el supuesto de que un buen texto foráneo laureado, inclusive de algún Premio Nobel, es suficiente para leer y extrapolar análisis de situaciones, conceptos e instrumentos 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, entiéndase teorías, nos llegan.

Los obstáculos administrativos a la planificación

El lector seguramente encontrará proverbial y extraordinariamente actual lo que Waterston nos brindó como Resúmenes y Conclusiones en este tema en su libro-sistematización de 1964, tal y como el suscrito investigador lo encontró en 1973 durante su estadía en Manchester, Inglaterra, y lo utilizó en 1975 como referencia o transcripción final en su publicación referida en el Capítulo anterior (del Informe Final de la investigación de la que este artículo es una síntesis) sobre “El presupuesto nacional...”, en la Serie de Divulgación de Estudios Técnicos, No. 5, de OFIPLAN.

Ello lo abordamos de esa manera en 1975 con la intención de “conmover” a líderes políticos

y tecnócratas dentro y fuera de OFIPLAN, y por supuesto a nuestros estudiantes en administración pública y ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica, sobre la similitud de los problemas encontrados en el mundo subdesarrollado por aquel consultor del Banco Mundial, Albert Waterston, a inicios de la década de los sesenta, y el símil impresionante de lo que pasaba en Costa Rica en 1975 en este campo, o sea *apenas* diez años después.

Valore el lector, de esta manera, lo que ha pasado o no ha pasado en este país nuestro en exactamente este mismo campo o factor del desarrollo nacional... *apenas* cuarenta y seis años después de publicado aquel trabajo de Waterston.

Resumen y Conclusiones de Waterston

Para resumir, los sistemas administrativos del gobierno en casi todas las naciones menos desarrolladas y con economías mixtas, son anacrónicos. Las naciones que recientemente han alcanzado su independencia tienen maquinarias administrativas que están suficientemente adaptadas para realizar funciones policíacas, judiciales y de recaudación de rentas del gobierno, pero no son eficaces en la realización de las funciones requeridas por las sociedades en desarrollo dinámico. Las naciones que tienen una larga tradición independiente, también tienen maquinarias administrativas que no pueden afrontar las demandas del desarrollo acelerado. Pero, además, la mayor parte de estas naciones no tienen siquiera administraciones eficientes para realizar los servicios usuales del gobierno, la recaudación de impuestos y la preservación de la ley y el orden.

Un intento organizado para planificar el desarrollo de una nación introduce nuevas y poco familiares tareas empresariales y administrativas a escalas sin precedentes. Pocas naciones pueden hacer frente a ciertos problemas administrativos que la planificación del desarrollo trae consigo. Estos problemas son tan complejos, que en la mayoría de las naciones menos desarrolladas la limitación para ejecutar los planes no proviene de los recursos

financieros, sino de la capacidad administrativa. La influencia política en el enrolamiento y las promociones, en el exceso de personal a bajos niveles y la escasez del mismo a niveles superiores, la mala utilización del personal capacitado y los sueldos bajos, son factores determinantes de importancia de la baja moral, la incompetencia, la pereza y el desperdicio. Las regulaciones rígidas en materia de personal protegen al ineficaz y ahuyentan a los más capacitados y competentes. La organización en gran escala, los procedimientos que años de repetición y cautela, han hecho convincentes, han dado origen a la “rémora” y a la “inerte mano de la burocracia”. Excesivo papeleo, expedientes que van de mano en mano, una general resistencia a asumir responsabilidades, por una parte, y el no delegar autoridad, por la otra, inducen la excesiva centralización y las demoras en la toma de decisiones.

En muchas de las naciones menos desarrolladas, los arcaicos controles financieros y contables también han inducido considerables demoras en la realización de los planes del desarrollo. Las medidas adoptadas para evitar los abusos, o la acción oficial arbitraria, han tenido como efecto impedir los desembolsos de fondos disponibles para el desarrollo. Algunas comprobaciones, por supuesto, son esenciales, pero cuando tienen como resultado la creación de muchos congestionamientos, pueden costar más de lo que ahorran.

La toma de decisiones y los controles de los gastos centralizados algunas veces son defendidos como necesarios para la coordinación de las actividades del desarrollo. Pero los hechos revelan que la coordinación, en el sentido de guía administrativa unificada, está generalmente ausente. La coordinación se hace más difícil, y el desperdicio así como las disputas jurisdiccionales se acentúan por la excesiva dispersión de funciones y por la diseminación de responsabilidades en la ejecución de los proyectos y los programas. La coordinación entre diversos ministerios, departamentos y agencias es difícil de lograr. Es aún más difícil de obtener entre el gobierno central y los gobiernos regionales, provinciales, locales y con las oficinas rurales.

Existe una notable tendencia en muchas naciones de tratar de superar las deficiencias administrativas, especialmente en la agricultura, mediante la creación de nuevas organizaciones. Esta solución a menudo aumenta las dificultades para alcanzar la coordinación apropiada. En algunos casos, se obtienen claras ventajas del establecimiento de organizaciones públicas autónomas. Pero cuando tales entidades son establecidas para realizar las funciones normales del gobierno, sobre todo para eludir las deficiencias administrativas, éstas probablemente crearán más problemas de los que resuelvan. El máximo problema es cómo conciliar la autonomía que éstas requieren para la eficiencia operativa, con la necesidad de coordinar una política de desarrollo en el sector público.

Las regulaciones del gobierno a menudo interfieren con la operación eficiente de las empresas públicas. Aquéllas también pueden tener el mismo efecto en las empresas del sector privado. La aprobación del gobierno a muchos propósitos comerciales solamente se obtiene después de prolongadas demoras. Esto fomenta el favoritismo, el soborno y otros abusos. Además de las objeciones éticas contra la corrupción, esto aumenta el costo del desarrollo, porque parece inducir a la selección de las peores en vez de las mejores opciones entre las alternativas del desarrollo. No obstante, el aumento en el costo del desarrollo por la corrupción es frecuentemente inferior al costo incrementado de parte de las deficientes tácticas de personal, los procedimientos administrativos dilatorios y la inadecuada organización.

Cada nación que inicia la planificación seriamente, ha reconocido que tiene que mejorar su maquinaria administrativa. Muchos informes al respecto han sido escritos en muchas naciones. No faltan, por tanto, conocimientos de lo que está mal, y de lo que se necesita hacer. Como un influyente periódico de la India lo ha dicho:

Es demasiado tarde para decir nada especialmente nuevo sobre la reforma administrativa. . . Han habido tantos informes, tantas investigaciones, toda la materia ha sido

cubierta con tal acuciosidad. . . que el problema de hoy no es tanto de ilustración sino de ejecución.¹⁰⁶

No están de acuerdo los expertos acerca de si las mejoras administrativas deben preceder, seguir o acompañar al desarrollo, pero existe el consenso general de que realizar las reformas requiere mucho tiempo. No obstante, se elaboran muchos planes cuya ejecución depende de cambios básicos en la administración en unos cuantos años, a lo largo de las directrices seguidas en las naciones avanzadas. Esto no es posible ni conveniente. Es necesario reconocer que cada nación debe adaptar sus propias instituciones a los propósitos del desarrollo, en vez de cambiarlas por un nuevo conjunto que sea ajeno a su propia tradición. Debe también entenderse que ejecutar esto requiere tiempo.

Los planificadores deben ir más allá que anunciar las deficiencias administrativas que impiden el desarrollo, recomendando que sean corregidas. Deben considerar como una parte de sus tareas el ayudar a establecer sistemas administrativos que puedan realizar los planes del desarrollo. Sería más factible, sin embargo, que los planificadores establecieran una meta más limitada que las reformas integrales realizadas a corto plazo. Así, un método prudente sería seleccionar unos cuantos proyectos y programas importantes y concentrar a su alrededor las mejoras administrativas, con la esperanza de que estos "núcleos" más tarde se conviertan en trampolines para reformas más amplias. En el caso de otros proyectos y programas, sería bueno reconocer que la mala administración se traduce en costos más altos y periodos de ejecución más prolongados. Como regla práctica, un enfoque realista consiste en incrementar los costos y el tiempo original de las estimaciones de terminación sometidas por los patrocinadores de los proyectos y los programas, mediante factores cuantitativos que tomen en cuenta los efectos de las inadecuaciones administrativas. Hasta que las mejoras administrativas sean claramente previsibles, los planificadores deben preparar planes que tomen en cuenta la capacidad administrativa. Esto significa, entre otras cosas, que las formas complejas de planificar deben ser evitadas

cuando la administración de una nación no está lista para ellas.

106 *Economic Times*, 19 de octubre de 1963.

••••

El lector habrá leído el último razonamiento de Waterston en el sentido de que “los planificadores” debían preocuparse por recomendar cambios administrativos además de diagnosticar los problemas *idem*, y que debían asimismo privilegiar y promover como “parte de sus tareas” las reformas parciales en vez de las “integrales”, pues así podían demostrar cambios en pequeña escala, en programas y proyectos o en áreas o núcleos muy microadministrativos del universo institucional de los países, y apoyarse en los logros asociados para luego convencer sobre reformas más integrales.

Con respecto a este punto, el suscrito analista e investigador reconoció en su momento diversos factores que marcaron una diferencia interpretativa y prospectiva entre la recomendación de Waterston y la nuestra propia: quien esto escribe, reconoció cuando leyó ese trabajo pionero y sobre todo cuando nos incorporamos a la Oficina de Planificación Nacional en setiembre de 1974, que no era posible que los “planificadores” de entonces, así contextualizado el problema -todos o la mayoría economistas-, asumieran *esa tarea* pues no estando formados académicamente en materia administrativa pública o burocrática, no podían vislumbrar diagnósticos ni diseños institucionales que pudieran alcanzar una aceptable condición de validez fáctica o viabilidad operativa.

Los problemas administrativos públicos en 1974: ¿han variado hoy?

Ello nos motivó a buscar respuestas originales al “problema administrativo” del Estado que marcaran una ruta de conocimiento sólido de tales problemas, y no como parte precisamente de las labores del planificador económico o social, sino de especialistas en materia administrativa pública aunque ciertamente integrados orgánica y funcionalmente con la

actividad de planificación, hombro a hombro con los planificadores de otras diversas especialidades *sustantivas o técnicas*, economistas incluidos. De aquí surgieron diversos y serios aportes nuestros que explicaremos abajo, sobre planificación administrativa, adecuados a Costa Rica y con pleno sustento en la entonces reciente Ley No. 5525 de 1974.

El otro aspecto que conviene refrescar en este punto, es que precisamente en Costa Rica esa Ley No. 5525 de mayo de 1974 incorporó una muy clara base jurídico-conceptual para entender y abordar la problemática administrativa asociada a la puesta en marcha de procesos complejos de planificación socioeconómica vía planes de desarrollo y todas las tareas conducentes a producirlos, y lo hizo como parte orgánica y funcional de la actividad de planificación integral gubernativa tal y como se advertía que era deseable e idóneo en los sesentas, según la caracterización en el libro de Waterston.

El Capítulo V de la Ley instauró toda una actividad asociada para que el Sistema de Planificación Nacional, bajo el indiscutible liderazgo de su órgano central, asumiera una labor de revisión y modernización institucional sin precedentes en el país.

Además, implicó en nuestra fundamentada interpretación de entonces como sigue siéndolo hoy día, que el país debía, y estaba en condiciones vía esa Ley y sus instrumentos, de abordar el problema administrativo del Gobierno y sus instituciones de una manera integral, comprensiva, no por partes o fragmentos, pero al igual que con la planificación socioeconómica, contemplando las características subordinadas del sistema Gobierno, como eran aquellas en los ámbitos sectoriales, regionales y propiamente de instituciones específicas.

Cuando llegamos a la entonces OFIPLAN en 1974 encontramos en el país en general un total menosprecio hacia lo administrativo del Estado, y una óptica entonces prevaleciente – promovida por organismos externos como el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y un sinnúmero de especialistas latinoamericanos- que privilegiaba la así llamada

“organización y métodos”, o sea actividades de intervención en instituciones, de una dimensión muy microanalítica que buscaba básicamente realizar estudios de espacio, de movimientos, de plazas, de procedimientos.

Había en OFIPLAN un tradicional departamento de “productividad y eficiencia administrativa” constituido por especialistas básicamente empíricos en organización y métodos. Si bien la misma nueva Ley de 1974 mantuvo el craso error de denominar esa labor de modernización administrativa de las instituciones bajo el liderazgo central de OFIPLAN bajo la nomenclatura de “Eficiencia de la Administración Pública”, el contenido del Capítulo V daba para mucho más, y en ese sentido encontramos una División de Planes y Política Administrativa recién creada con base en la nueva Ley. Esa División subsumió dicho departamento y exigía una visión distinta, macro o global de acuerdo con el contenido de ese nuevo Capítulo V, visión ciertamente imprecisa pues no encontramos evidencia escrita de cuál era la orientación pretendida de aquella nueva División.

Pero, fue asunto de sentido común y razonabilidad entender que aunque no hubiera un diseño organizativo escrito, formal, de esa reorganización que OFIPLAN adoptó en cumplimiento de la nueva Ley de mayo de 1974, ésta precisamente marcaba el derrotero de una nueva visión y organicidad de la actividad de planificación en Costa Rica, y así nos inspiró para buscar respuestas conceptuales y orgánico-funcionales que permitieran *bajarla a tierra* y aplicarla con efectos de *nuevo cuño* sobre la institucionalidad entonces existente, es decir ministerios, entes autónomos y, en un plano participativo y no decisorio, municipalidades.

Una hipótesis válida y contundente que entonces aplicamos para darle direccionalidad a las labores de esa División de Planes y Política Administrativa, fue muy sencilla: si OFIPLAN pretendía hacer la “reforma del Estado” según esa Ley 5525 con técnicas e instrumentos de O&M, o sea organización y métodos como se dijo arriba, necesitaría de un ejército de miles -¿dos mil, tres mil?- técnicos para poder enviarlos a cada institución pública a diagnosticar sus

problemas y proponer cambios integrales en cada una de ellas.

Aun así, nunca desplegarían tales cuadros técnicos en O&M la urgente visión macro o global propia de un enfoque con actividades mucho más complejas en todo sentido, como entonces visualizábamos que debía ser para comprender los diseños globales y articulados de toda institución con el resto y en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo, así como para entender las causas de su desarticulado desempeño, los valores y el comportamiento organizacional propio del contexto público dominado por una cultura política de origen colonial según hemos referido previamente en este texto, y el marco normativo superior que obligaba precisamente a desplegar visiones y capacidades interinstitucionales e interpersonales propias de un sistema integrado de acción. Todo ello, escapaba a las posibilidades conceptuales y metodológicas de lo entonces disponible en materia de O&M.

Convenía un cambio radical de enfoque teórico e instrumental para lograr tal activación de ese proceso de modernización institucional con visos de conjunto, o sea de lograr cambios integrales y radicales de toda la institucionalidad existente en aquel momento, sin recurrir a ejércitos de técnicos que de todas maneras no era viable *contratar*, ni estaban disponibles en el país en esa cantidad.

A la construcción de tal enfoque nos abocamos con ahínco y conocimiento de causa preliminar de cuáles eran los nudos gordianos teóricos y fácticos que impedían cumplir eficazmente con la Ley No. 5525 mediante prácticas anacrónicas y limitadas de O&M. Abajo ahondaremos en este subtema.

Lo que Waterston no profundizó en su texto de 1964 como sistematización del fenómeno planificador hasta la década de los sesentas, fue el peso del factor formación académica en el fenómeno público-burocrático-institucional.

En efecto, no se distingue en su libro una referencia directa y clara a la naturaleza de los procesos públicos-institucionales como distintos de aquellos de naturaleza privada-empresarial, y en consecuencia no se arrojaron resultados en su extenso estudio, sobre la complejidad del fenómeno burocrático público salvo vía descriptiva de los complejos procesos gubernativos y sus manifestaciones “administrativas” pero no en términos de las verdaderas y especializadas capacidades requeridas por profesionales “distintos” y su disponibilidad adecuada o no, inclusive en países desarrollados, producto de carreras especializadas.

El énfasis de la producción teórica en Inglaterra al menos, reconocía la naturaleza distinta del servicio público como tal, pero no de una formación distinta en materia administrativa o gerencial pública. Los textos que entonces estudiamos en Manchester (1973-74) cuando realizamos un posgrado en “Administración para el Desarrollo”, eran más descriptivos o empíricos de diferencias propias del contexto público versus el privado o empresarial, con algunos textos provenientes de los Estados Unidos específicamente identificados como de “administración pública” (H. Simon, Waldo, Dimock).

La ubicación de las escuelas donde se formaban especialistas con énfasis en *gestión o administración pública*, deambulaba entre las escuelas de administración de empresas o negocios y aquellas de ciencias políticas o gobierno. Además, tópicos esenciales sobre *gestión pública* como toma de decisiones, políticas públicas, negociación, grupos de interés, descentralización, eran considerados más de *ciencias políticas* que de *administración pública* como campo de conocimiento especializado.

En América Latina, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, con sede en Caracas, ya promovía esfuerzos importantes para distinguir entre lo público y lo privado por derecho propio. Un trabajo pionero realizado por este organismo regional, registró en 1979 la siguiente enunciación: “Los cambios que se requieren en las administraciones públicas y la operación eficiente de sus organizaciones, exigen como fac-

tor fundamental tener una disponibilidad adecuada de recursos humanos calificados. La capacidad administrativa del Estado, está ligada ante todo a la capacidad administrativa de sus funcionarios. Esa capacidad no es el único factor determinante de los resultados finales, pero es una condición indispensable para la obtención de eficiencia” (p. 38), CLAD, *Formación de administradores para el sector público en América Latina*, Caracas, 1979.

Se trató de una investigación en varios países latinoamericanos, Costa Rica entre ellos, que arrojó evidencia de cómo la improvisación se daba en este campo al reflejar porcentajes muy elevados, más de un 60%, de profesionales en administración de negocios o de empresas trabajando para el sector público, en comparación con un mucho menor número de los pocos especialistas en administración pública que se producían en escuelas ya orientadas hacia este campo a partir de 1970 en varios de estos países.

Fue un estudio que nos impactó e influyó positivamente para concretar y orientar muchas de nuestras inquietudes surgidas a raíz del posgrado en administración del desarrollo que realizamos en la Universidad de Manchester durante 1973-74, inclusive replanteando más crítica y profundamente algunas de las hipótesis de fondo manejadas por los autores de esa encuesta del CLAD, hipótesis que pudimos desarrollar a fondo dándole nuestra marca intelectual distintiva durante el período que dedicamos a nuestros estudios doctorales en la Universidad de Londres, de 1980 a 1984.¹⁵

15 En 1988 publicamos el libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas* (Ediciones Guayacán), y pudimos literalmente transcribir en él dos capítulos de nuestra tesis doctoral: La administración en su evolución como disciplina: impacto en América Latina, y El contexto desarrollista en América Latina y sus manifestaciones y requerimientos administrativos y políticos. En ellos, reflejamos nuestra visión crítica de lo referido arriba sobre la desubicación recurrente de la disciplina de administración o gestión pública inclusive en Inglaterra y Estados Unidos, la presunción de muchos tratadistas de la época en esos países y en América Latina de que el fenómeno administrativo “era universal” y no importaba tanto si su campo de aplicación era lo “público” o lo “privado” pues era una especie de disciplina de

Nuestra propia visión adquirida durante esos estudios en Manchester, nos impulsó a enfatizar la importancia de lo público como objeto de análisis o fenómeno diametralmente distinto de lo privado o de negocios, con sus connotaciones no sólo organizativas y gerenciales sino también jurídicas, sociológicas y políticas.

Hubo un primer artículo nuestro en página 15 del periódico La Nación en marzo de 1974, enviado desde Manchester. Fue nuestra primera colaboración con dicho periódico, y se intituló *La gran labor del desarrollo: ¿con o sin burocracia?* El artículo suscitó el interés del entonces ministro de Planificación Oscar Arias Sánchez, quien supimos estaba muy interesado en “el autor” del mismo. Cuando regresamos a Costa Rica en julio de 1974, supimos por amigos comunes que había ese interés intelectual, nos entrevistamos y fuimos contratados para trabajar a partir de setiembre, como especialista asesor en la entonces nueva División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN.

Simultáneamente, nos vinculamos con la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica en calidad de docente, e impartimos sendos cursos en esa carrera y en la de Ciencias Políticas hasta 1988 en que nos desvinculamos de la primera y quedamos en propiedad en la segunda, hasta la fecha.

Durante 1975-77 fuimos Directores de la Escuela de Administración Pública (medio tiempo e interinamente), y durante ese período renovamos y duplicamos la planilla de docentes, profundizando una reforma curricular iniciada por el exdirector Róger Churnside quien viajó a Harvard, Estados Unidos, para realizar estudios de Maestría.

Varios de los artículos en La Nación denotan nuestra incisiva proyección en el país

carácter genérico (recuérdese que recientemente un economista y alto líder del gobierno actual afirmó públicamente el año pasado que después de las “encerronas en el INCAE, lo que nos queda claro es que para tener éxito en la gestión del Gobierno lo que tenemos que hacer es manejar éste como una gran empresa multinacional”.

tratando de generar conciencia y apoyo para aceptar la necesaria diferenciación entre la formación en materia pública-burocrática y de negocios o empresas, con severos altibajos que hasta hoy día no han propiciado un impacto orgánico o permanente en términos de la conciencia que sí logramos generar durante unos pocos años mientras ejercíamos como Directores de esa Escuela y Directores de la División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN.

La administración pública, una escuela y el país (diciembre, 1975), *Sobre la capacidad de la infraestructura administrativa del Estado* (noviembre, 1976), *Déficit fiscal y planeamiento administrativo* (diciembre, 1976), *La capacitación del funcionario es indispensable* (diciembre, 1976), *Subdesarrollo y Subadministración* (febrero, 1977), *La administración pública en el subdesarrollo nacional* (abril, 1977), *Desarrollo en Costa Rica: ¿con o sin burocracia?* (junio, 1977), *Administración Pública: ¿empirismo o profesionalización?* (diciembre, 1978), *Ley de Administración Pública: compleja pero necesaria* (julio, 1978), *Nuevo orden con la ley de Administración Pública* (abril, 1980), fueron diversos artículos que publicamos en esa página 15 de La Nación, orientados sustancialmente a generar conciencia en el país sobre la necesidad de especializar y fortalecer la formación y disponibilidad de profesionales en “gestión pública” para poder entender y administrar mucho mejor los enormes y complejos procesos propios del Gobierno y sus instituciones.

No derivamos tal iniciativa, como algunos podrían pensar, por reconocer los requerimientos de “la planificación del desarrollo” como tal, sino por reconocer las exigencias propias de la dinámica del desarrollo integral del país sobre la capacidad de actuación del Gobierno, si se quería verdadero éxito para aplicar o ejercitar la singular y clarividente visión contenida en la Constitución Política vigente desde 1949, mas también con reconocimiento de lo que la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 claramente exigía para poner a funcionar eficazmente el *sistema nacional de planificación* en ella configurado. Y, sin duda alguna, reconocimos también los requerimientos

integrales que acabaron de ser clara y visionariamente configurados en materia de dirección gubernativa, en la Ley No. 6227 de mayo de 1978, o sea la Ley General de la Administración Pública.

El círculo virtuoso quedaba, así, consolidado en el país en 1976 para adoptar las visiones y prácticas racionales, disciplinadas, transparentes, eficaces y de largo plazo, que permitían dar pasos seguros para avanzar de inmediato hacia un escenario constitucional y legalmente configurado, de país de Primer Mundo.

Nuestra labor investigativa y prospectiva no se limitó, por supuesto, a esos artículos en La Nación. Algunos trabajos técnicos producidos tempranamente mientras trabajamos en OFIPLAN, son precisa evidencia de ello:

- *El presupuesto nacional, OFIPLAN y reforma administrativa*, Serie “Divulgación de Estudios Técnicos”, No. 5, OFIPLAN, 1976
- *Sobre planeamiento administrativo. Hacia la medición de eficiencia y eficacia en la Administración Pública*, misma Serie, No. 8, 1977
- *Algunas consideraciones teórico-empíricas sobre Administración Pública*, misma Serie, No. 9, 1977
- *Aspectos administrativos y jurídicos de una sectorialización administrativa*, misma Serie, No. 10, 1977, con Mauro Murillo
- *Planificación socioeconómica y administrativa en Costa Rica*, misma Serie, No. 11, 1977

También en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica se nos editaron dos trabajos sobre *Lecturas de Administración Pública*, en 1977, posterior a nuestro ejercicio de la Dirección de la Escuela, y la Editorial de la UCR nos publicó dos primeros libros en 1980, *Introducción al Análisis de la burocracia pública*, y *Administración Pública*.

Toda esta labor de intensa y continua promoción académica, intelectual y profesional, alcanzó un clímax inclusive absurdamente

anecdótico cuando, siendo Directores de División en OFIPLAN y docente en la Escuela de Administración Pública de la UCR, en 1980 promovimos una ambiciosa y muy visionaria pero bien fundamentada iniciativa para determinar las necesidades de formación en administración o gestión pública tanto de ministerios como de instituciones autónomas, con un perfil de nuestro propio diseño que sometimos a consulta de la Dirección de Servicio Civil y de todos los jefes de recursos humanos de los entes autónomos, a inicios de 1980.

El esfuerzo lo planteamos con apoyo en la Ley No. 6362 del 3 de setiembre de 1979 en la que se declaraba “...de interés público la formación profesional y la capacitación del personal de la Administración Pública en ciencias y técnicas administrativas, como el medio más adecuado para promover el mejoramiento integral de ésta”.

Nuestra iniciativa reconoció en la presentación del documento, lo siguiente: “La idea central que demarca la acción de esta labor, consiste en la convicción de que los niveles existentes de preparación profesional en el campo de acción administrativa, no son los más adecuados para el desempeño administrativo eficaz y eficiente, ya que la capacidad de afrontar los problemas organizacionales... en el contexto público..., se halla supeditada en gran medida a la disponibilidad de recursos humanos con las actitudes y calificaciones apropiadas”.

El documento oficial publicado por OFIPLAN en enero de 1980, enunciaba y se basó en el perfil del administrador necesario de la función pública que habíamos elaborado en junio de 1977, y su hipótesis de fondo fue, con nuestro propio aporte intelectual y con respaldo en la publicación del CLAD de 1979 referida arriba sobre la materia, confrontar el papel que tenían los administradores de negocios en las instituciones públicas en detrimento o perjuicio del administrador público “necesario”, que no era exactamente el que estaba produciendo la entonces Escuela de Administración Pública que dirigíamos pero que atravesaba bajo nuestra orientación, como se dijo arriba, profundos cambios docentes y curriculares para hacer de ella la “carrera necesaria” para el país.

Sin embargo, por un error de apreciación y recelos laborales, un funcionario de jefatura nuestro malinterpretó el evento que entonces organizamos con todos los jefes de personal del sector público en la entonces OFIPLAN para someter el documento a su aprobación después de haber realizado un sondeo entre todos, el cual resultó muy favorable a nuestra iniciativa para cambiar los requisitos a favor del administrador público.

Se propalaron así *especies* en la misma Escuela de Administración Pública sin conocer nadie, ni el *denunciante*, el documento oficial que habíamos preparado en OFIPLAN, generando con ello una reacción adversa de muchos en dicha Escuela creyendo erradamente que lo que el suscrito promovía era un desplazamiento de administradores públicos a favor de los profesionales de negocios y que ello acarrearía el eventual “cierre” de aquella Escuela, siendo todo lo contrario.

Aun cuando aclaramos la confusión, el daño reactivo que hubo fue muy grande políticamente hablando y el entonces Ministro de Planificación decidió “postergar” la actividad de *nuestra División* para que se “calmaran los ánimos” universitarios y no se enderezaran críticas a su gestión ministerial ni al Gobierno de Carazo Odio pues era es Escuela, como casi todas, reducto de docentes liberacionistas.

La actividad se detuvo allí, pero hoy día seguimos presenciando cómo presidentes de la República y candidatos a la Presidencia recurrentemente declaran de manera pública que lo que harán para mejorar la gestión gubernativa, es traer al gobierno a empresarios o administradores de empresa exitosos. O bien, a los mejores graduados del INCAE para que asuman las posiciones de liderazgo, sin al parecer percatarse de que dicho Instituto es muy acreditado pero en la formación de administradores de empresas, no públicos.

Hoy día, también sigue el país presenciando anuncios de instituciones públicas grandes y medianas, pidiendo administradores de empresas para ocupar plazas de directores de recursos humanos, o de proveeduría, o jefaturas diversas en áreas sustantivas o técnicas –de economía, educación, salud, recursos naturales, vivienda, agricultura, etc..

El tiempo no ha pasado para bien del país. Se sigue actuando con la misma indiferencia y ambigüedad conceptual y funcional de hace cuatro décadas, sin percatarse nadie, ni los mismos medios de comunicación tan celosos en sus coberturas informativas y a nivel editorial cuando urgen que hay que “reformular el Estado”, de que para hacerlo en serio, o sea eficazmente, hay que comenzar por reconocer las particularidades del fenómeno público-institucional. Ello por cuanto sus manifestaciones jurídicas y funcionales, además de políticas, por no ser bien reconocidas y estudiadas dan lugar a análisis y propuestas de soluciones totalmente inviables, o simplistas, que de aplicarse generarían otros tipos de problemas e ineficacias, pero no la solución de los problemas reales de desempeño administrativo de ministerios, entes autónomos y municipalidades, y menos en consecución del modelo-país en Constitución y leyes, según hemos insistido previamente en este texto.

Además de lo anterior, el suscrito profundizó en su labor de Director de la División de Planes y Política Administrativa, un abordaje serio, novedoso e integral de la *problemática administrativa* del Estado, con un involucramiento sin precedentes tanto del personal remanente de la vieja escuela de “organización y métodos”, asimilados y re-entrenados en cuestiones más macro administrativas de análisis y planificación administrativa, más otros profesionales sobre todo de Ciencias Políticas y Administración Pública cuyo reclutamiento pudimos promover, como del resto de la Oficina de Planificación Nacional en sus respectivos campos de proyección regionales y sectoriales.

Hubo también una enorme movilización de funcionarios profesionales y técnicos en unidades de planificación y de análisis administrativo en ministerios y entes autónomos, reconvertidas bajo nuestro enfoque en unidades de “reforma administrativa”. Se dio asimismo una enorme participación colateral de los grupos más representativos de la sociedad civil, en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo, y de las municipalidades mismas en los así denominados y operantes Consejos Regionales de Desarrollo.

Hubo igualmente una intensa colaboración que buscamos y logramos con la Contraloría General de la República en 1977-78 para darle legitimidad mayor a nuestro trabajo desde OFIPLAN y para involucrar a este importante organismo en un reconocimiento del *valor agregado* que significaba para sus labores normales de fiscalización, la activación y apoyo del Sistema Nacional de Planificación al amparo de lo planteado en la Ley No. 5525.

*Los planes de reforma
administrativa de OFIPLAN, desde 1976*

El primer *Plan Global de Reforma Administrativa* en 1976 producido en la División de Planes y Política Administrativa, constituyó un planteamiento macro, global, integral, que justificaba el por qué abordar la problemática administrativa del Estado de una manera unitaria y comprensiva, y cómo dicha problemática admitía ser identificada en diversos ejes temáticos que respondían a nuestra percepción y tesis de que el fenómeno organizativo o administrativo del Estado sólo podía ser cabalmente comprendido echando recurso a todas y cada una de las teorías o enfoques administrativos que entonces y siempre, han clamado unilateralmente, validez “universal y exhaustiva” para comprender el fenómeno administrativo de cualquier organización. Nos referimos a los conocidos enfoques de relaciones humanas y comportamiento organizativo, gerencialistas, mecanicistas, de sistemas, de contingencia. A ello incorporamos las dimensiones sociopolíticas y jurídicas que tantos tratadistas antes y ahora, tienden a omitir cuando analizan procesos administrativos gubernativos.

Hubo una secuencia de gran valor intelectual y validez política de esa labor de formulación y aplicación de un plan de reforma administrativa del Estado liderada por aquella División de OFIPLAN. Ya se explicaron en capítulos anteriores algunos aspectos de este proceso que permiten comprender por qué y cómo se dio tal apoyo continuado en sucesivas administraciones hasta 1982, y luego en 1990 hasta inicios del 91 cuando ejercimos como Ministros sin Cartera de la Reforma del Estado.

El lector puede leer cualquiera de esos documentos debidamente archivados en el Centro de Documentación de MIDEPLAN, o algunos transcritos en Anexos de nuestros libros, y captará sin mayor esfuerzo la seriedad y profundidad, así como coherencia conceptual y metodológica, que logramos imprimirle al esfuerzo a lo largo de muchos años. Podrá entender, también, por qué se falló y en qué forma o por qué causas, en la aplicación plena y efectiva de todos y cada uno de ellos, ya que cada *nuevo* Plan reconocía lo actuado hasta ese momento y por qué razones no se había avanzado más. Esa lectura en sí, bastaría para que el lector interesado comprenda por qué hay una indolencia tanto intelectual como profesional y política en Costa Rica, que fortalece el síndrome del “partir de cero” en materia gubernativa cada cuatro años, aun cuando un mismo partido se sucede a sí mismo.

Pero también, tal lectura permitirá corroborar nuestra argumentación de fondo en este texto y en todo otro que hemos producido, en cuanto a cuán viable ha sido durante estas últimas tres décadas desde la Ley No. 5525 de 1974, haber alzado vuelo hacia el Primer Mundo con base en esa excelente Ley, nuestra propia Constitución Política, y el sinnúmero de enfoques autóctonos que han visto la luz al amparo de nuestro esfuerzo investigador e intelectual.

Y cómo hemos partido del marco referencial que Albert Waterston legó al mundo en 1964 en su obra sobre las experiencias en materia de planificación del desarrollo, evitando cometer los mismos errores y aprovechando las enormes fortalezas que él develó con tanto fundamento y detalle -todo ello debida y visionariamente recogido en la Ley No. 5525-, y a la vez produciendo nuestras propias *opciones* conceptuales, orgánicas e instrumentales que hemos considerado hasta la fecha viables inclusive de cara a nuestra *cultura política* de origen colonial.

Nuestro esfuerzo por delinear el área de administración o gestión pública con miras a elevarla al plano académico y profesional de la

planificación económica en aquellos años, nos llevó a producir un planteamiento bastante original sobre planificación administrativa, el cual fue publicado formalmente en nuestro primer libro *Administración Pública*, EUCR, 1980. En esa ocasión registramos la siguiente leyenda explicativa en dicho texto: *Las ideas en este tema las hemos desarrollado y afinado a lo largo también de los últimos 4 años, pero promovimos su elaboración más concreta y formal en un trabajo que estuvo a cargo del funcionario Guillermo Guevara Cascante, de Ofiplan, en un documento de 1978 intitulado "Lineamientos para un enfoque sobre planificación administrativa. El presente desarrollo es el propio nuestro.*

Lo anterior lo aclaramos entonces y lo incluimos ahora, pues fue nuestra actitud como Directores de dicha División el contribuir a forjar visión, carácter y liderazgo en los funcionarios bajo nuestro mando. En tal tesitura, promovimos trabajos de muchos de ellos realmente motivados o inspirados en nuestros propios enfoques autóctonos, con el fin de involucrarlos y empoderarlos en las nuevas labores que les asignamos y que exigían mucho más allá de aquella labor de *organización y métodos* de muy viejo cuño referida arriba.

En nuestro libro referido *Administración Pública*, de 1980, desarrollamos nuestro enfoque teórico y su aplicación fáctica sobre el fenómeno de administración pública en Costa Rica. En materia de las categorías analíticas de **dirección, planificación, organización, control y evaluación** en el contexto público, planteamos nuestras propias definiciones pero aprovechando el marco normativo disponible según lo reconocimos en toda su extraordinaria y articulada sustentación normativa, y aplicamos esas definiciones y enfoques propios, en el análisis del fenómeno administrativo público según lo estudiamos y visibilizamos en Costa Rica. Pudimos proyectar en ese libro, asimismo, un análisis y aplicación de variables administrativas como **mando o jerarquía, sistemas, métodos y procedimientos, y ámbito de control**, en sus manifestaciones e implicaciones relevantes según su proyección en sectores de actividad y regiones de desarrollo, abordaje inédito hasta

ese momento en el campo de la teoría administrativa pública.

Es franco de nuestra parte decir que no hemos visto un impacto significativo de tales aportes intelectuales y académicos en las generaciones de profesionales que debían haberse beneficiado de los mismos si docentes e investigadores que los conocieron en su momento hubieran hecho un uso apropiado de ellos, fuera para aplicarlos por reconocerlos meritorios, o por confrontarlos para encontrar mejores análisis y marcos teóricos útiles para al menos comprender y confrontar de mejores maneras las enormes debilidades de gestión pública desde entonces identificadas, denunciadas y confrontadas por este autor.

Fue frecuente escuchar de estudiantes de Administración Pública en aquellos años, 1976 a 1982, la posición desentendida de profesores de la misma Escuela que, abordados por estudiantes motivados por nuestras enseñanzas para que les comentaran o profundizaran desde la óptica especializada de cada profesor, muchos de ellos funcionarios públicos, reaccionaban aduciendo que se trataba de "ideas del profesor Meoño", no de realidades. Reaccionaban así, dándole la espalda a los procesos que desde la entonces OFIPLAN efectivamente se venían promoviendo y logrando, ciertamente bajo nuestro agresivo liderazgo tecnocrático, en materia de planificación, de dirección gubernativa, de movilización multitudinaria de actores públicos y sociales, por regiones y sectores de actividad. Y, por supuesto, en materia de macro análisis administrativo o planificación administrativa aplicada a la modernización de las instituciones del sector público, inclusive aquéllas donde algunos de esos otros profesores trabajaban.

En 1989 el entonces Ministro de Planificación Jorge Monge, quien sustituyó a Ottón Solís a mediados del Gobierno Arias Sánchez (86-90), organizó un esfuerzo bipartidista para posibilitar la reforma del Estado y creó una Comisión de Reforma del Estado, COREC, con representantes designados de los partidos Liberación Nacional y Unidad Socialcristiana. Se nos ofreció la coordinación a tiempo completo de la Comisión y del proceso, el cual activamos con

entusiasmo y con sustento en nuestro marco referencial de años para movilizar consultas a lo ancho y largo del país tanto con políticos como con funcionarios y representantes de la sociedad civil.

Fue un trabajo interesante pues al interior de la Comisión había abogados, economistas, administradores y este politólogo-administrativista. En febrero de 1990 Calderón Fournier ganó las elecciones y nos ofreció un cargo ministerial en su Gabinete, a lo cual sugerimos nos designara “ministro sin Cartera de la Reforma del Estado” para inaugurar una modalidad austera y supuestamente eficaz para concentrarnos en esa temática, toda vez que la tendencia natural del entonces Presidente Electo y allegados suyos era ubicarnos en el Ministerio de Planificación por nuestra trayectoria en el campo de actividad de éste. El hecho es que al salir de la COREC dejamos un borrador muy amplio de informe para la Comisión, el cual fue luego reestructurado totalmente por los miembros que permanecieron, y publicado formalmente.

Nuestra gestión en Gabinete duró apenas diez meses pues hubo serios desacuerdos entre lo que fue nuestra propuesta electoral ampliamente avalada por Rafael Angel Calderón Fournier, entonces candidato presidencial, y lo que en condiciones de un incumplimiento cometido con el FMI por el gobierno saliente de Oscar Arias y que no se conocía, el Presidente Calderón Fournier se vio obligado o comprometido a impulsar como “reforma del Estado” (despidos, privatizaciones y recortes enormes en ciertas áreas muy sensibles como en pensiones, universidades y otras transferencias, para bajar el gasto público). Fue éste un escenario en el que nuestra colaboración ni era la que el Presidente requería en la praxis del Gobierno, ni podía darse en contra de nuestros principios y convicciones de toda una vida.

No ayudó a *nuestra causa* el hecho de que miembros de esa Comisión *instigaron* fuertemente para restarnos apoyo del Presidente y crear una segunda COREC, bajo condiciones que ellos consideraban necesarias para “asumir y conducir” la reforma del Estado fuera de los alcances de un ministro en particular.

El documento final resultante y publicado por la COREC, muy apreciable por su diversidad analítica-interpretativa, se alejó totalmente del borrador que habíamos dejado listo y se fragmentó en una serie de preciosismos conceptuosos y diagnósticos insuficientes, por no decir errados, de la realidad del país, en el espíritu en que lo estamos consignando en el presente estudio. Hubo además eliminación de gran parte de la *vertiente* de análisis de causas de la corrupción institucional que crecía incontenible según hemos también narrado anteriormente en este estudio, todo lo cual provocó que nos desmarcáramos de ese informe, a pesar de la buena y sólida amistad académica que aun prevalece con alguno de sus miembros.

De la COREC II, como se le llamó, que fue la culminación de los esfuerzos de al menos dos de los miembros de la COREC I, se sabe que no dejó huella alguna pues su existencia fue marcada por verdaderas rivalidades e indiferencias de los dos partidos que se decía la constituían.

Nuestra franca y honesta opinión sobre ambos esfuerzos, pero sobre todo con respecto a la Comisión que coordinamos, es que en sus informes formalmente divulgados no se ofreció ni una visión ni un enfoque teórica, conceptual y metodológicamente sólido y claro que marcara un origen y un Norte, sino análisis descriptivos y definiciones *conceptuosas* de mucho fondo academicista, o sea de posicionamientos intelectuales subjetivos o aleatorios de cada uno de los miembros para dejar, por así decirlo, su “huella” particular. Nunca alcanzaron esos documentos publicados formalmente o que quedaron en el *tintero* o en archivos como trabajos mimeografiados, la globalidad estratégica y direccionadora de los planes de reforma administrativa o del Estado previamente mencionados en este mismo acápite, o el que fue formalmente publicado como plan en este campo a inicios de la Administración Calderón Fournier bajo nuestra dirección como Ministro sin Cartera con apoyo en la oficina que tuvimos, partiendo de cero, denominada Autoridad Presidencial de Reforma del Estado, APRE, desmantelada lógicamente después de nuestra salida del Gobierno en febrero de 1991.

La distribución de las funciones planificadoras

Resumen y conclusiones de Waterston

Existe la necesidad de que cada nación que procura planificar bien defina tan precisamente como sea posible quién ha de hacer qué, y cómo ha de hacerlo, o sea, mediante qué criterios o normas debe hacerse eso. Pocas naciones se preocupan de hacerlo. Consecuentemente, a menudo falta claridad acerca de la división de responsabilidades entre los organismos planificadores y operativos, y aún una mayor incertidumbre acerca de la manera en que las funciones planificadoras han de realizarse.

La responsabilidad final de todos los aspectos de la planificación del desarrollo nacional recae en la más alta autoridad gubernamental del país, aunque muchas funciones planificadoras deban ser distribuidas entre toda la administración pública y el sector privado. Pero existen algunas responsabilidades que esta autoridad no debería delegar. Entre éstas está la aprobación de los planes y el establecer los objetivos y las metas de la planificación.

En donde ya existe una agencia planificadora central, a ésta casi siempre se le asigna la tarea de preparar y, cuando se hace necesario, de revisar los planes del desarrollo nacional. En cada nación que cuenta con una agencia planificadora central, encargada de preparar el plan de mediano plazo y el de a largo plazo, también prepara el plan operativo anual. Ya que un plan anual es el medio más conveniente para adaptar un plan a largo plazo a las condiciones cambiantes, su formulación es una parte esencial del continuo proceso de la planificación, por el cual se revisa un plan de mediano plazo. Puesto que el plan anual puede realizar cambios básicos en un plan de mediano plazo, la agencia responsable de formular un plan anual es de hecho la agencia que determina el carácter final del plan de mediano plazo. Por estas razones, y también en virtud de la escasez de planificadores en las naciones menos desarrolladas, se hace necesario reducir las demandas de éstos en el orden competitivo de parte de las diferentes agencias y los planes anuales y

a largo plazo debieran ser preparados por la misma agencia.

Un plan de desarrollo anual u operativo —que abarca todos los recursos físicos, humanos y financieros— debe distinguirse de un presupuesto de capital anual o de inversión pública, que sólo guarda relación con los recursos financieros. El primero es sobre todo responsabilidad de una agencia planificadora central; el segundo es a su vez primordialmente la tarea de una oficina del presupuesto. Pero existe la necesidad de una estrecha colaboración entre los dos organismos. En donde una agencia es responsable de asignar las divisas, tanto para la inversión pública como para la privada, ésta deberá trabajar también en estrecha cooperación con la agencia planificadora central.

Ya que los ministerios de hacienda de las naciones menos desarrolladas a menudo prestan poca atención a los planificadores centrales, algunos expertos abogan porque se otorgue autoridad a la agencia planificadora central para preparar el presupuesto de capital, dándole así control directo sobre un poderoso instrumento para la ejecución de sus planes. Pero por asumir esta tarea, casi invariablemente se le reduce el tiempo disponible para planificar, que es su función principal.

Puesto que la planificación depende en gran parte de las estadísticas, algunas naciones han convertido a la oficina estadística central en parte integrante de la agencia planificadora central. Existen ventajas en este sistema, no siendo la menor que los planificadores quedan así capacitados para asegurarse de que las estadísticas sean preparadas de un modo adecuado a la planificación. Pero también existen desventajas superiores. Un servicio estadístico central tiene que aportar los datos para otros objetos, además de los necesarios para planificar, y hay mucho que decir respecto a dar a los estadígrafos cierto grado de independencia del planificador. La experiencia enseña, también, que en donde las funciones estadísticas y las planificadoras han sido combinadas dentro de una misma agencia, se han desatendido, ya sean las funciones estadísticas o bien las planificadoras.

En algunas naciones, la oficina estadística central y la agencia planificadora central

son divisiones o departamentos separados de un mismo ministerio. Esto es mejor que tener a la oficina estadística central dentro de la agencia planificadora central. No obstante, esto aún implica un riesgo sustancial de que las prioridades estadísticas sean en gran parte determinadas por las necesidades de los planificadores. La solución más satisfactoria parece ser establecer la oficina estadística como un organismo autónomo. La estrecha cooperación que se requiere entre la oficina estadística y los usuarios de sus datos puede entonces ser lograda mediante un comité directivo que incluya al jefe de la oficina estadística, al jefe de la planificación, y a los funcionarios superiores de otros ministerios y agencias interesadas.

En la mayor parte de las naciones menos desarrolladas existe también gran necesidad de un organismo gubernamental que coordine la adquisición y el empleo de las capacidades técnicas foráneas. Los intentos para coordinar las relaciones con las organizaciones del exterior que proporcionan la asistencia técnica, a través de un ministerio de asuntos exteriores, no han tenido éxito porque este ministerio está por lo general deficientemente informado sobre las prioridades del desarrollo. Esto es también cierto, aunque en menor grado, tocante a lograr la coordinación mediante un ministerio de hacienda o un ministerio de asuntos económicos. Donde un plan existe, éste proporciona la mejor guía para asignar la asistencia técnica. En las naciones que cuentan con un plan, una agencia planificadora central es la que está en mejor situación para determinar las prioridades del desarrollo. Resulta mejor contar con una unidad separada, dentro o fuera de la agencia planificadora central, pero estrechamente asociada con la agencia planificadora, con objeto de realizar estas tareas operativas.

Un organismo gubernamental debiera también ser asignado a la responsabilidad de coordinar todo el financiamiento foráneo para el desarrollo, y para lograr los máximos beneficios de parte de tales fondos. Una agencia planificadora central debiera ayudar a determinar el grado de los recursos foráneos requeridos, y su distribución para los propósitos del desarrollo, pero las negociaciones reales de la

asistencia foránea y de los arreglos del préstamo, así como la coordinación del uso que se haga de los beneficios derivados de la asistencia y los préstamos son tareas operativas que otros organismos gubernamentales están mejor calificados para realizar. El modo preferible de centralizar el control sobre los préstamos y la asistencia foránea consiste en que un gobierno designe una oficina como la única autorizada para negociar todos los préstamos y la asistencia. En donde las regulaciones administrativas no pueden ser aplicadas de un modo eficiente, los ministerios operativos y las agencias deberían ser requeridos, por ley, a obtener la aprobación del ministerio de hacienda o de otra entidad designada al efecto, antes que el crédito gubernamental pueda quedar legalmente comprometido.

El que una agencia planificadora central deba ser la responsable de preparar los planes regionales, depende de factores tales como la magnitud y el carácter de la economía de una nación; el tipo de su planificación y de su gobierno; la etapa del desarrollo en la región y la disponibilidad de técnicos que han de integrar al personal en las agencias de planificación regional. En las naciones socializadas, los organismos de la planificación regional preparan generalmente planes para sus regiones, mismos que han establecido un organismo autónomo a tal objeto. Pero los organismos especialmente establecidos para supervisar la ejecución del plan no han trabajado bien. En un gobierno bien ordenado, no existe la necesidad de una entidad especial para expedir la ejecución. Sin embargo, si un gobierno considera necesario tener una organización separada para coordinar las operaciones del desarrollo, la opción menos objetable es la de que ésta sea una agencia planificadora central. Si el personal de la agencia planificadora que trata las tareas operativas de la coordinación del plan está organizado separadamente del personal ocupado en las tareas de asesoría, de la formulación, del examen y la revisión del plan, los peligros de confundir las responsabilidades operativas y de asesoría se reduce a un mínimo. Si la agencia planificadora realiza sus funciones coordinadoras a nombre del jefe ejecutivo, ésta se convierte, como debe

ser, en la secretaría de la suprema autoridad política que tiene la responsabilidad final de la vigilancia de la ejecución de los planes.

La Ley 5525 también parece haber reconocido las incertidumbres de la planificación según Waterston las caracterizó en 1964, y configuró un escenario normativo que fundamentó muy racional y contrapesada o equilibradamente la distribución de las funciones planificadoras. Nuestro propio enfoque sobre planificación socioeconómica de 1976 referido en capítulos previos, lo sustentó conceptual, metodológica e instrumentalmente.

El sistema de dirección y planificación gubernativa, por sectores y regiones; el rol sustancial de MIDEPLAN

El gráfico que se muestra abajo, refleja de manera integral nuestra propuesta conceptual y organizativa de 1977 para visualizar lo que debía ser el papel y funcionalidad del Sistema Nacional de Planificación y el rol movilizador del órgano central de planificación en el contexto claramente configurado en la Ley No. 5525. En su diseño, prevaleció nuestra noción sobre lo que eran, contra lo que debían ser, los procesos de políticas públicas o gubernativas en aquellos tiempos. Estos procesos fueron explicados en el Capítulo anterior.

Resumidamente, había –y sigue habiendo hoy aun cuando tantos expertos nacionales no lo reconozcan- un ámbito global del Presidente de la República que debe ser entendido, clarificado e instrumentalizado u operativizado. Este es el ámbito correspondiente a la visión país a largo plazo, aquél constituido por las 227 enunciaciones normativo-conceptuales que hemos planteado reiterativamente en el presente estudio (nuestro trabajo, IICE, 2009). Es la visión que un Presidente no puede dejar de reconocer, pues es a partir de allí de donde debe interpretarse y plantearse las Metas y Tipos de Medios que mejor pueden traducir o “aterizar” esas enunciaciones globales, en diagnósticos y nuevas prospecciones de política gubernativa del más alto nivel macro económico y macro social.

Está luego el ámbito regional, que exige de una mayor especificidad de las mismas políticas nacionales, pero en el contexto de cada región de desarrollo y con la visión unitaria e integral que éstas posibilitan y, sobre todo, exigen para mantener el hilo conductor del desarrollo nacional pre-fijado en Constitución y leyes, y por las definiciones presidenciales para su coyuntura de cuatro años y aquéllas que necesariamente deba asumir formalmente –esperando que un próximo gobernante las respete- para hacer el puente entre sus cuatro años de gobierno y el modelo país de largo plazo constitucionalmente configurado.

Siguen los sectores, o el ámbito sectorial, donde las mismas políticas deben profundizar ya a nivel de grupos de instituciones públicas, cómo el Gobierno le llegará a los grupos y poblaciones-objetivo de una manera unitaria e integral sin nunca perder de vista las metas nacionales y regionales, sino más bien operativizándolas con carácter especializado según las actividades de varias instituciones pertenecientes a cada sector de actividad.

Las instituciones, hemos dicho repetidas veces, deben delinear su plan institucional en los plazos largo, mediano y corto, también recogiendo literalmente en el mismo los requerimientos presidenciales más globales que afectan y requieren definiciones y acciones de cada institución, deben recoger los requerimientos del sector como tal lo cual obliga a verse fielmente articulados con el resto de instituciones del sector, o de otros en los que proyecte actividades o programas específicos, y luego deben recoger los requerimientos de cada región de desarrollo –en el caso de instituciones que operen en el territorio, o sea la mayoría de instituciones.

Hemos argumentado también, que esos ámbitos de políticas gubernativas correspondían, y corresponden, a ámbitos de desarrollo nacional donde distintos actores públicos, privados y sociales intervienen, aun cuando no sean participados por las autoridades de turno a que “sean parte” de los procesos decisivos de gobierno.

Nuestra propuesta fundamental en 1976-77, tomó debida nota de esos procesos decisivos,

de sus connotaciones sociopolíticas al reconocerse las implicaciones de los mismos sobre distintos grupos de interés y colectividades nacionales y subnacionales, de la organización compleja y territorialmente desconcentrada de ministerios y entes autónomos, de la existencia de municipalidades en calidad de gobiernos locales, y sobre todo, de las implicaciones que para todo ello tenía la nueva Ley No. 5525 de 1974. Y, con más conciencia y fundamento, cuando surgió en mayo de 1978 la Ley General de la Administración Pública No. 6227 con su *régimen de dirección interorgánica* que ponía en manos del Presidente y sus ministros, una competencia de dirección política superior sobre todas las instituciones descentralizadas o autónomas, inexistente hasta ese año.

Hecho esto, no fue difícil caer en razón de cuál era la mejor organización posible de ese sistema complejo de cara a las numerosas instituciones de distinta naturaleza jurídica, y de tantos actores que no estaban teniendo participación alguna en los procesos de decisión gubernativa, lo cual limitaba sin ninguna duda la profundidad y eficacia de éstas pues las mismas se convertían en decisiones normalmente arbitrarias, desenfocadas, no “conversadas” o enriquecidas con sus eventuales poblaciones-objetivo o usuarias. Se tomó debida nota del régimen presidencialista y centralizado imperante en el país, y se reconoció la incipiente experiencia que OFIPLAN venía acometiendo con apoyo de ILPES para crear una oficina sectorial agropecuaria y una industrial, y con

apoyo alemán para identificar y sustentar una nueva subdivisión territorial del país por regiones de desarrollo con criterios muy distintos de los que habían imperado desde la época colonial para crear las provincias.

Lo que produjimos y presentamos al entonces Ministro de Planificación Fernando Zumbado, y luego a Wilburg Jiménez Castro en la Administración siguiente, fue un Sistema de Dirección y Planificación Regional según lo esquematizamos abajo, y lo explicamos después con pleno apego a nuestra propuesta inicial sistematizada en nuestro libro *Administración Pública*, de 1980, y ajustado en la segunda edición del mismo en 1986 una vez que hubo plena aceptación pública o colectiva de la Ley General de la Administración Pública que, habiendo sido promulgada como explicamos, en mayo de 1978, fue objeto de controversia entre el Gobierno entrante ese mismo mes y la Contraloría General de la República, con secuelas que duraron varios meses más.

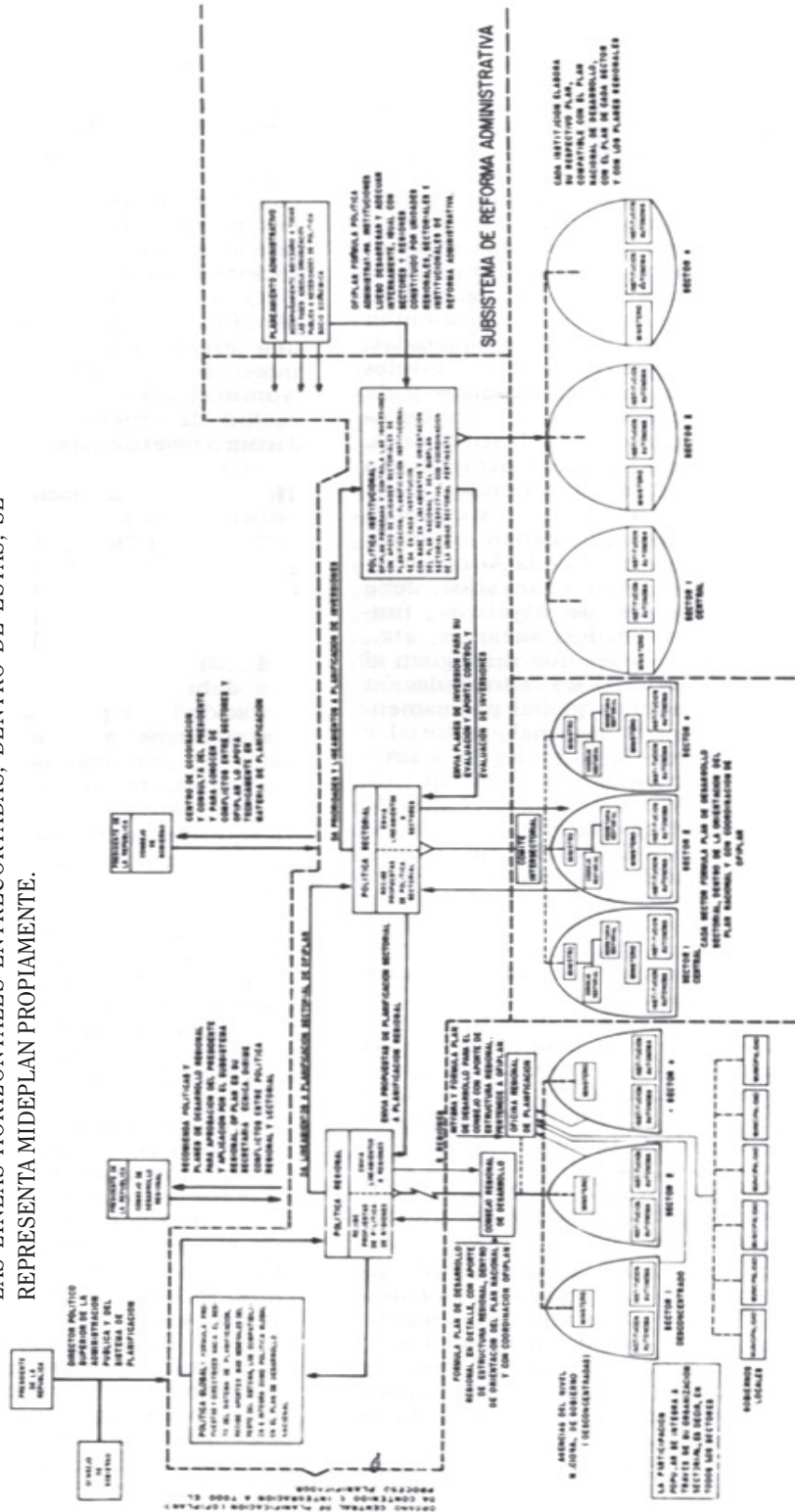
Queriendo como autores, asegurar en ese año una factibilidad política de nuestra propuesta, esa primera edición del libro demoró más de un año y contempló lo que la entonces OFIPLAN había reconocido y adoptado por iniciativa intelectual nuestra, como “sistema de planificación nacional”, no así el componente de “dirección” el cual fue desarrollado en la segunda edición del libro, como se dijo arriba, en 1986.

Véase el esquema completo.

FASES DEL PROCESO INTEGRAL DE DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN

FIGURA 1

NOTA:
 TODAS ESTAS FASES LAS INICIA Y COORDINA MIDEPLAN; LA RESTANTE ESTRUCTURA PLANIFICADORA DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN RESPONSABLE DE LAS DEMÁS FASES, APARECE SUGERIDA, FUERA DE LAS LÍNEAS HORIZONTALES ENTRECORTADAS, DENTRO DE ESTAS, SE REPRESENTA MIDEPLAN PROPIAMENTE.



SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION REGIONAL

SUBSISTEMA DE DIRECCION Y PLANIFICACION SECTORIAL

La dinámica entonces pretendida de dicho aparentemente complejo sistema que no por ignorarlo casi todos, deja de existir aunque de manera dispersa y disfuncional en la praxis, fue y sigue siendo la que explicamos a continuación pues en su ausencia, no hemos visto durante todos estos años un diseño orgánico y funcional más completo, o más eficaz que haya llenado el vacío de tantas omisiones o incumplimientos gubernativos. El no haber diversos gobiernos activado los sectores, las regiones, o haberlo hecho a medio vapor o con sólo participación de actores públicos y no municipales ni civiles, ha reflejado durante esas Administraciones muy sensibles carencias en lo que debía haber sido un funcionamiento sistémico de las instituciones, y muchos mayores logros en términos de impacto real sobre el grado de bienestar de individuos, grupos y comunidades.

En este texto hemos ya referido varios de los últimos actos y decretos desde 1976 pasando por la Administración Arias Sánchez de 1986-90, hasta la segunda de éste del 2002 al 2006 y la presente Administración que han dado señales concretas pero muy confusamente sustentadas y normadas de lo que querían hacer en materia sectorial, de lo que no han hecho en materia regional, y de lo que cada Ministro de Planificación piensa que debe ser la organización de MIDEPLAN, esta vez con el apoyo en el 2011 del PNUD para reclutar consultores, como dijimos atrás, para mejorar la “coordinación” de ese Ministerio con otros miembros del Sistema de Planificación y para reglamentar la Ley No. 5525.

La Ley No. 5525 de 1974 nos planteó alternativas muy precisas para instrumentarla con la entonces OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, asumiendo el papel de líder movilizador de todo el aparato institucional entonces disponible, en apoyo del Presidente de la República.

Además, teníamos claras las experiencias sistematizadas por Waterston en su, insistimos, excelente obra de 1964 sobre *Planificación del Desarrollo: lecciones de la experiencia*.

Lo que nos planteamos, pero es igualmente válido para encarar la misma situación hoy día con pleno fundamento teórico-conceptual sociopolítico, administrativo y jurídico, fue la necesidad de concebir y definir relaciones

funcionales que permitieran que el Sistema pudiera operar como tal, es decir, dentro de un orden de interrelaciones claramente jerarquizadas y ajustadas entre sí, sobre la base de un modelo de insumos-productos que garantizara que lo que cada parte hiciera, sirviera adecuadamente a las necesidades de conversión y producción de resultados de las demás partes.

Fue en tal sentido y con tal fundamento, que desde el punto de vista técnico-organizativo tuvimos claro que el Sistema de Dirección y Planificación debía contar con una Dirección Política, con un órgano articulador, 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 existía algo semejante en América Latina, produciéndose en su ausencia ejemplos claros de desviaciones y dispersiones en el funcionamiento global del *Sistema*, resultantes de la imprevisión y de la falta de fundamentación y cohesión organizativas.

Dentro de ese planteamiento, correspondió identificar, a la luz de la realidad costarricense, la estructura organizativa que entonces consideramos necesaria y viable para darle contenido funcional al proceso de dirección y planificación integral que proponíamos.

La otra tesis que sostuvimos y aplicamos, fue la de que tenía que darse una relación inherente entre la organización del Sistema de Dirección y Planificación como tal, y la organización interna del órgano central de planificación, de suerte que éste pudiera ejercer una verdadera dirección técnica de todo el Sistema, con alta integración y coordinación.

En efecto, OFIPLAN se re-organizó en 1977 con fundamento en nuestra propuesta desde entonces perfeccionada, para asumir el liderazgo en materia de planificación global, sectorial, regional, de inversiones y cooperación internacional, y en modernización institucional, bajo el enfoque aquí referido reiterativamente en diferentes Capítulos y retomado en el presente, del proceso de políticas públicas.

Si bien ya existían como hemos reconocido, una División de Planes y Política Económica, una División de Planificación Regional

y Urbana, una División de Inversiones, una División de Planes y Política Administrativa, no funcionaban como un sistema homogéneo ni aportando insumos entre sí y hacia el resto del Sistema –sectores, regiones y unidades institucionales de planificación. No existía una División de Planificación Sectorial sino una de Programas y Proyectos, que fue transformada en 1977 precisamente en respuesta a nuestra propuesta, por el entonces Ministro Zumbado.

Así encontró la Administración Carazo Odio en mayo de 1978, a la Oficina de Planificación Nacional y al Sistema Nacional de Planificación, operando bajo los siguientes parámetros orgánico-funcionales y a raíz de la conceptualización que hemos referido arriba.

Marco institucional correspondiente a la fase de Dirección y Planificación Global

Este ámbito de la Dirección y Planificación Global debe corresponder al Presidente, como hemos dicho previamente, en su máximo nivel de definición política, pero el Consejo de Gobierno debe tener también una participación importante en el claro ejemplo de lo que se dio en la Administración Oduber Quirós (74-78) según referimos en capítulo anterior, al igual que los órganos de articulación interinstitucional que logramos establecer en el decreto ejecutivo de enero de 1983 durante la Administración Monge Alvarez, o sea el Consejo Económico y el Consejo Social, ambos constituidos sólo por “ministros rectores” de sector, no por presidentes ejecutivos de entes autónomos pues deberían actuar como *pequeños gabinetes*, y la Asamblea Legislativa en su campo de competencia.¹⁶

En este ámbito, el órgano central de planificación debe asegurar la integración y participación de las instituciones sobre todo *globalistas* como, en materia económica, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el de Hacienda así como el Banco Central, y el

de Trabajo en formulación de política social del más alto nivel de generalidad. Es este ámbito o *fase* de planificación global, el que debe dar inicio a todo el proceso de dirección y planificación integral, pero también el que absorbe o recoge las formulaciones de políticas 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 nuestro libro referido de 1986, puede el lector profundizar el desarrollo teórico y a la vez empírico de ésta y las siguientes narrativas, sobre todo en su Capítulo IV.

En forma sucinta, lo entonces planteado es: la política global inicia el proceso de planificación enviando lineamientos hacia “abajo” tanto dentro de MIDEPLAN como del Sistema Nacional de Planificación claramente visualizado en el esquema presentado arriba.

MIDEPLAN se debe basar en investigaciones y elaboraciones propias de política socioeconómica de plazo mediano, pues hemos dicho que el plazo largo en el Plan Nacional de Desarrollo será punto de partida obligado de todo gobernante, derivando de él con ayuda de este Ministerio sus decisiones sobre metas y tipos de medios de largo plazo que le permitan definir, hoy, las decisiones de mediano y corto plazos que lleven al país al encuentro cierto, no fortuito o casual, con ese modelo país constitucionalmente configurado y así plasmado, repetimos, como el “plazo largo” de la estrategia de desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo.

Luego, cada estructura responsable de las restantes fases o ámbitos, envía oportunamente hacia MIDEPLAN y “hacia arriba” del respectivo subsistema, sus prioridades y estrategias de política, y MIDEPLAN integra finalmente el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, el cual se convierte en marco de referencia indispensable para la formulación posterior

16 Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983, firmado por Claudio Antonio Volio, Ministro, y Luis Alberto Monge, Presidente.

de lo que serían los subsecuentes *subplanes* regionales y sectoriales que detallarán en forma exacta la naturaleza, objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos en sus respectivos contextos.

A corto plazo, la fase de planificación global debe proporcionar el mismo tipo de orientación y alternativas enunciadas arriba, de tal suerte que se 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 con plena, activa y ordenada participación de todos los actores públicos y sociales que tienen algo que decir sobre problemas, prioridades y soluciones que conciten su compromiso continuo y consistente.

Debe la política socioeconómica 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, partiendo por supuesto de aquellas 277 enunciaciones de política de largo plazo –más o menos, reiteramos- que no dejan lugar a dudas de cuál es el país que MIDEPLAN debe reconocer y ayudar a instrumentar.

Las formulaciones de política global de MIDEPLAN, deben recoger los aspectos más generales que tengan significación e impacto en todo aspecto del 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 las 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 o ámbito de planificación sectorial. Igual ocurre

con las consideraciones de la perspectiva regional de la formulación de políticas.

En el esquema gráfico presentado arriba, el lector verá que esta fase y en este ámbito, se dan interrelaciones del más alto nivel: Presidente de la República, Consejo de Gobierno y, no indicados en ese gráfico, los pequeños gabinete en lo económico y lo social, con el Ministro de Ambiente sentado en ambos pues su materia es la más transversal de todas y no conviene gestionar el trabajo de los ministros rectores abriéndoles un tercer órgano de participación obligada habiendo vías más funcionales como ésta que comentamos. MIDEPLAN, es el órgano central de planificación que asesora al Presidente en el diseño y la articulación de toda iniciativa de política global que califique como tal según el marco que darían los 277 enunciados normativos (más o menos) a que hemos hecho insistente referencia en este estudio.

A este nivel, el Presidente debería tener un *consejo consultivo* con las cúpulas empresariales y sociales más representativas, y así lo justificamos en los diversos textos de la época, pero no en el esquema previamente ofrecido. Se justificaría como un órgano de la máxima concertación sociopolítica propiamente del Presidente, de manera que la sociedad civil no se encuentre sin voz en lo que es la estructura superior de sus organizaciones de cúpula a nivel nacional, como las federaciones sindicales, de empresarios y de organizaciones sociales.

Marco institucional correspondiente a las otras fases y ámbitos de Dirección y Planificación

El lector verá cómo el esquema previamente ofrecido, identifica dos subsistemas de dirección y planificación donde es posible ubicar a la totalidad de instituciones públicas tanto nacionales como cantonales, y a todos los actores representantes de los grupos sociales, civiles y empresariales, para posibilitar su participación ordenada, sistemática, continua, en mecanismos y ámbitos donde unos no se tropiecen con los de su propio ámbito, haciendo

así difícil o imposible el diálogo y la concertación sociopolítica con el Gobierno.

La complejidad imperante es real; ignorarla u objetarla a partir de una sistematización reglamentaria que pretenda ordenarla y resulte de ello el surgimiento de numerosos órganos, como ha argumentado la Contraloría una vez que empezó a interesarse en estos temas después de 32 años de ignorarlos, no hace que esa compleja afluencia de actores sin voz, desaparezca. Puede que ignorarla le baje *estrés político* al Gobierno de turno, pero ello no será en beneficio del país.

Hablamos del Subsistema de Dirección y Planificación Regional, diseñado en aquellos años, vuelto a emerger recientemente pero no con la concepción integral entonces asumida en la praxis. MIDEPLAN debe ser la cabeza visible, y para ello tuvo el despliegue y liderazgo directo de aquella División de Planificación Regional que permaneció con gran éxito y logros durante más de quince años hasta que fueron muriendo por inanición, sobre todo en la Administración Calderón Fournier (91-94) y de plano en la Administración Figueres Olsen (94-98), para no recuperarse plenamente sino a media vida en la Administración Pacheco De La Espriella (2002-2006).

Además, se diseñaron y se crearon oficinas regionales de MIDEPLAN adscritas a dicha División de Planificación Regional con el fin de dar apoyo y sostenibilidad al esfuerzo regional, sobre todo vía la asesoría y capacitación de los funcionarios y líderes civiles regionales que habían de participar proactivamente en los mecanismos regionalmente dispuestos, como eran los sectores mismos en su versión desconcentrada (direcciones regionales de ministerios y entes autónomos) y los consejos regionales de desarrollo.

Estaban precisamente los Consejos Regionales de Desarrollo como mecanismos multitudinarios que sí permitieron la participación protagónica, continua y muy bien informada de líderes de grupos representativos de la región tanto empresariales como sociales, de

los directores regionales de ministerios y entes autónomos, y de alcaldes y regidores de las municipalidades de cada región, en lo que eran las asambleas generales de cada Consejo, y más representativamente hacia arriba, en las juntas directivas y, en un nivel intermedio, en los sectores de actividad que operaban en cada región reproduciendo la misma estructura sectorial del ámbito nacional.

Toda esta red de actores públicos y sociales se integraba y producía sus respectivos planes regionales de desarrollo, con visión regional y por ello realista. Muchas de sus inquietudes se integraban al Plan Nacional de Desarrollo, y ciertamente se distinguían por verse tomadas en cuenta en los respectivos planes sectoriales de desarrollo en el ámbito central de San José.

Ello fue posible producto de una agresiva política de regionalización administrativa que la División de Planes y Política Administrativa promovió bajo nuestra dirección y que hizo posible que en dos años todo ministerio y ente autónomo procediera a constituir una dirección regional en cada región, superpuesta a las numerosas *agencias de campo* con que ya contaban muchas instituciones a lo largo y ancho del territorio nacional.¹⁷

El apoyo físico y técnico de MIDEPLAN fue sustancial y exitoso durante varias administraciones gubernativas como se dijo atrás, hasta que los gobernantes de turno también referidos se distanciaron de semejante esfuerzo bajo criterios y prioridades a nuestro juicio erradas pues en ausencia de tales mecanismos regionales, lo que se ha dado objetivamente en las regiones de desarrollo es un impacto sumamente fragmentado del gasto público en perjuicio de los derechos de los habitantes.

Ello se evidencia en el individualismo con que cada ministerio y ente autónomo opera en todas las regiones, nunca articulando o agregando sus esfuerzos y recursos; nunca, en

17 Recordemos nuestros pioneros artículos en el periódico La Nación: *Regionalización de la administración pública* (agosto, 1976); *Regionalización económica y regionalización administrativa* (mayo, 1977); *Sectorialización y regionalización administrativa* (mayo, 1979).

consecuencia, resolviendo el Gobierno ninguno de los problemas que enfrenta el país, muchos de estos deteriorándose creciente y dramáticamente y no precisamente por falta de recursos presupuestarios, sino de enfoque o visión, voluntad política y un liderazgo correctamente ejercido desde la cúpula en que opera el Presidente o Presidenta de la República.

Siguiendo con este análisis descriptivo, el lector verá que en el esquema se muestra de manera secuencial el ordenamiento de la acción sectorial del Gobierno en el ámbito del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial,¹⁸ con cada ministro como director político de cada sector, con oficinas sectoriales dispuestas en el espíritu y letra del Capítulo IV de la Ley No. 5525 de manera que el Ministro rector encuentre un apoyo de mucha mayor visión que la ofrecida por su unidad institucional de planificación, la cual solo debe formular el así llamado PAO del Ministerio pero difícilmente el Plan Sectorial como tal, pues se requieren enfoques, habilidades y métodos distintos en uno y otro ámbito.

Hubo también la figura de los “consejos sectoriales”, llamados a posibilitar la participación de presidentes ejecutivos con el ministro rector en un órgano deliberativo que ayude al ministro a valorar mejor la situación interinstitucional de su ramo y que a la vez enriquece y compromete a dichos presidentes ejecutivos a llevar a sus juntas directivas iniciativas gubernativas para ser realimentadas y respaldadas como producto de negociaciones abiertas y concretas que respetan los límites de la autonomía administrativa de tales entes; con consejos participativos de los grupos de interés del sector, como el afamado Consejo Agropecuario Nacional, donde el Ministro se sentaba con los representantes de gremios y sindicatos del Sector Agropecuario, también de manera continua cada mes, no aleatoriamente cuando se presentaban problemas, y con mecanismos de articulación de los esfuerzos de profesionales de alto nivel del sector, bajo el liderazgo técnico de la respectiva oficina de planificación sectorial.

Todo este tramado o red de actores, que existen en la realidad de los procesos aun cuando no se les reconozca y no se les dé participación activa, se articulaban para producir el respectivo Plan de Desarrollo del Sector, grandemente concertado, enriquecido por ello y más viable en su ejecución.¹⁹

En materia de modernización institucional o reforma del Estado, formalizado como Subsistema de Reforma Administrativa, la participación era muy articulada desde que en OFIPLAN se empezó a lograr a partir de 1977, organizar a todas las unidades de análisis administrativo de las instituciones como tales, como unidades de planificación o reforma administrativa, se les capacitó y vinculó coherentemente bajo el liderazgo de las diversas oficinas sectoriales de planificación que, en apoyo del Ministro en su condición de rector sectorial, movilizaban con visión y mucha dinámica a los jefes de planificación administrativa y de planificación socioeconómica de su respectivo sector. Se lograba con ello una visión homologada de todos sobre los esfuerzos del sector en

19 De nuevo, vea el lector un criterio que claramente evidencia aquello de “candil de la calle, oscuridad de la casa” como con los esquemas nacionales de sectores y regiones según CEPAL los elogió en 1993. En marzo de 1980, el consultor del PNUD Enrique Saravia proporcionó el siguiente informe preliminar intitulado *Relaciones entre Gobierno Central y Administración Descentralizada en la República de Costa Rica. Informe preliminar*, en el que registró el siguiente importante criterio: “...salvo alguna aislada excepción, no se perciben en el mundo soluciones de carácter general al problema de la forma de autonomía de los entes descentralizados. Sin embargo, la forma de organización de los Consejos Sectoriales en Costa Rica nos parece... altamente innovadora y con una gran potencialidad para armonizar las diferentes instituciones del aparato gubernamental. La circunstancia de que todos los órganos del sector –incluidas las entidades descentralizadas– se congreguen para discutir las políticas y la planificación del respectivo sector hará que dicha política sea cumplida por las instituciones autónomas en la medida en que ellas han hecho conocer su opinión en un foro adecuado y han participado del proceso consensual que originó dicha política. En otras palabras, será más fácil que acaten una política de cuya elaboración han participado y, por tanto, no les ha sido necesariamente impuesta”.

18 Decreto sectorial No. 14184-PLAN de enero 1983, ya referido páginas atrás.

función de objetivos *ídem* que, sin alcanzar el preciosismo que antes y hoy elaboramos como parte de nuestra producción teórica-conceptual y metodológica, sí permitían demarcar un mayor trabajo de conjunto de las instituciones dentro de un mismo sector, y del sector con todos los demás, teniendo en el Consejo de Gobierno el máximo órgano donde era posible dilucidar y arreglar diferendos, en presencia del Presidente de la República.

En todo este proceso y tramado, MIDEPLAN era y debe ser el organismo líder, imponiendo enfoques, políticas, normas, metodologías, vigilando que todos ejerzan según sus responsabilidades, capacitando, produciendo teoría y métodos que faciliten la comprensión, comunicaciones y trabajo asociado o en equipo entre funcionarios de diversas instituciones, en sectores de actividad y en las mismas regiones.

En gobiernos subsiguientes, los ministros han llegado sin visión, sin formación y sin compromiso con la Ley No. 5525 de planificación nacional, mas también sin compromiso con el modelo país en Constitución y leyes, sin compromiso con la Ley No. 8131 de presupuestos públicos. Menos con la Ley 6227 de 1978, LGAP.

Han llegado a aprender, y muchos de ellos a echar a perder *retazos* positivos que aun quedaban de “mejores épocas”, por ejemplo en materia sectorial, regional y de reforma del Estado. Han renunciado a que MIDEPLAN liderara la reforma o modernización institucional, “delegando” insensatamente en los ministros “rectores” para que fueran ellos quienes aprobaran las reestructuraciones de las instituciones de cada Sector, contraviniendo la Ley 5525 y toda otra pues los ministros sectoriales no tienen esa competencia como tal sino como interlocutores de MIDEPLAN (es ésta, la vertiente de los “tipos de medios” de que nos habla el art. 99 de la LGAP pero que debe ser entendida en su asociación conexas con lo dictado en la No. 5525 sobre modernización institucional bajo el mando político-normativo de MIDEPLAN, según Cap. V).

Han prohiado, asimismo, que MIDEPLAN emitiera lineamientos de reorganización institucional sin fundamento teórico-conceptual administrativo, sino a veces adoptando enfoques foráneos de moda al momento. Nunca han desplegado una visión clara y rigurosa que les permitiera abogar ante el Presidente de turno por la sectorialización y regionalización como formas sensatas y empíricamente probadas para un mejor desempeño gubernativo en beneficio de los habitantes del país.

Ni siquiera han reaccionado Ministros ni Presidente de turno, sobre todo en la pasada Administración Arias Sánchez, a los muchos cuestionamientos de fondo –y reiteramos que muy fundamentados en nuestros enfoques– que la Contraloría de la República ha venido realizando de manera bastante consistente y sería desde más o menos el año 2006 tanto en distintos sectores de actividad como en materia de planificación gubernativa, exigiendo cumplimiento de la potestad de dirección gubernativa en la LGAP y de prácticamente toda la Ley No. 5525.²⁰

El esquema gráfico aportado arriba debe convencer al lector de que, compleja como es

²⁰ Véanse a manera de buenos ejemplos, con la debilidad que intelectualmente nos perjudica pues algunos adoptaron nuestro enfoque e ideas sin reconocerlo, otros reconociendo aspectos de éstas, pero en todo caso sin haber entendido el trasfondo teórico-conceptual propio de nuestro aporte, lo cual ha llevado a debilidades interpretativas y propositivas o correctivas en dichos Informes. De esto hemos remitido quejas concretas en diversos oficios al exGerente de la DFOE y a la Contralora misma, sin nunca recibir explicación alguna y, por supuesto, no hemos optado por la vía legal por pura condescendencia cívica y académica para con dicha Contraloría: INFORME No. DFOE-SAF-01-2006, 28 de noviembre, 2006 sobre la labor de MIDEPLAN en el proceso de modernización de la administración pública; el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007, de setiembre del 2006; Informe-DFOE-SOC-19-2009 del Área de Servicios Sociales sobre política social del Gobierno del 20 mayo 2009; Informe DFOE-0-28-2006, del 22 diciembre 2006 sobre el Sector Obras Públicas y Transportes; Informe DFOE-SAF-21-07 de diciembre 2007, sobre el Sistema Nacional de Planificación; Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2009-2010, primeras dieciocho páginas.

la institucionalidad del país, es articulable para que funcione como un reloj y resuelva los problemas del país, y de paso acreciente los méritos políticos de un Presidente que sólo se decida a poner a funcionar ese sistema de dirección y planificación nacional, por sectores y regiones, ejerciendo el liderazgo informado y responsable que debe ejercer. No es un favor lo que se espera de ellos; es su obligación constitucional que no admite opciones políticas de incumplimiento que puedan ser excusados por circunstancias particulares o “personales”.

La impreparación de quienes colaboran en campaña electoral en todos los partidos políticos, contribuye a que los candidatos presidenciales no alcancen la claridad de miras en cuanto a sus obligaciones constitucionales y legales que los debe distinguir en su condición de tales, de manera que las propuestas electorales constituyan verdaderos dechados de partituras razonables y bien compuestas para, en caso de alcanzar uno de ellos la Presidencia de la República, pueda ser un buen director sobre esa partitura y, muy importante, sepa reclutar a los *músicos* ministeriales que mejor pueden ayudarlo a interpretar como orquesta. De lo contrario, lo que se ve es una lastimosa banda desafinada, cada quien tocando el instrumento que quiere y como puede, y ninguno atendiendo al director de orquesta, el Presidente, quien de todos modos y con demasiada frecuencia, es el más despistado de los integrantes de su orquesta.²¹

21 Los dos estudios que realizamos en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, en enero del 2006 y del 2010 sobre los programas electorales de partidos políticos y su contribución a la formación de estrategias de desarrollo, dan buena cuenta de esta desubicación e incumplimiento integral por todos los que formulan esos programas de gobierno, líderes y tecnócratas. Un candidato presidencial debería ser luz visionaria y orientadora de cómo entender y plasmar en propuestas de estrategias y políticas de mediano y corto plazos, las innegables enunciaciones normativas superiores que Constitución y leyes proporcionan sobre el modelo país ordenado por el Constituyente en 1949 y perfeccionado año con año, al menos conceptual y normativamente hablando. No así en la praxis, y por eso es que Costa Rica no es aun un país de Primer Mundo, teniendo los medios jurídicos e institucionales

No será la anterior, una descripción muy académica pero refleja una realidad según la percibe un analista que considera que aun llamando las cosas por su nombre, es difícil lograr a menos que sea por la fuerza de la exigencia de cumplimiento constitucional ante la Sala IV, que nuestros dirigentes políticos superiores se sientan aludidos y quieran suplir sus debilidades de manera inmediata para llegar, en caso de hacerlo, a entender lo que están comprometiendo cuando, para tantos puestos que lo exigen, juran sin rubor ni idea de lo que ello implica en cuanto a obligaciones y disciplina, el artículo 194 de la Constitución Política.

Remedos que maltratan a un país

Revise el lector los siguientes análisis y recomendaciones que en la más honesta de nuestras motivaciones éticas y ciudadanas, produjimos en el 2010 a partir del triunfo de Laura Chinchilla en las elecciones de febrero del año pasado. Son útiles para sopesar cuál es el sentido de orientación que guía a gobernantes y asesores en cuanto a claros mandatos superiores cuya aplicación medianamente razonable permitiría entender mejor, y solucionar, los problemas de este país.

Los tres análisis que aportamos, son artículos que publicamos en el periódico La Nación, en página 15, con la idea y esperanza de que fueran de recibo por la Presidenta Electa y sus asesores, así como por la tecnocracia de MIDEPLAN y su nueva Ministra a partir de mayo 2010.

Demuestran los tres, cómo resulta tan natural que gobernantes y asesores busquen formas más fáciles o ilegítimas para gobernar y administrar los esfuerzos monumentales que han asumido, cuando Constitución y leyes les proporcionan los necesarios con una coherencia y viabilidad que los que parten de cero no proporcionan. Y cuán proclives son a incumplir desde el “día después”, a pesar del solemne juramento constitucional del artículo 194.

para serlo. Falta capital humano del que sí sobra y funciona muy bien en las naciones hoy desarrolladas.

Damos excusas por mantener el estilo personalizado de los artículos tal cual fueron publicados. Resulta ello una plausible excepción al estilo académico del resto del estudio.

Para un gobierno eficaz...
(24 febrero 2010)

Muerto el Rey, viva la Reina. A todos interesa que la nueva Administración supere las muchas ocurrencias e improvisaciones *administrativas, técnicas y jurídicas* que hemos señalado durante tres décadas y que objetivamente han bloqueado el desarrollo del país que Constitución y leyes configuraron y permitían. Las ideas serias exigen entender y aplicar, no ignorar, el sistema normativo vigente.

¿Qué es lo que más nos mata en Costa Rica? Aparte de la envidia y mala sangre en tantas cosas, está la improvisación en el ejercicio del poder. Si nadie reconoce el *modelo-país* y las pautas de *dirección gubernativa, planificación y rendición de cuentas* enunciadas claramente en nuestra Constitución y en un sinnúmero de leyes -debidamente conceptualizadas y jerarquizadas-, seguiremos con el mismo estilo aleatorio y conformista de gobernar y administrar. Hay algunas *cositas* que permitirían un gobierno de excelencia y, de paso, un mucho más efectivo *control político legislativo*, que generarían muchas mejores, integradas y más viables políticas y acciones que resolverían los problemas estructurales del país. Veamos un muy apretado conjunto de esas ideas, aunque se nos quedan en el tintero otras buenas de *menor rango*.

1. La Presidenta obligadamente tiene que *ajustar* cuanto antes el Plan Nacional de Desarrollo –la partitura de Gobierno- y hacer de su Gabinete el órgano por excelencia para monitorearlo con visión integral, semana a semana. Así, se resolverían muchos problemas de articulación entre lo social con lo económico y ambiental del desarrollo del país. De aquí surgiría el verdadero *concierto* que Costa Rica necesita para saltar al “primer mundo”, con los ministros como primeros violines... siempre y cuando lleguen
- entendiendo lo que es ser “ministros directores políticos” de *sector*, o sea *rectores*...
2. Para la integración superior de estrategia y políticas como antesala de las reuniones del Consejo de Gobierno, la *Presi* puede lograr muchísimo actuando en un *consejo económico y social* con los dos vicepresidentes y con los ministros de planificación y de la presidencia, los dos por excelencia *coordinadores* por competencia y por *vocación*.
3. Los afanes de tantos en el país por lograr una “coordinación” entre lo social, lo económico y lo ambiental por medio de “autoridades superiores”, son fáciles de resolver ya: intégrese a los ministros *directores políticos* de los sectores económicos, como un “pequeño gabinete” de la política económica bajo la coordinación de un vicepresidente; a los ministros “rectores” de los sectores sociales, en un pequeño gabinete de lo social bajo la coordinación del otro vicepresidente. Lo ambiental puede manejarse *sentando* al ministro *rector del sector* en ambos gabinetes, y se matan tres pájaros de un solo tiro.
4. Constituya la Presidenta un *consejo nacional consultivo* con representantes de “cúpula” de la sociedad civil y reúnalos consistentemente, mes a mes, con el consejo económico y social. Ello permitirá prevenir crisis y buscar en serio, y muy creíblemente, la concertación sistemática de estrategias y políticas gubernativas al más alto nivel.
5. Organice a sus ministros por sectores, pero en *serio*, donde cada ministro articule la labor de los entes y programas objeto de su dirección política, con apoyo de oficinas sectoriales de planificación según la Ley No. 5525, y active cada uno un mecanismo de concertación, también sistemática y continua, con los grupos de interés de cada sector.
6. Atrévase la Presidenta a desempolvar los viejos *consejos regionales de desarrollo* con apoyo físico real de MIDEPLAN, concediéndoles autoridad de iniciativa en las decisiones gubernativas sobre el desarrollo de cada territorio, y ordene la proyección de ministerios y entes autónomos en las regiones también por sectores de actividad. Muestre

además su voluntad, delegando autoridad real a los respectivos directores regionales pues estos conocen mejor los problemas locales que sus jefes centrales.

7. Piense en designar *ministros sin Cartera* al menos para Guanacaste, Limón y Puntarenas por ahora y para experimentar, como mensaje claro de que esas provincias tendrán una novedosa representación directa en el Gabinete; a la vez, podrán ver cómo en nombre de la Presidenta y en *debido concierto* con los demás ministros *rectores*, ese líder regional generará una mucha mejor articulación *operativa* de ministerios y entes autónomos por sobre lo que hoy es su proyección regional desordenada e ineficaz. Todo, con el apoyo de *indispensables* oficinas regionales de MIDEPLAN y en íntima articulación con cada *consejo regional de desarrollo* (lo cual significa con las municipalidades y las fuerzas “vivas” de cada región).
8. Decídase doña Laura, finalmente, a activar bajo el liderazgo de MIDEPLAN y de cada consejo regional de desarrollo y *ministro regional*, todos los mecanismos de *participación civil* que diversas leyes establecen desde hace años en casi todo campo de actividad, pero de manera ordenada bajo esta *cúpula* regional, pues de otra manera *aquellos* otros mecanismos se anularían entre sí si operaran al desgaire.

Sébase que todo lo anterior refleja procesos y actores que no dejan de existir sólo porque el gobernante de turno los ignore. Lo sugerido, además, tiene pleno sustento en la Ley de Planificación Nacional de 1974 y en dos decretos que fueron abolidos por el actual Gobierno bajo supuestos nada serios: el No. 14184-PLAN de 1983 sobre el *subsistema sectorial*, y el No. 20432-MIDEPLAN de 1991 sobre el *subsistema regional*, ambos con origen en el período 1975/76. En ellos está todo, amigos. Todo. ¿Contemplanán la Presidenta Laura Chinchilla y sus asesores algo de esto sin los recelos político-partidistas o intelectuales tan propios de nuestra *raza*? Mi ingenua pero sincera convicción es que si llegan a gobernar

con conocimiento verdadero de la “cosa pública”, ejerciendo un liderazgo movilizador y con apego a las *Leyes* que sí permiten hacerlo todo bien, no con base en ocurrencias, todo será mejor para el país.

Visión, coherencia y legalidad (1º junio 2010)

La inobservancia recurrente de Constitución y leyes como sistema, explica en gran parte por qué en este país han imperado las prácticas aleatorias e improvisadas, la falta de visión, transparencia y rendición de cuentas que en conjunto han impedido alcanzar *el* ideario constitucional de país solidario y de bienestar.

El discurso del 8 de mayo de doña Laura Chinchilla, me dio esperanzas. Rescato el siguiente párrafo por el significado determinante que tuvo sobre el resto. Dijo: “Acabo de jurar a Dios y prometer a la Patria que observaré y defenderé la Constitución y las leyes de la República, y que cumpliré fielmente... Este es mi legado, por él debo rendir cuentas y por él quiero que me juzguen. Esta no es una opción política...”. No había escuchado tanta claridad y fortaleza en una toma de posesión.

Créame la Presidenta y sus más preciados asesores cuando digo que desearía, en estos inicios de su mandato, no perturbarlos con *minucias*. Pero, no tratándose de un inofensivo paseo dominical sino del bienestar del país, es mi obligación señalar errores que se están cometiendo a contrapelo de la legalidad vigente. El primero, lo señalé aquí mismo (15/4): nombrar presidentes ejecutivos con rango de ministros sin Cartera, *transfiriéndoles* competencias de otros Ministros. No porque sólo yo lo entienda así y los Titulares ni chistan, es que el problema no existe.

Si no hay coherencia con respecto a las enormes implicaciones *operativas* del juramento, las cosas irán mal. Es por eso que me consterna comprobar que lo que debían ser los andamios para proyectarse la Presidenta con gran eficacia, están naciendo al amparo de una mala *lectura* de pésimas prácticas gubernativas y de la misma Constitución, la Ley de Planificación No. 5525, la LGAP y la Ley No. 8131, las

cuales sí constituyen un verdadero *sistema normativo* para la máxima gobernabilidad del país.

El 24/2 sugerí aquí mismo una más eficaz organización del Gabinete en *pequeños gabinetes* con sólo ministros, reconociendo la competencia legal de éstos como las *autoridades superiores* que en apoyo de la Presidenta, tienen que movilizar a instituciones y grupos representativos en el ámbito de cada sector de actividad.

El Decreto 36024-MP-PLAN del 11/5 se “motiva” en la Constitución, en la Ley 5525 y en la LGAP, pero las violenta en la errónea interpretación aplicada. Se aduce un “principio de coordinación” en la CP (art. 140.8) cuando lo es de “dirección”, profundizado sin ambigüedades en la LGAP (arts. 98, 99 y 100). Su esencia *sociopolítica* en ambos textos, es obligar al Presidente(a) a actuar “como” Poder Ejecutivo, o sea con cada ministro. Pero, el Decreto *desfigura* o *borra* a estos sin reparar en que hasta un Presidente tiene límites jurídicos y lógicos para ejercer la potestad reglamentaria sobre “sus despachos” que el art. 140.18 le da al Poder Ejecutivo como tal. Y, no porque los Ministros de Planificación y de la Presidencia firman el Decreto, es que pueden renunciar a sus obligaciones y crear nuevas. Veamos.

El Decreto crea órganos multitudinarios al estilo del tristemente célebre Consejo Social del 2002-2006: ministros, *mandantes*, y presidentes ejecutivos, *mandados*, se juntan a deliberar y nadie acaba *mandando* ni dando cuentas de nada pues todo es “colegiado” (aquí se da el desconcertante caso de los *mandantes/mandados*, o sea los presidentes de entes con rango de ministros). Lo novedoso ahora, sería que todo gira alrededor de la Presidenta, lo cual resulta *excesivo* pues nos es claro que un Gobernante no será más *efectivo* por concentrar tantas tareas (que no es lo mismo que autoridad y liderazgo). Para eso tiene ministros con exclusivas potestades *sectoriales*, pero el Decreto se las elimina al *usurparlas* para esos órganos colegiados.

Es cierto que los Ministros no han *dirigido* sus sectores de actividad como tenían que

hacerlo, pero ello es producto del irrespeto a Constitución y a la LGAP. Ello también permite comprender cómo el incumplimiento de deberes, sí produce subdesarrollo debido a las enormes desviaciones en objetivos, energías y recursos que por esa falta de dirección política, se generan. Como si no bastara, el órgano central del sistema de planificación queda pintado en la pared pues se crean “secretarías técnicas” dependientes de la propia Presidenta, con funciones que la Ley No. 5525 dispone como competencias exclusivas de MIDEPLAN para la generación de planes y políticas mediante una movilización ordenada que sólo un organismo especializado puede asumir con eficacia (pero... ¿a cuántos Presidentes les ha importado?). Todos los procesos, mecanismos, funcionarios, grupos de interés y asesores, son irrazonablemente adscritos también a dichos *consejos multitudinarios*. ¿Cómo justificar esto con la Ley No. 5525?

Auguro que tales multitudes *asambleísticas* no levantarán vuelo así y el Gobierno se *entrabará* a más no poder, pudiéndose malograr el solemne juramento por el que la Presidenta pide se le juzgue. Por obligación legal, y funcionalidad política y administrativa, la proyección de tantos actores sería más eficaz bajo la inconfundible *dirección política* de cada ministro, pero como dije el mismo Decreto los “exime” de esta responsabilidad; peor, deja sin efecto los sectores “de” Oscar Arias (¿me pregunto sobre quiénes ejercerán control político los partidos de oposición y a quiénes fiscalizará la Contraloría y pedirá cuentas la Defensoría? ¿*Fuenteovejuna*, de nuevo?). Por otro lado, ¿se dará una *reactivación* de lo regional y los consejos regionales de desarrollo, que constituyen el otro andamiaje para enriquecer la perspectiva gubernativa y la concertación sociopolítica en el territorio (con una indispensable presencia física de MIDEPLAN, cueste lo que cueste y aun replanteando todo lo actuado hasta ahora)?

Desearía equivocarme sobre todo esto en lo “operativo”, pues sé que en lo legal y técnico llevo razón. Visión, coherencia y... apego a la *buena* legalidad vigente. Tres valores supremos de los que dependen el progreso y bienestar de un país.

Emociones agridulces
(15 junio 2010)

La Directriz 001-MIDEPLAN del 1 de junio, me llena de emociones agridulces. La parte agria es la que más me molesta pues aunque si bien se ha dicho que la Ministra de Planificación hace sus primeras armas en la función pública, hay en MIDEPLAN funcionarios bastante maduritos que no pueden darse el lujo de no asesorarla con conocimiento profundo de nuestro ordenamiento legal, sobre todo de su propia Ley No. 5525 de 1974. Siendo un planificador “de corazón” pero también de razón por más de tres décadas de “maduración”, creo que se siguen cometiendo errores nada pequeños.

De lo dulce: se otorga a MIDEPLAN el papel movilizador que va mucho más allá de “asesorar” al Presidente, según se privilegió en el Gobierno anterior; se elimina el absurdo “sector de coordinación” anterior. Se formaliza que el “rector” del Sector Social y Trabajo, es la Ministra de Trabajo y Seguridad Social; siendo el IMAS lógica parte de aquél, no se percibe en qué queda el Ministro sin Cartera de Bienestar Social con “recargo” de la presidencia ejecutiva de ese ente. Se reconoce con absoluta claridad la noción de “rectoría política” fundamentada en el artículo 140.8 constitucional y en el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública. Esperemos que esta vez la Ministra de Salud no niegue como hizo el año pasado, que ella tiene que dar cuentas de lo que haga o no haga la CCSS pues ser rectora significa ordenarle la actividad a ésta, imponiéndole metas y tipos de medios. Los partidos de oposición, la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, tienen que andar “ojo al Cristo” en estos asuntos.

Lo agrio: se crea un sector de ordenamiento territorial y vivienda, cuando el primer concepto está nítidamente desarrollado en la ley Orgánica del Ambiente. Resulta una notoria competencia del Ministro de Ambiente no sólo por esta Ley sino por la del MINAE así como por el contenido inclusivo del concepto, mucho más amplio que “asentamientos humanos” y absolutamente inclusivo de todo lo pertinente a protección, explotación y sostenibilidad de

recursos naturales y del ambiente como tal. También se confirma el *ornitorrinco jurídico* de crear un “sector turismo” sólo con el ICT bajo la “rectoría política” del Ministro sin Cartera de Turismo, quien a la vez es un subordinado de la junta directiva. ¿Cómo bailar este trompo? Se constituye dicho sector ambiente, además, con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y JASEC, no estando éstas sujetas del todo a dirección política pues son municipales; pero, no se incluye a SENARA en su actividad de aguas subterráneas. Se *recrea* un *Sector Productivo* bajo la rectoría de la Ministra de Economía e Industria, brincándose la Ley FODEA No. 7064 de 1987 todavía vigente que sin ambigüedades creó el Sector Agropecuario bajo la *dirección política* del Ministro de Agricultura; se confunde en este caso al igual que en el gobierno anterior, agua con aceite; o sea producción industrial y comercial con respecto a producción agropecuaria, áreas con problemas de organización, requerimientos tecnológicos, financieros, de mercadeo y socioproductivos, totalmente distintos que exigen una dirección política fundamentalmente diferenciada y focalizada. También se inserta aquí a JUDESUR que no es sujeto de dirección política nacional.

¿No tiene claro MIDEPLAN que los sectores están constituidos por ministerios, instituciones, actividades y programas según su convergencia en distintos campos, y que por ello hay instituciones que deben ser objeto de dirección política por varios ministros? No se incluyeron por ello programas en manos de ministerios que deben ser objeto de dirección por otro ministro, como los programas de equidad en educación del MEP y los CEN-CINAI del Min Salud que si bien son *administrados* por estos, deben ser *dirigidos políticamente* por la Ministra de Trabajo. ¿Tecnicismos? ¡Qué va! Hablamos aquí de la “autoridad superior” por la que muchos han clamado por años. Este Decreto ayuda a poner esto en claro, pero falla notoriamente en su aplicación.

Además, lamentamos confirmar que los *consejos presidenciales* son puestos ilegítimamente por encima de los ministros rectores, pues lo que estos vayan a proponer a MIDEPLAN como metas sectoriales, debe ser “avalado” por

esos órganos... donde también se sientan y votan los presidentes ejecutivos. Además, en Costa Rica las políticas públicas deben ser las *metas y tipos de medios* que deben ordenar las *actividades* de los entes dirigidos, según artículo 99 de la LGAP, el cual si bien es citado en la directriz, resulta hartamente distorsionado con otros términos redundantes. Por otro lado, se pide a los ministros rectores sólo tres “metas sectoriales”, lo cual es dar groseramente la espalda a Constitución y leyes ya que siendo éstas las fuentes obligadas de las directrices, se requieren muchas más metas que permitan pasar de la *letra de la ley* a la acción según art. 140.3 de la CP. Además, si bien el artículo 4 sugiere “algo” con las regiones, lo cual enseña una buena intención, no se insinúa siquiera cómo se concretará ello en organización real que permita involucrar a esos actores tan *desoídos*.

De lo más relevante: no hay una sola instrucción para que los ministros valoren, validen o ajusten, el Plan Nacional de Desarrollo vigente. ¿De cero, de nuevo? No me gusta fregar. Soy sólo un *planificador soñador* que desea de corazón que se acaben tantas improvisaciones innecesarias que bloquean el desarrollo de este país.

CONCLUSIONES: UN NECESARIO *MARCO TEORICO* PARA COMPRENDER LOS REQUERIMIENTOS DE UNA GOBERNABILIDAD VIABLE E IDONEA EN COSTA RICA

Ha sido una recurrente preocupación del suscrito el difundir la idea clara de que el país ha contado desde 1949 con una Constitución Política que si bien consagró el más anacrónico de los modelos políticos –presidencial y centralizado- a contrapelo de los modelos exitosos de aquella época como eran el federal y el parlamentario, también consagró un modelo-país de avanzada, por solidario y de bienestar. Además, se ha contado con un Estado claramente empoderado para garantizar que los derechos de los habitantes fueran el Norte del accionar de todos sus Poderes, tanto en la producción de leyes como en su

ejecución e interpretación con visión unitaria e integral, o sea sistémica, para nunca perder de vista nadie las actitudes y prácticas requeridas para lograr que funcionara como tal, o sea como un sistema de decisión y acción con contrapesos claramente configurados tanto en aspectos clave de su conducción como en la necesaria fiscalización integral sobre desempeño y resultados.

El por qué ese modelo constitucionalmente configurado y legalmente instrumentado no ha funcionado como debía, ha sido objeto de nuestro interés intelectual, académico y profesional durante más de tres décadas.

El recuento proporcionado en este estudio presente, procura reiterar y actualizar esa noción de modelo-país costarricense y referir las causas más gruesas que reiteramos año con año como responsables de lo que puede calificarse de una omisión colectiva inexplicable y de serias consecuencias negativas para los mejores intereses de pobres y ricos en el país por los magros e insuficientes resultados que se han generado en cumplimiento de ese preclaro y visionario modelo-país legado por los Constituyentes de 1949.

En lo que más fallamos los costarricenses y los latinoamericanos, es en la capacidad de conceptualizar. Si hay problemas para conceptualizar con claridad los atributos y factores esenciales que han de caracterizar un modelo-país, se estará fallando en actuar según los parámetros del contrato social colectivo que ello significa, y de cometer cada quien fallos individuales o grupales que impiden lograr el *concierto* de visiones y prácticas que pudieran llevar a todos al comportamiento colectivo que permitiría hacer lo necesario para que el *sistema país* funcione como tal.

Hay conceptos básicos que han estado “tan de moda” internacional y localmente y que generan tanta expectativa pero tan poco impacto positivo a partir de sus propias insuficiencias conceptuales y metodológicas, propias de planteamientos que no toman en cuenta para su máxima viabilidad las condiciones de cultura política imperantes en nuestro medio, sino que

asumen que basta con enunciarlos y extrapolarlos para que ya puedan ser operativos y eficaces. Así se enseñan ciencias sociales en Costa Rica, y así nuestros profesionales nacen con evidentes deficiencias formativas.

En los últimos dos años (2009 y 2010), y coincidiendo con nuestro regreso a cursos de licenciatura después de varios años dando repertorios para estudiantes de otras carreras distintas de la Ciencia Política, decidimos aplicar una encuesta temática, de opinión, con estudiantes de quinto año del Seminario *Planeamiento estratégico y políticas públicas*, y de cuarto año del Seminario *Gestión y evaluación de políticas públicas*. Igual la hemos aplicado en febrero del 2011 a un grupo de 20 estudiantes de la Maestría en Economía del Desarrollo, de la UNA, Escuela de Economía, en un Curso en que colaboramos este trimestre, *Modernización del Estado*.

Se trata de una guía de preguntas con el objetivo de que respondieran a un abordaje más realista de lo que son procesos sociopolíticos, institucionales y jurídicos en Costa Rica sin recurrir a la frecuente extrapolación que señalamos arriba, de análisis e interpretaciones de cómo son esos “mismos” procesos en otros países para luego extrapolarlos como si fueran válidos para Costa Rica, aunque sí incorporando bibliografía tanto anglosajona como latinoamericana que permita al estudiante sopesar y comparar enfoques y análisis de tan variadas fuentes.

Dicha encuesta temático-cognoscitiva la encontramos útil y válida para cualquier carrera en cualquier universidad, pública o privada, pues permite valorar el grado de conocimiento de estudiantes o aun de analistas líderes de opinión sobre lo que al menos el suscrito investigador y autor considera realidad de los procesos sociopolíticos en Costa Rica.

Si bien nuestros análisis interpretativos no son, como lo hemos reconocido reiteradamente en nuestras publicaciones, una “piedra angular” irrefutable, sí se basan en el reconocimiento de factores presentes en la realidad de países altamente desarrollados mas también de esos y otros factores presen-

tes en distinto grado, o no, en la realidad de los países de América Latina, y en particular en Costa Rica.

Puede dicha encuesta ser útil también para que profesores, estudiantes e investigadores compartan un marco referencial conceptual mínimo que homologue conceptos, enfoques y metodologías de estudio de nuestra realidad nacional en todo campo del desarrollo. Ello implica no enfatizar sólo en aspectos propios de cada disciplina académica sino en aquellos aspectos que, reiteramos, deberían ser punto de partida del estudio estratégico y global de un mismo fenómeno de desarrollo en sus aspectos convergentes e integradores, pues los hay en demasía pero resultan obviados por casi toda disciplina a lo largo de su abordaje particular y especializado de las materias objeto de su atención propia.

El análisis de resultados globales de utilidad para la Universidad y para los estudiosos de estos temas, sustenta nuestra posición crítica de que una gran cantidad de profesionales de numerosas disciplinas no han sido ni están siendo expuestos, o puestos en contacto, con las realidades sociopolíticas, jurídicas e institucionales/administrativas que la encuesta busca valorar.

El amplio listado de áreas temáticas en la encuesta, en realidad refleja la totalidad de factores que en forma sistémica, es decir unitaria e integral, distinguen el fenómeno de desarrollo de cualquier país, desarrollado o en vías de desarrollo, y permiten un análisis de conjunto que no deja factores de mayor y menor nivel enunciados o identificados en formas fragmentadas o desarticuladas.

El listado temático original, lo hemos integrado aun más en el presente estudio, subsumiendo unos temas bajo otros más genéricos, y lo hemos desarrollado como un análisis crítico y prospectivo, global y expedito, o sea inmediato para comprender y aplicarse “uno mismo” y determinar de manera íntima, confidencial, el grado de conocimiento que tiene sobre las variables utilizadas. Es, pues, un desarrollo sucinto de nuestro marco teórico. Veamos.

Los temas que deben tenerse claros para una actividad de control político y exigencia de cuentas transparente y eficaz

Modelo-país y pautas para un excelente gobierno y una fiscalización efectiva, en la Constitución Política

1. Es preciso para un partido político especialmente en oposición legislativa, para sus líderes y para el ciudadano mismo, tener claro el significado unitario a integral de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA en punto al MODELO PAIS SOLIDARIO Y DE BIENESTAR reconocible en el SISTEMA DE DERECHOS DE LOS HABITANTES en ella configurado, así como con las NORMAS PARA EL EXCELENTE GOBIERNO también contenidas en ella (por ejemplo, el ARTÍCULO 140 sobre deberes y competencias del Poder Ejecutivo)?
 - 1.1 Un dato escueto pero importante: el Plan Nacional de Desarrollo 2011-14, seguro haciéndose eco de nuestros insistentes argumentos sobre esto –hay en MIDEPLAN varios exalumnos y exfuncionarios de cuando trabajamos allí diez años, de 1974 a 1984- reconoce globalmente en un punto del texto que dicho Plan debe ayudar a “instrumentar los derechos constitucionales de los habitantes”; sin embargo, nunca recupera ni desarrolla la idea en ninguna de las posteriores propuestas de política en ningún sector de actividad.
 - 1.2 Esto es un vacío incomprensible e inaceptable, pues cada conjunto de derechos sociales, económicos, ambientales y políticos como tales, deberían ser el punto de partida de lo que el Plan tendría forzosamente que consignar como visión de LARGO PLAZO del Plan, o sea del desarrollo de Costa Rica. Así se evitaría partir de cero cada cuatro años, inclusive en las propuestas electorales de todo partido político.
2. 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.
 - 2.1 No hay una sola acción de Gobierno 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 el anterior y actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-14 la refieren concretamente como fuente generadora de políticas. En el contexto operativo del Plan, se pasa fácilmente a enumerar “metas” de gobierno en todo sector de actividad pero sin apearse a ese requisito formalmente aceptado que obligaría a no partir de cero en tales definiciones.
 - 2.2 ¿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 simplisitamente en el Plan. 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.*

El significado político de la planificación y las políticas gubernativas

2.3 Debe entenderse que si *cada Poder Ejecutivo*, o sea en cada sector de actividad, cumpliera íntegramente con este mandato constitucional, o sea 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”.

El concepto y praxis de la dirección política o gubernativa en Costa Rica

3. Es preciso estar familiarizados con el concepto de **DIRECCION POLITICA O GUBERNATIVA** en su desarrollo y aplicación en Costa Rica o en otros contextos o países, y conocer al menos las implicaciones de tal concepto a la luz de algún enfoque clásico o actual sobre **GERENCIA O ADMINISTRACION POLITICA DEL DESARROLLO**

3.1 Legisladores de oposición, analistas y medios de comunicación que reconozcan y entiendan la concepción jurídica de esta competencia del Presidente individualmente considerado y del Presidente con cada ministro, como Poder Ejecutivo en cada ramo o sector de actividad, tendrán claro que no hay razones válidas para no lograr un funcio-

namiento de “reloj” de tantas instituciones que hoy andan dispersas aun cuando son ubicadas vía decreto ejecutivo en mismos sectores de actividad, o cuando varias manejan actividades que las ubican en varios sectores de actividad bajo la dirección política de ministros distintos.

3.2 Ni el régimen de presidencias ejecutivas ni las juntas 4-3 han logrado evitar la dispersión de intereses y esfuerzos que cada jerarca y su respectiva institución, tienden a conservar. El ministro del ramo o sector, tiene la obligación pues tiene la competencia con el Presidente, de imprimirle una orientación o rumbo integrado a tales entes y a su ministerio como partes de un sector, inclusive en ramos tan complejos y multitudinarios como lucha contra la pobreza y ambiente.

3.3 El Gobierno se ha organizado sectorialmente pero con múltiples vicios e ilegalidades que en conjunto acaban generando disfuncionalidades, o sea ningún éxito en ningún campo de actividad (como, por ejemplo, constituir los sectores con instituciones mal ubicadas o sin instituciones que debían estar, como por ejemplo SENARA ausente del Sector Ambiente cuando debía estarlo por su actividad de aguas subterráneas); constituir sectores con pésimo criterio funcional y legal, transgrediendo límites de ciertas leyes claras y determinantes como sería el caso con los sectores de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Asentamientos Humanos, Ambiente, Producción; designando ministros sin Cartera a presidentes ejecutivos, en condiciones de absoluta y total ilegalidad y falta de funcionalidad).

3.4 La creación de consejos presidenciales vía Directriz 01-MIDEPLAN de mayo del 2010, constituye un atropello a la

noción y competencia de dirección política en la Constitución y en la LGAP, pues pone en manos de órganos colegiados sin competencia y multitudinarios donde están ministros que deben mandar y presidentes ejecutivos que deben ser mandados, a decidir por encima de los primeros que son “directores políticos sectoriales” o de sectores. Así, nadie manda ni asume responsabilidad unipersonal por los desaciertos de la gestión.

Gobernabilidad y gobernanza: su instrumentalidad para un mejor control político y una lucha más efectiva contra la corrupción

4. Es importante estar familiarizado con los conceptos de **GOBERNABILIDAD** y/o **GOBERNANZA** –aunque a nuestro juicio este último ha venido a mucho últimamente, sin merecerlo pues no agrega mayor sentido al primero, lógicamente si éste fuera comprendido como debe serlo desde sus raíces clásicas hace décadas-, y sus manifestaciones en el contexto del fenómeno de **CORRUPCIÓN PÚBLICA Y SOCIAL**, y de ambos factores o fenómenos en sus efectos sobre el **DESARROLLO NACIONAL**, en particular en el contexto costarricense, pues ello permite reconocer factores, procesos y prácticas que han profundizado en Costa Rica, vía el régimen de presidencias ejecutivas de 1974 y su reglamento de octubre del mismo año, y la formación de comités políticos para perseguir contrarios, pero también la Ley 4-3 de 1970, el clientelismo partidista que ha llevado a la repartición de cargos de todo nivel en las instituciones otrora autónomas.

- 4.1 En conjunto, el proselitismo partidista y electoral ha minado la lealtad de los funcionarios para con las instituciones y el servicio público en bien del habitante en general, para derivarlo en beneficio del partido en el poder y de los jefes de turno.

Una cantidad considerable de nombramientos en ministerios, aun bajo el Régimen de Servicio Civil, y en los entes autónomos, en puestos de gerencias generales, jefaturas y colaboradores en proveedurías, direcciones financieras, recursos humanos, tesorerías, auditorías y en departamentos legales, es influido notablemente por esa filiación o lealtad partidista.

- 4.2 Lo anterior explica en gran medida la gran corrupción en el ICE, la CCSS, el IDA, CNP, movimiento cooperativo, y en tantas otras instituciones y ministerios, además de la indolencia generalizada que impide que se “hagan las cosas” por las que las instituciones existen, sin temor de castigos de ningún tipo... a pesar de la rica legislación existente, Estatuto de Servicio Civil incluido. Ningún partido político ha exigido o ejercido control político sobre este aspecto, y contribuye así a que los grandes factores causantes de tanta corrupción e inoperancia institucional, se mantengan y hasta se desarrollen cada vez con más fuerza.

- 4.3 Además, dicho régimen de presidencias ejecutivas fue bien intencionado en su Ley de creación en mayo de 1974, pero el Reglamento de octubre desvertebró los contrapesos institucionales al transferir ilegalmente a los presidentes ejecutivos las competencias y funciones de los Gerentes Generales de carrera, provocando no sólo una estampida generalizada de estos al final del primer año de existencia del régimen, sino posibilitando que desde entonces tales gerentes sean puestos con criterio estrictamente partidista o personalista, aspecto que permite comprender cómo de allí “para abajo” se ha extendido dicho partidismo y red de complicidad en el manejo de los entes autónomos.

De paso, dicho régimen resultaba a nuestro juicio innecesario al aprobarse la LGAP en 1978 pues por el régimen de dirección política instaurado en éste, era posible dirigir efectivamente a dichas juntas directivas hacia objetivos gubernativos sin intromisión alguna en su administración diaria. Al fin de cuentas, la corrupción ha avanzado a pasos agigantados en tales entes por esa intromisión administrativa indirecta del Poder Ejecutivo en la gestión diaria de tales entes –aunque a veces descaradamente directa vía intervenciones subjetivas y arbitrarias del Ministro de la Presidencia o de algún otro- y, como si fuera poco, el país no ha logrado con ese régimen de presidencias ejecutivas ninguna “mejor coordinación”, pues es pública, notoria y recurrente la desarticulación que sigue caracterizando a ministerios y entes autónomos en la realización de labores que de derecho y hecho responden a objetivos comunes, o sea sectoriales o regionales.

Ha habido, así, excesos perniciosos producto de ese régimen, y el régimen de dirección política en la LGAP no se ha aplicado para nada. Esto debe ser objeto de un firme y consistente control político desde la Asamblea Legislativa, lo cual de paso produciría una situación de mayor conciencia en medios de comunicación y analistas que hoy siguen ignorando estas situaciones y mecanismos de contrapeso.

Sistemas y modelos políticos; cultura política de origen colonial

5. Es políticamente útil en la actividad de control político, tener referencias fundamentales sobre el concepto o idea de **SISTEMAS O MODELOS POLITICOS** en sus dimensiones vertical (por ejemplo, federalismo y centralismo) y horizontal (por ejemplo, presidencialismo y parlamentarismo). Ello derivaría en un mucho más incisivo y rico control político sobre las limitaciones del régimen presidencial y centralizado predominante en Costa Rica, aun cuando podría ser más dinámico y efectivo si se reconocieran y aplicaran las normas arriba referidas para el excelente gobierno en procura de instaurar

el modelo-país solidario y de bienestar consagrado en la CP.

6. Conocer la noción de **CULTURA POLITICA DE ORIGEN COLONIAL** y su incidencia en el desarrollo de América Latina en general, y de Costa Rica en particular, enriquecería la labor legislativa de oposición en control político pues permitiría evidenciar ante la opinión pública cómo, en tantos casos de corrupción, negligencia o simple incumplimiento de Constitución y leyes con las consecuencias fácilmente identificables inclusive con un elemental seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, lo que impera es un conjunto de factores de origen colonial que el país no ha identificado ni enfrentado cabalmente: corrupción, paternalismo estatal, incapacidad de conceptualizar y de pensar estratégicamente en el largo plazo, mendacidad, centralismo, formalismo –creer que aprobando leyes o reglamentos se resuelven los problemas-, caudillismo, etc..

6.1 Son todos estos, los factores “genéticos históricos” que nos bloquean la visión y el comportamiento individual, grupal y colectivo. Identificarlos, es el primer paso acertado para enfrentarlos inclusive en el diseño de nuevas leyes e instituciones y mecanismos.

Sectorialización y regionalización del desarrollo: marco superior para un más efectivo control político legislativo. Hacia “ministros sombra sectoriales”

7. Los conceptos, ideas y experiencias en materia de **SECTORIALIZACION POLITICA-INSTITUCIONAL** y **REGIONALIZACION DEL DESARROLLO** en Costa Rica, constituyen un verdadero arsenal que permitiría un control político opositor mucho más integral y efectivo, inclusive en cuanto a transformación del enfoque y percepciones –como se dijo previamente- de los habitantes o electores, y de los mismos medios de comunicación, sobre situaciones que les son sumamente perjudiciales para sus pertinentes reivindicaciones, pero que no han sido

enarboladas como, precisamente, conceptos que pueden obligar al Gobierno de la República a dar cuentas claras y precisas de su recurrente ineptitud en la consideración de problemas, en el diseño de soluciones y en la asignación misma de los multimillonarios recursos presupuestarios disponibles para que puedan tener el efecto agregativo que resuelva los problemas del país a fondo.

7.1 En la praxis nacional, OFIPLAN antes y MIDEPLAN después, promovieron procesos y mecanismos ampliamente participativos tanto de los grupos sociales como de funcionarios de todo nivel, incluido régimen municipal, en los ámbitos de sectores de actividad y de regiones de desarrollo. Desde 1976 se contó con decretos ejecutivos visionarios con fundamento en la Ley 5525 de 1974 que crearon subsistemas de planificación sectorial y regional –estos con consejos regionales de desarrollo– y desde 1978 con la LGAP subsistemas de dirección y planificación sectorial y regional alabados por la CEPAL en 1993, que permitieron experiencias participativas y de concertación sociopolítica de gran valor real, o sea empírico, que han sido abandonadas desde 1992 en adelante por celos intelectual y políticos y por falta de convicción y de conocimiento de quienes han llegado a gobernar, hasta el presente.

7.2 El actual esquema sectorial del Gobierno de Laura Chinchilla y los consejos presidenciales, dizque se “asemejan” a esos modelos costarricenses tan exitosos pero en realidad responden a diseños confusos y contradictorios que no están generando la dinámica de “buena administración pública” que la Presidenta obviamente pretendía con ellos. No basta el “buen corazón” o intención para lograr que la conducción del Gobierno sea eficaz y transparente

y resuelva los problemas irresueltos por décadas del país, habiendo instituciones y recursos de todo tipo para resolverlos.

Diferenciar los niveles de especificidad de políticas públicas nacionales, regionales, sectoriales e institucionales (PAO's). La utilidad política de “ministros sombra sectoriales”

8. También ayudaría mucho a la calidad e impacto del control político legislativo y de los ciudadanos mismos sobre el Gobierno, entender lo que son los distintos NIVELES DE ESPECIFICIDAD y la articulación entre ellos, que en la praxis caracterizan, o deben caracterizar, a cada POLITICA PUBLICA según los ámbitos i) NACIONAL o global del desarrollo de un país, ii) SECTORIAL, iii) REGIONAL y iv) el INSTITUCIONAL propiamente (nivel de Planes Anuales Operativos, o PAOs).

Cada ámbito de estos, responde a un fenómeno diferenciado de desarrollo, y las mismas políticas de nivel global o nacional, no son las requeridas para precisar las particularidades y constituir lo pertinente en cada región o provincia (es así en educación, seguridad social, salud, turismo, agricultura, industria, etc.).

8.1 Tenerlo claro, permitiría profundizar en aspectos de diseño y ejecución del mal llamado Presupuesto de la República (pues atañe sólo al Poder Central o Gobierno Central y a los tres otros Poderes del Estado) ya que permitiría cuestionar o exigir, cuáles enunciaciones de política global, regional, sectorial e institucional motivan o direccionan las asignaciones presupuestarias consignadas en dicho Presupuesto, y cómo se articulan a ellas las asignaciones presupuestarias globales que cada Ministro rector de sector tiene que direccionar en los entes autónomos que constituyen o configuran su sector de actividad.

8.2 Al Ministro del ramo o sector hay que pedirle cuentas del total conjunto de recursos y programas y acciones no sólo de su ministerio sino de los entes del sector, con fundamento en los objetivos legalmente identificables con base en las leyes que lo permiten (Ley Orgánica del Ambiente, Código Nacional de Niñez y Adolescencia, Ley FODEA, Ley General de Salud, etc., y de todas las demás subordinadas a éstas) y vía las directrices específicas de política gubernativa que cada ministro, conjuntamente con la Presidenta, tienen que emitir según el artículo 99 de la LGAP para ordenarle las actividades, no los actos, a dichas juntas directivas, imponiéndoles metas y tipos de medios.

Estas, deben ser el contenido de los planes sectoriales de desarrollo, que prácticamente no existen como tales en casi ningún campo de actividad pero que tienen que formularse para una mayor transparencia y eficacia del control político mismo a desplegar por los partidos de oposición. Y, por supuesto, por los ciudadanos y grupos de interés, tan distintos según cada campo o sector de actividad.

8.3 Igualmente, la noción de regiones de desarrollo tiene una importancia muy significativa para la buena marcha de todo gobierno, pues constituyen un ámbito territorial donde inevitablemente el gobierno y sus instituciones materializan sus decisiones y acciones; es allí donde se prestan los bienes y servicios en la relación final, cara a cara, con el habitante o usuario. Es allí donde se resuelven los problemas, o no. Pero no hay planes regionales de desarrollo, y aunque reconocemos que el actual Gobierno al menos hizo consultas regionales para darle una atención particular a cada una en

punto a la canalización de inversiones y obras públicas básicamente, también denunciamos el hecho de que no se han activado las regiones como mecanismos de articulación e integración de intereses públicos, municipales y sociales presentes en cada ámbito de estos.

8.4 No bastaría con perfeccionar el desempeño sectorial de las instituciones y jerarcas políticos en San José. Si no hay una correspondencia de ello en el ámbito de regiones, entonces todo seguirá al desgaire, con ministerios y entes autónomos ejecutando a la libre y “a lo loco”, cada uno sin integrar sus esfuerzos y poblaciones-objetivo con los otros entes de un mismo sector o de otros. El perdedor es el habitante.

Un ejemplo: en Limón promovimos a través de la UNA un plan regional en 1999: el diagnóstico usual del que se parte para valorar la presencia y aportes del “Gobierno” al desarrollo de la Provincia, es JAPDEVA, que aportaba entonces –casi como ahora– 2.500 millones de colones al año al “desarrollo de Limón”. El diagnóstico hecho con participación de directores regionales de ministerios, entes autónomos y municipalidades, arrojó la suma de 70 mil millones de gasto previsto para el 2000 por todas esas instituciones, sin incorporar las instituciones todos los rubros significativos ni incluir algunas instituciones que no dieron sus datos, como los bancos comerciales del Estado y el INS. ¿Conclusiones? Enorme disponibilidad de recursos presupuestarios reales, salarios de docentes y policías y extensionistas agrícolas y médicos y enfermeras incluidos, ejecutándose fragmentadamente “al son” de cada institución, con poca autoridad de decisión de los mismos directores regionales pues todo se

decide y asigna desde San José, y dirigidos los esfuerzos a los grupos poblacionales de escogencia de cada institución particular, no con visión de sector de actividad según objetivos superiores que en muchos casos están, como dijimos arriba, claramente definidos por leyes superiores a las de cada ente.

- 8.5 El menosprecio que ha habido por lo regional, no tiene justificación política ni orgánica ni funcional alguna, pues a pesar de los excelentes esfuerzos hechos por OFIPLAN desde 1974 en regionalización territorial y administrativa, logrando que toda institución creara oficinas o direcciones regionales para precisar su visión sobre el desarrollo de cada región y hacerlo debidamente organizadas por sectores de actividad “desconcentrados”, y articular tales esfuerzos con los de los grupos de interés de cada región y las municipalidades a través de los exitosos consejos regionales de desarrollo, tal discontinuidad de visión y procesos es causa importantísima de por qué no se gana ninguna “lucha” contra nada.

Un Proyecto de Ley de 1999 de la diputada liberacionista Joyce Sawyers sobre “regionalización de servicios públicos”, fue una excelente iniciativa para consolidar estos esfuerzos que activamos desde OFIPLAN en 1974 y más precisamente en 1976 bajo nuestro liderazgo tecnocrático. Nada parecido se ha logrado activar desde entonces a partir de 1992 cuando MIDEPLAN restó importancia y apoyo a estos esfuerzos después de haberlos reasumido bajo nuestro breve liderazgo, de nuevo, esa vez como Ministro de la Reforma del Estado, en 1990-91.

- 8.6 Así se cierra el círculo vicioso de quién le pone el cascabel al gato en materia de gasto público en manos de ministerios y de entes autónomos

cuyos presupuestos no son aprobados por la Asamblea Legislativa sino por la Contraloría, pero que sí tienen que responder por el grado de cumplimiento de metas asignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (reforzado esto en el art. 4 de la Ley No. 8131 del 2001, y en varios otros de ésta, pero interpretados articulada o conexivamente con la Ley No. 5525 de 1974 y la LGAP de 1978, o de lo contrario se pierde el peso unitario de estas normas si se les ve y administra unilateralmente, como ha sido hasta la fecha, razón por la cual no han “dado para mucho” y más bien motivan iniciativas legislativas para aprobar nuevas leyes que prácticamente normen sobre lo mismo que ha fallado).

- 8.7 Estas tres leyes juntas, permiten derivar un SISTEMA DE DIRECCION, PLANIFICACION, ORGANIZACIÓN, CONTROL Y EVALUACION para el EXCELENTE GOBIERNO y PARA UNA MÁXIMA TRANSPARENCIA, EXIGENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS a ejercer por gobernantes, funcionarios, Asamblea Legislativa, Contraloría de la República, Defensoría de los Habitantes, y, muy importante, por los habitantes mismos como individuos o grupos de interés.

- 8.8 Estas tres leyes juntas, finalmente, permiten que la oposición en la Asamblea Legislativa se pueda organizar por “ministros sombra sectoriales”, de manera que puedan ejercer una vigilancia real, y un control político efectivo, pidiendo cuentas a cada ministro en su condición de “director político” de sectores de actividad y, muy importante y sobre todo, en la proyección real de estos en cada región de desarrollo o de planificación.

Un ministro que no responda a los cuestionamientos precisos y fundamentados en su función sectorial, constituirá un problema político para la Presidenta después de tres o más interpelaciones fundamentadas. Además, un partido de oposición que haga esto en serio emergerá ante la opinión pública como una fuerza aliada de las más importantes y populares ansias de las mayorías, sobre todo cuando éstas tengan motivación o sustento constitucional o en leyes de la República cuya ejecución sería, inclusiva y articulada con otras vinculadas, permitirían solucionar tantos problemas que hoy no se solucionan por esa dispersión o fragmentación precisamente en su manejo o administración, y derivadamente por tanta incapacidad o negligencia e impreparación de quienes ocupan la Presidencia misma y las distintas carteras ministeriales.

La Ley de Planificación 5525 de 1974: marco legal idóneo e incumplido para lograr el desarrollo integral de Costa Rica

9. Estudiar a fondo la LEY DE PLANIFICACIÓN NACIONAL No. 5525 de 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, incluidos los principales DECRETOS EJECUTIVOS que la han reglamentado en gobiernos distintos hasta el presente, permiten una perspectiva integral y única sobre si la *organización* específica de MIDEPLAN como órgano central de planificación y del mismo Sistema de Planificación como tal, permiten hoy día materializar eficazmente los objetivos de dicha Ley.

9.1 Un argumento muy sencillo y contundente: 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, sea posible materializar sin mayores esfuerzos y sí con mucho éxito y participación

institucional, municipal y social, el extraordinario artículo 50 de la Constitución Política.

9.2 La lectura de ambos, no dejará lugar a dudas, 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 incurrirán 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 sociedad civil en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo.

9.3 Y materializarlo en lo que es la elaboración misma de los diversos presupuestos tanto central como del conjunto de entes autónomos para que respondan a objetivos comunes que corresponde a la Presidenta 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, de acuerdo a esa Ley 5525 de 1974.

La importancia conceptual de la descentralización integral para no incurrir en ambigüedades y soluciones inviables en el diseño de nuevas leyes

10. Tener clara conceptual y funcionalmente hablando, la temática de DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, incluido Régimen

Municipal pero no limitada a éste, de cara al **MODELO POLÍTICO E INSTITUCIONAL CENTRALIZADO Y PRESIDENCIALISTA** que distingue a Costa Rica de toda una vida, constituye un marco referencial de enorme valor para ejercer control político por un lado sobre el Gobierno y sus iniciativas siempre fragmentadas e intrascendentes sobre dicho régimen municipal.

- 10.1 Pero también, para no seguir cometiendo los legisladores los errores de bulto en el diseño de nuevas leyes que, como la 8801 de abril del año pasado, no definen sino preceptos y buenos deseos muy ambiguos, pues todo lo dejan para nuevas leyes a promulgar cada año para transferir, sin exigir con claridad que tiene que haber estudios serios para definir cuáles competencias podrían ser mejor ejecutadas por municipalidades que por ministerios. La experiencia europea y norteamericana proporciona ejemplos de éxito colectivo, y la experiencia latinoamericana, de avances parciales, menores, en casi todo campo de actividad debido a la óptica y falta de voluntad política por descentralizar o transferir en serio. Aquellos países, y ello lo explica todo, nacieron de abajo para arriba. Latinoamérica, nació arriba, y ha tomado casi doscientos años revertir el enfoque, las actitudes y las estructuras de poder. Pero, Costa Rica es el que menos ha avanzado en este campo.
- 10.2 Se ha errado también cuando al pasar de un Código Municipal al otro, al de 1998 vigente, se menoscaba claridad en las atribuciones explícitas que el art. 4 del anterior otorgaba a las municipalidades. En todo caso, éstas han sido lo que es su dirigencia política, pero igual el signo de los tiempos exige transformaciones mayores de dicho régimen de cara al sistema centralizado imperante e incorporando en cualquier discusión y diseño pre-legal,

el ámbito de la región o provincia en punto a lo que convendría que fuera su nueva naturaleza cuasi-gubernativa para intermediar equilibradamente como en toda nación hoy plenamente desarrollada, entre la nación como tal –entiéndase Gobierno Central y Legislatura- y los cantones, pues nunca la sumatoria de lo que 81 cantones hagan explicará o permitirá alcanzar el desarrollo de conjunto de cada provincia o región como tal.

- 10.3 Todo estudioso de estos temas, y los legisladores en particular conjuntamente con sus asesores, deberían estudiar o valorar la eficacia o funcionalidad teórica o real de uno u otros modelos alternativos para lo que podría ser una más efectiva instrumentación del modelo-país en la Constitución, como el modelo parlamentario y el federal, no necesariamente para emularlos literalmente porque auguramos total fracaso y sólo costos mayores debido a nuestra cultura política de origen colonial, pero sí en una óptica de cuasi-parlamentarismo y de cuasi-federalismo, como planteamos en junio del 2010 en nuestro último trabajo investigativo-propositivo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR.

Indagar qué ha pasado con la donación de la UE de 12 millones de euros para fortalecer el régimen Municipal desde hace 8 años, qué estudios profundos produjo, que permita comprender qué ha pasado ahora con la reticencia de MIDEPLAN a elaborar la primera Ley esperada para este año al amparo de la Ley 8801 del año pasado, es algo que un partido acucioso debería hacer, en vista de los errores y enormes desperdicios de esa cooperación europea que ya se dieron con PRUGAM.

- 10.4 Tener presentes esos modelos alternativos, en todo caso, permitiría

también una actividad de control político más rica e inspirada al valorar y confrontar las prácticas viciadas propias del régimen presidencial y centralista, con “aquéllas” que en tales otros modelos han permitido un mayor desarrollo a partir de una mucha mayor transparencia en la gestión pública y en la exigencia/rendición de cuentas. Permitiría, asimismo, no simplificar tan dramáticamente el análisis de la realidad sociopolítica y jurídica del país cuando se dan iniciativas legislativas para reformar la Constitución parcialmente o aspectos de ésta o del sistema legal, como ocurrió a nuestro juicio con la Ley 8801 y la subsiguiente 8828 también de abril 2010, sobre creación de empresas municipales mixtas, prácticamente “reglamentando” aun más diversas competencias autorizativas y de creación de empresas municipales de servicios, que ya el Código Municipal vigente, la Ley de Planificación Urbana de 1968 y con respaldo de la Resolución 5445 sobre autonomía municipal de 1999 de la Sala IV, ya permitían.

El reconocimiento y estudio de leyes superiores que han permitido todos estos años un máximo desarrollo del país

11. Si un partido de oposición quiere asumir una labor de control político seria, novedosa y de gran impacto, debe incurrir en dos grandes pasos y esfuerzos: uno, decidirse a organizar su fracción legislativa –preferentemente pues son quienes tienen autoridad delegada por el pueblo para hacerlo, o sea para exigir del Gobierno con pleno apoyo de la Contraloría de la República y de la misma Defensoría de los Habitantes- sobre la figura de diputados “sombra” de cada ministro “rector de sector”, o sea “ministros sombra sectoriales”.

Este primer paso garantiza “una nueva modalidad” de ejercicio del control político, pero puede resultar en un desastre político-funcional si los mismos legisladores y sus asesores no incurren en el **segundo paso**: estudiar a fondo, con miras a diagnosticar problemas irresolutos y vigilar con visión unitaria e integral los fundamentos constitucionales y legales mínimos que tienen por obligación que motivar o sustentar el diseño gubernativo de **ESTRATEGIAS y POLITICAS** para el desarrollo del país en todo sector de actividad, siendo el Plan Nacional de Desarrollo el instrumento o partitura más importante de todos, inclusive para fundamentar la rendición de cuentas anual del Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa, y juzgársele por esto y no por los informes aleatorios y a su conveniencia que todo Presidente acostumbra entregar.

11.1 Es en este sentido que argumentamos que existen diversas leyes superiores que en sí mismas definen verdaderas *estrategias y políticas de Estado*, tales como la **LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, EL CÓDIGO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LA LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN, LA LEY GENERAL DE SALUD, LA LEY FODEA DEL SECTOR AGROPECUARIO, LA LEY DE FODESAF.**

11.2 Y, colateralmente a todas estas, el mismo **CÓDIGO MUNICIPAL** para exigir cumplimiento de Alcaldes y Regidores, y para exigir respeto al Gobierno Central en la figura de cada ministro rector en punto a las exigencias de “coordinación” entre las municipalidades y los concejos de distrito y los grupos de instituciones y el ministerio del ramo o sector, en cada campo de actividad, en lo que es la ejecución de obras y prestación de bienes y servicios y regulaciones (**Ley de Planificación Urbana de 1968**, en su clara enunciación de

lo que deben ser los planes reguladores municipales como marco de acatamiento obligatorio para toda institución pública nacional en la ubicación y prestación operativa de sus servicios en cada cantón).

La importancia de formular programas electorales responsables, cada cuatro años

12. Es fundamental que todo partido responsable y serio estudie los requerimientos mínimos que la Constitución Política establece implícitamente en su artículo 98, sobre elaboración de **PROGRAMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS** en general, y la relación concreta que se tiene que dar entre tal propuesta electoral por el partido vencedor y el pertinente Plan Nacional de Desarrollo posteriormente promulgado cuando aquél asume, incluido el largo plazo a que la Ley No. 5525 y la No. 8131 obligan a los gobernantes a definir.

- 12.1 Sería un gran crédito político para el partido que exija del **TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES** orientar y condicionar a todos los partidos políticos, a que adecuen sus **PROGRAMAS O PROPUESTAS ELECTORALES** -y que desde allí formen correcta y apropiadamente a los cuadros políticos que luego podrían ocupar los cargos superiores electivos y designados en el Gobierno- a aspectos normativos superiores como los referidos previamente y que tienen fundamento constitucional y legal superior, en el espíritu y letra correctos de los **ARTÍCULOS 98 y 194 CONSTITUCIONALES**, como forma de prevenir los malos gobiernos, o dicho de otra manera, como forma de garantizar excelentes gobiernos.

La importancia auxiliar en el control político legislativo, de la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes

13. Un partido opositor o un analista independiente y objetivo que quieran inaugurar una nueva y efectiva modalidad de control político, deben tener claridad absoluta sobre lo que las leyes constitutivas permiten en cuanto a máximo aprovechamiento de dictámenes e informes específicos, o Memorias Anuales, de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y la **DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES** con respecto a las **POLÍTICAS PÚBLICAS** que el Gobierno y sus instituciones constantemente formulan y que tienen por fuerza y por principio que garantizar la instrumentación eficaz de las leyes, en términos del i) **GASTO PÚBLICO** asociado a esas **POLÍTICAS** y correctamente recaudado, asignado y ejecutado, y ii) los **DERECHOS DE LOS HABITANTES** también asociados a cada **POLÍTICA** y correctamente administrados, o sea satisfechos con visión unitaria e integral

No improvisar la naturaleza del fenómeno público en Costa Rica

14. Los legisladores de todo partido, y los estudiosos de estos fenómenos, harán bien en tener claro el marco referencial que debe permitir una comprensión cabal o integral de fenómeno público en Costa Rica en vez de asumir que los “problemas administrativos” del contexto público son susceptibles de ser entendidos y subsanados asumiendo o extrapolando de buenos textos de administración de empresas. O de casos exitosos de corporaciones multinacionales, tal y como ocurre aquí con frecuencia, lo último siendo las declaraciones de Luis Liberman después de las encerronas del Gabinete en el INCAE –un instituto de formación de administradores enemigos del rol y tamaño del Estado-, en el sentido de que “tenían claro que

lo que había que hacer era manejar el Gobierno como una gran empresa privada”.

Para lograr la visión crítica y diferenciadora que exigimos, todo legislador o analista debe estudiar y valorar cómo todo lo anterior se convierte o se debe convertir en el objeto de formación y atención especializada de quienes tienen competencias y responsabilidades en, o sobre, los procesos de GERENCIA PÚBLICA del Gobierno y de sus instituciones, aunque también en el ámbito del Régimen Municipal?

- 14.1 Es decir: los procesos técnico-administrativos que determinan en primera y en última instancias desde el punto de vista de GERENCIALIDAD O ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS PÚBLICOS, el grado de éxito de la labor de un Gobierno sea desde el punto de vista de las POLÍTICAS que emite como de los PROGRAMAS y MEDIOS que se seleccionan y ejecutan a lo largo y ancho del territorio nacional para realizar aquéllas.
- 14.2 Lo anterior exige reconocer el tema de las enormes diferencias, aun en nuestros días, ENTRE EL FENÓMENO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO PÚBLICO PROPIO DEL ESTADO y sus instituciones, Y EL FENÓMENO ADMINISTRATIVO PRIVADO propio del ámbito de los NEGOCIOS o EMPRESAS?

Si bien es cierto algunos podrían argumentar que *el no conocimiento de estos factores y análisis interpretativos* por tantos otros analistas, investigadores y estudiosos de la realidad nacional, es “más bien evidencia” de que tales fenómenos no son tan discernibles como afirmamos, lo *objetivo* aquí es que al menos nuestros estudios y análisis reconocen factores que son reales, o sea que existen por derecho propio sin cuestionamientos subjetivos de nin-

gún tipo: hay un sistema normativo superior constituido por una Constitución Política con características propias y particulares en cuanto a derechos de los habitantes –que nosotros calificamos como modelo-país–, así como normas y mecanismos superiores de fiscalización y rendición de cuentas, de conducción gubernativa por parte del Poder Ejecutivo sobre toda la institucionalidad del ámbito nacional, de claros conceptos y mecanismos de separación de poderes, de sistema político-electoral, y de todo un sistema de leyes que ordenan prácticamente todo campo del desempeño institucional y comportamiento del habitante.

Nuestra interpretación de cómo entender esos factores en su manifestación *sistémica*, tiene ciertamente un elemento de *subjetividad interpretativa*, pero goza de la solidez de que tal interpretación sociopolítica de ese marco normativo superior e integral se fundamenta también en diversos principios legalmente desarrollados que en sí no admiten dudas o interpretaciones ambivalentes, como lo es el *principio de conexividad* que hemos referido tanto en nuestros análisis y publicaciones a partir de su clara enunciación en la Ley General de Administración Pública, LGAP, de 1978, en su artículo 10.

Además, diversas resoluciones de la Sala IV y más recientes actividades de fiscalización por la Contraloría General de la República sobre estos fenómenos, dan buena razón y evidencia de que los mismos no sólo están bien sustentados (en cuanto a resoluciones de dicha Sala IV) sino que están siendo relativamente bien aplicados por ella misma después de treinta y tantos años de indiferencia por esa misma Contraloría, en el análisis de situaciones, procesos o problemas que no habían sido objeto de su atención hasta el 2003.

Fue en este año cuando la Contraloría reconoció en su Memoria Anual 2002 la existencia de las leyes generales que hemos referido reiterativamente sobre dirección y planificación gubernativas y conceptos como “ministros rectores” de sector, hasta más recientemente

en que dicha Contraloría ya opera por áreas sectoriales en sus actividades ordinarias de auditoría y fiscalización, increpando a MIDEPLAN y a ministros como rectores por el grado de funcionamiento de sus sectores o campos de actividad, incluido el mismo sistema de planificación en su conjunto y en su proyección en las regiones.

Nuestra clara y ya larga exposición de estos enfoques –treinta y cinco años continuos– de manera pública a través del periódico *La Nación* principalmente como colaborador en página 15, pero también en otros medios más esporádicamente y en medios televisivos, no ha sido refutada ni frontal ni integralmente en todos sus extremos aunque sí en aspectos muy parciales por muy pocos analistas que, francamente, no se han caracterizado por haber hecho de estos temas o fenómenos su objeto de estudio e interpretación consistente y continua.

Si bien lo dicho previamente no cae en el campo de la infalibilidad analítica-interpretativa, sí constituyen nuestros estudios un abordaje serio e integral de fenómenos que lamentablemente, reiteramos, tienden a ser asumidos de manera aislada o unilateral por especialistas de múltiples disciplinas. Proporcionan ellos, al menos, una visión de conjunto, sistémica, sobre los procesos de desarrollo de un país como Costa Rica, y los factores determinativos o condicionantes como lo son la dirección, planificación, organización, control y evaluación integrales de dicho proceso de desarrollo.

Es por ello que consideramos muy relevante la constatación de que en una carrera como Ciencias Políticas y otras de Ciencias Sociales y Económicas, e inclusive de Derecho, esa temática referida previamente asociada al fenómeno de desarrollo sociopolítico del país, no sea objeto de análisis exhaustivo a lo largo de las mismas.

Ello no es así porque una elemental revisión de las fuentes bibliográficas de cualquier curso demuestra una alta dependencia en autores foráneos que lógicamente no han estudiado el fenómeno costarricense que cada libro transmite; ni es aceptable la validez de su extrapolación automática como explicaciones de nuestro fenómeno de desarrollo; o bien, se

utilizan textos o fuentes bibliográficas que no reconocen la mayoría de situaciones o facetas de dicho fenómeno que han sido delineadas en la guía temática de la encuesta de opinión en esta sección develada.

Hay estudios y textos que analizan situaciones electorales y de partidos políticos en el país, así como los hay sobre problemas “organizativos” y burocráticos, sobre empleo público, sobre el sistema político presidencial y legislativo, sobre “problemas legales” y procedimentales o de trámites, sobre desatención de problemas de poblaciones-meta particulares como en pobreza, o de productores agrícolas, o sobre recursos naturales particulares, o sobre “tamaño” del Estado y su efecto en el gasto público, y así en un sinnúmero de campos y situaciones.

Pero, el necesario análisis unitario e integral sobre “el” fenómeno de desarrollo en su total conjunto con reconocimiento de todas las variables, factores y temas concomitantes planteados en la lista analítica de temas arriba enunciados, no lo asume ninguna otra fuente de estudio o investigación con esa visión de conjunto, de manera que la mayoría de sus análisis resultantes aparecen sesgados e insuficientes para comprender el por qué de los recurrentes problemas en cada área objeto de las indagaciones realizadas por especialistas o investigadores de todo campo y disciplina.

Es tal sesgo o unilateralidad de enfoque o marco teórico, y de las concomitantes metodologías de investigación, el que impide lograr entre disciplinas sociales y entre éstas y las básicas, y entre éstas a su interior, la visión sistémica sobre el desarrollo del país que incorpore el reconocimiento de factores de conducción integral, de fiscalización y rendición de cuentas, y del marco legítimo de los derechos de los habitantes que fundamentan el modelo-país, que enriquezcan y complementen el conocimiento especializado y sesgado de toda disciplina universitaria sobre ese fenómeno de desarrollo nacional.

Ésta, es nuestra tesis y línea argumentativa durante tantos años, y la encuesta de opinión enunciada en esta sección constituye un marco referencial al que el lector fácilmente puede recurrir para valorar él mismo su grado

de conocimiento de ese “fenómeno” según nuestro marco teórico, y valorar la idoneidad o bondad real del mismo en caso de reconocer que en cada punto de ese cuestionario, y todos entre sí, existe un fenómeno específico que es bueno empezar a reconocer y a estudiar sistemáticamente en el ámbito de la Ciencia Política y demás disciplinas universitarias, para comprenderlo mejor y más integralmente y ampliar así el horizonte de estudio actual de cada una de esas disciplinas.

La invitación que hacemos a todo analista e investigador serio, y a las propias autoridades universitarias, es consistente con la idea central de propiciar un enfoque o marco teórico-conceptual y metodológico que permita vencer la Torre de Babel del conocimiento especializado y sesgado de toda disciplina objeto de enseñanza e investigación en nuestra Universidad de Costa Rica, y en toda otra universidad seria.²²

No reconocer estos aspectos o manifestaciones del fenómeno de desarrollo del país y de su vertiente sociopolítica en particular, incide en una inadecuada e insuficiente formación teórica-conceptual y metodológica de cualquier estudiante universitario. Son legiones de profesionales graduados de nuestras universidades públicas que en sus visiones mismas forjadas durante cuatro o cinco años de formación en tantas disciplinas, no aprenden a distinguir el fenómeno de desarrollo del país a que los Estatutos Orgánicos de tales universidades ordenan

dedicar los mayores esfuerzos investigativos y propositivos bajo criterios de *interdisciplinariedad* que tampoco, como queda dicho en el presente estudio, se cumplen ni siquiera de manera relativa.

Sin embargo, la manera más válida de proceder es analizar a ciertos autores y fuentes de reconocido prestigio nacional, sobre estos fenómenos nacionales o temas. Quedará claro que, tal y como se anticipó en sección previa sobre el *Primer Ideario Costarricense del siglo XXI*, es dramática la situación por la que prácticamente todo otro analista, centro de estudio, y medios de comunicación tan incisivos en la calidad de tantos reportajes investigativos que realizan, y los mismos partidos políticos en sus más recientes proclamas y propuestas electorales, han renunciado a reconocer y estudiar estos **MACRO FACTORES** en este estudio señalados, los cuales están inextricablemente asociados a los fenómenos de desarrollo que todos abordan con, no lo dudamos, la mejor de las voluntades y buenas intenciones.

BIBLIOGRAFÍA HISTÓRICA

Como en nuestras últimas investigaciones, diremos que es éste un estudio que recoge nuestras experiencias, observaciones y publicaciones previas sobre la materia. Es una sistematización muy integral que por su lado recoge toda la literatura propia y de terceros que hemos utilizado durante más de tres décadas en el estudio de esta temática. En el informe final de la investigación en el IICE, aparece esta misma referencia más elaborada y explicativa.

²² Reiteramos la referencia anterior sobre nuestro más reciente trabajo de julio 2009 en el IICE sobre el “Modelo país...”, un resumen del cual fue publicado en la Revista de Ciencias Económicas, Volumen 27 número 1, 2009.

