

ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONALES DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL Y VIABLE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Johnny Meoño

RESUMEN

Costa Rica ha presenciado durante décadas un discurso constante de partidos políticos, instituciones y analistas sobre cómo combatir la pobreza y, en particular, la pobreza extrema. Infinidad de artículos y documentos de índole internacional y de fuente nacional haciéndose eco de estos, preconizan conceptos y esquemas variados que se ponen de moda por un tiempo, con el agravante de que motivan o sustentan la creación de instituciones, de políticas y de programas concretos que nacen para, normalmente, quedarse de por vida sin que resuelvan el problema de fondo; nuevos conceptos y esquemas aparecen que son agregados a este complejo y difuso marco conceptual, institucional y presupuestario que parecen responder más a un narcisismo político y académico –y a una gran falta de originalidad creativa– de quienes los acogen y promueven con genuino entusiasmo, inclusive muchos sin tener experiencia real en esos abigarrados y atribulados procesos institucionales. Y todos, en conjunto, dándole la espalda a un espléndido marco constitucional y legal superior que ordena en el país la materia sustantiva de cómo enfrentar conceptual y programáticamente la lucha efectiva contra la pobreza y que además ordena los aspectos fundamentales de conducción política y administrativa que determinan en un cien por ciento la eficacia real de esa lucha contra la injusticia e inequidad socioeconómica. Este artículo busca contribuir concreta y francamente a la revelación de cómo esta omisión relevante en el país ha tenido como consecuencia inevitable y recurrente el fracaso constante en los esfuerzos bien intencionados de ganarle la guerra a la pobreza, y cómo confrontarla positivamente... con un enfoque mayormente costarricense.

PALABRAS CLAVE: CULTURA POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDUCCIÓN, RECTORÍA POLÍTICA, DIRECCIÓN, PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIVIL, SECTORIALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO, CONCERTACIÓN

ABSTRACT

Costa Rica has witnessed during decades, a constant speech by political parties, institutions and analysts about how to win the struggle against poverty. Infinity of articles and documents both of national and international sources, have preached concepts and varied schemes which become popular and which sustain the creation of institutions, policies and concrete programmes which, once born, do tend to stay forever even without solving the original problems; new concepts and schemes are

added to this complex and diffuse institutional, conceptual and budgetary framework which becomes so uncritically espoused by so many individuals who do not even have or have had real bureaucratic experience regarding the management of such intricate and non systemic institutional and political processes, a situation deriving mainly from their turning their backs on a major constitutional and legal superior framework which does order and organise in the country these subjects and processes since 1949 and which orders, above all, the fundamental factors of political conduction and administrative management which are so determinant over the real efficacy of such fight against socioeconomic inequity. This article reveals how this relevant omission by so many has had as its inevitable consequence the recurrent failure of winning this war against poverty, but it also shows how to overcome such failure in viable ways if we only take objective account of that national normative framework and conceptual approach on this matter.

KEY WORDS: POLITICAL CULTURE, PUBLIC POLICIES, CONDUCTION, POLITICAL DIRECTION, PLANNING, CIVIL PARTICIPATION, SECTORALISATION AND REGIONALISATION OF DEVELOPMENT, SOCIOPOLITICAL CONCERTATION.

INTRODUCCIÓN

El reciente anuncio por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, sobre la significativa reducción del nivel de pobreza en el país en el último año, desde la última Encuesta de Hogares, de 20.5 a 16.7, sí debe ser motivo de fruición. Pero moderada, pues el problema estructural sigue persistiendo, y este artículo pretende explicarlo de manera convincente sobre todo en cuanto a factores que la mayoría de costarricenses y especialistas internacionales, organismos incluidos, no acaban de reconocer de la manera precisa y clara que contribuya a que los análisis sobre estadísticas, estrategias, políticas y programas sobre pobreza superen el nivel de ambigüedad y simplismo unidisciplinario que los caracteriza.

Nos referimos a los análisis que aportan el sociólogo, el trabajador social, el economista, el politólogo, el antropólogo, el planificador y tantos otros, cada uno viendo los aspectos de su incumbencia disciplinaria y no el contexto y conjunto sistémico en que el fenómeno toma lugar, y menos reconociendo como parte del problema los factores de conducción política y de gerencia institucional y social, macrodeterminantes en sus efectos sobre dicho fenómeno.

En el año 2002, la Universidad de Costa Rica produjo un análisis diagnóstico y

propositivo que se entregó al Gobierno de la República.¹ Es sobre la base de ese análisis que abordamos ahora, actualizado, la presente discusión sobre los aspectos de conducción, o dirección y planificación, de los procesos que deben caracterizar unitaria e integralmente, sin disociaciones temáticas o disciplinarias, el problema de la pobreza en Costa Rica, pues seguimos presenciando grandes disociaciones conceptuales, organizativas e instrumentales en los muchos análisis sobre el tema –incluido el último informe del Estado de la Nación de noviembre 2007– sin que nadie parezca inmutarse por ello, o al menos reconocer lo que hemos planteado por años que sí se puede hacer en el país para remediarlo sin recurrir a un cambio de “modelo país” o, en su defecto, de Constitución Política.

El lector puede tomar buena nota de la magnitud y riqueza de contenido de dicho trabajo revisando el siguiente índice del mismo, de manera que sepa cómo podría profundizar hoy el análisis del tema de pobreza acudiendo al mismo y confrontándolo con los más recientes estudios sobre la materia.

1 *Hacia una lucha integral contra la pobreza*, Meoño, Trejos, Cubillo, Guzmán y Gutiérrez, Rectoría UCR, noviembre 2002.

I. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

- 1.3 Una quinta parte de las familias bajo los umbrales de la pobreza
- 1.4 Ocho años sin logros en la reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza
- 1.5 Un crecimiento volátil, débil y excluyente ha impedido avances en la reducción de la pobreza
- 1.6 El incremento en la desigualdad y la pobreza
- 1.7 La pobreza se urbaniza cada vez más
- 1.8 La pobreza impacta con mayor intensidad a la población infantil
- 1.9 La jefatura uniparental se asocia a un mayor riesgo de pobreza
- 1.10 Una menor y desventajosa inserción al mercado de trabajo acompaña la pobreza
- 1.11 Un creciente pero aún insuficiente acceso a los servicios sociales básicos
- 1.12 Menos activos, un menor uso de ellos y un menor rendimiento, condena a la pobreza
- 1.13 Los cambios demográficos aumentan la pobreza estructural
- 1.14 Una mayor organización de base favorece la acción futura
- 1.15 El estancamiento de la pobreza se mantiene pese a la recuperación del gasto social
- 1.16 Una respuesta estatal debilitada por el estrujamiento del gasto social

II. CONCLUSIONES ESTRATÉGICAS QUE SUSTENTAN UN NUEVO ABORDAJE DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COSTA RICA

- 2.1 Ganar la lucha contra la pobreza es responsabilidad de toda la política de desarrollo
- 2.2. La lucha contra la pobreza es solo una de las responsabilidades de la política de desarrollo social
- 2.3. La lucha contra la pobreza no es responsabilidad exclusiva del Estado
- 2.4. La pobreza se combate en sus causas

- 2.5. La pobreza se combate integrando y escuchando a los pobres
- 2.6 La pobreza demanda intervenciones integrales, integradas y unitarias. La necesaria modernización institucional y la disponible legalidad para el desarrollo
- 2.7 La pobreza impone intervenciones diferenciadas regional y localmente
- 2.8 La búsqueda de eficiencia y eficacia estatal y social, es ineludible. Hacia una gerencia pública no improvisada.
- 2.9 La *rendición de cuentas* debe acompañar el proceso, y por ello el país debe reconocer la importancia vital de su contrapartida, *la exigencia de cuentas*

La tercera parte de este estudio del 2002, se llamó LA IMAGEN-OBJETIVO IDEAL Y VIABLE PARA UNA ESTRATEGIA EFECTIVA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, y constituye el foco de atención particularizada del presente artículo, pues continúa siendo según se anticipó, el conjunto de factores más desatendidos debido a la improvisación que se ejerce o proyecta sobre ellos por todo especialista o centro de estudios del mismo. A su clarificación actualizada, es que volcamos la atención del presente análisis.

La más objetiva ratificación del grado de desatención sobre esta problemática por parte de los gobiernos de turno, a pesar de clamores oficiales en sentido contrario sobre todo ahora que se ha dado este motivante resultado sobre el tema a partir de la más reciente encuesta del INEC, la encontramos en dos fuentes cercanas al actual Gobierno que han manifestado francos criterios públicos.

El ex presidente ejecutivo del IMAS en la presente Administración hasta hace unos pocos meses, Diego Víquez, recién expresó “algunas propuestas” a don Oscar Arias.² La parte más interesante por crítica, dice de manera textual: “No podemos seguir haciendo política social selectiva como se hacía en América Latina hace 25 años. La evolución experimentada por estos programas en otros países como México, Brasil

2 Don Oscar, *algunas propuestas*, artículo en página 15 de La Nación, 21 octubre 2007.

y Chile, es realmente impresionante. Sus Fondos de Inversión Social, su institucionalidad, se han ido especializando de tal forma que, si los comparamos con los nuestros, da un poco de pena. Son muchos millones anuales, como para seguirlos repartiendo sin ton ni son... La propuesta última es que a todo lo anterior se llega más rápido por la vía de los procesos de diálogo; la admirada Irlanda lo hizo apostando por los Consejos Sociales, y los resultados se dieron con mayor fluidez de la esperada”.

En un siguiente artículo en la misma página (3 noviembre), el mismo ex presidente del IMAS comenta con reservas los resultados de la Encuesta de Hogares, señalando con franqueza que “...los ciclos económicos hacen que entren y salgan de pobres con mucha facilidad y de un año a otro, hasta un 10% de la población, pero luchar contra ese piso del 15% es harina de otro costal”. En otro sentido más propositivo, insiste el autor en una idea expresada en el anterior artículo: “Otra medida de primera importancia es dar por fin el paso de crear una autoridad social que sea capaz de coordinar realmente todo el sector social; para ello, no solo urge hacer el proyecto de ley, sino también modificar realmente la estructura y funcionamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares... Como puede verse, los resultados, en efecto, son buenos, pero podrían haber sido muy diferentes con otra coyuntura económica, y esto mismo los vuelve frágiles de sostener en el futuro”.

La propia actual Viceministra de vivienda encargada de Desarrollo Social, también manifestó un criterio público que es importante reconocer: “Así, paradójicamente, los mismos datos que nos producen alegría, representan un enorme reto para el Gobierno y su equipo... Nuestro desafío consiste en hacer sostenible una sólida corriente de movilidad social ascendente. Y para ello, tenemos una tarea pendiente: lograr una articulación de los actuales programas sociales selectivos, que aumente su eficacia sistémica, incluida alguna autoridad social que los ordene y coordine”³

El punto crítico que nos interesa señalar, es común en ambos especialistas: el ex jerarca de

la más importante institución de lucha contra la pobreza, y la actual jerarca encargada instrumentalmente de la lucha contra la pobreza, coinciden en la fragilidad de las cifras pues la situación real de los pobres es mucho más dramática e inestable que lo que aquellas demuestran; a la vez, ambos coinciden en la creación de “una autoridad social” para “articular” tantos recursos y programas que andan, al decir de uno de ellos, “sin ton ni son”. Además, el ex presidente ejecutivo recomienda, como lo han hecho tantos otros especialistas en diversos temas de nuestro desarrollo nacional, seguir el ejemplo de la “admirada Irlanda” en su creación de “Consejos Sociales”, posición también asumida erradamente por el Gobierno anterior creando un “Consejo Social” que nunca funcionó como órgano superior articulador de la lucha contra la pobreza. Allí se sentaron los ministros que debían ser rectores o directores políticos de diversos sectores, entre ellos el de Trabajo y Seguridad Social, y se sentaron también los presidentes ejecutivos que debían ser dirigidos vía directrices de política gubernativa. Al fin de cuentas, nadie dirigió y no se avanzó en ese campo, con la Contraloría de la República convirtiéndose en el más crítico evaluador de sus acciones aunque contribuyendo proactivamente a la confusión reinante pues nunca cuestionó frontalmente la ilegitimidad normativa y la disfuncionalidad política de tal órgano colegiado.⁴

El presente artículo confronta estos argumentos porque son muestra concreta de que en manos de tantos especialistas de diversas disciplinas que asumimos actúan con buena fe profesional y disciplinaria, sigue dándose una confusión significativa de conceptos y de reconocimiento del “régimen de legalidad” que todos juran respetar al tomar posesión, en el contexto del artículo 194 de la Constitución Política.

Nos referimos al hecho formal de que en Costa Rica ya existe una “autoridad social” superior

3 *Oportunidad histórica*, Foro de la Nación, 6 noviembre 2007.

4 La crítica de fondo sobre este asunto específico, la realizamos oportunamente en el Informe *Estado de situación de la gestión pública 2006*. Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, UCR, enero 2007.

investida de la competencia y responsabilidad unívoca de darle direccionalidad unitaria e integral a las políticas sociales tanto universales como selectivas.

Si se buscara, como retóricamente todos parecen predicarlo, un escenario de óptima eficacia para superar las debilidades de nuestra cultura política de origen colonial en la que la responsabilidad individual de los gobernantes brilla por su ausencia, hay que empezar por reconocer el disfraz que significan aquí y en América Latina los órganos colegiados, o los comités o comisiones a los que tanto se recurre y que acaban sin levantar vuelo para poner orden por falta de competencias, de liderazgo y de voluntad política.

En Costa Rica, existe el órgano llamado Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la República con el ministro del ramo, en este caso concreto el ministro designado para liderar el sector lucha contra la pobreza. En el caso nacional debería ser, por competencia legal, el ministro de la Cartera más vinculada con lucha contra la pobreza, o sea el ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero el Presidente Arias Sánchez asignó esa competencia y responsabilidad a otro ministro de su confianza, el de Vivienda y Asentamientos Humanos vía decreto ejecutivo No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006.

Pareciera, de las declaraciones públicas y escritas de estos dos cercanos colaboradores del Presidente Arias Sánchez y del Ministro Fernando Zumbado, que las claras enunciaciones normativas dadas en ese decreto del 8 de mayo en cuanto a quién debía fungir como “autoridad social” con las competencias necesarias para hacer funcionar como un verdadero reloj el complejo sistema de instituciones y programas dedicados a la lucha contra la pobreza, no han sido correctamente interpretadas por aquellos y por tantos otros. O sea, se ejecutan acciones sin reconocer el significado preciso de la partitura para la “excelente marcha” del Gobierno explícita en aquel decreto ejecutivo; y, menos en el marco teórico-conceptual costarricense ya de vieja data, que lo respalda. Y, para peores, se continúa poniendo de ejemplo a países que, como Irlanda, muestran una cultura política histórica tan distinta de la latinoamericana y costarricense.

A esta discusión reivindicativa de viejos esquemas, conceptos y leyes costarricenses que

sí han posibilitado, durante los últimos treinta y tres años desde la Ley de Planificación No. 5525 de mayo de 1974, haber generado en Costa Rica actitudes y prácticas políticas, institucionales y sociales de país de “primer mundo” pero que han sido obviadas e incumplidas por todos, o sea por ejecutores, fiscalizadores, partidos, contralores políticos y los habitantes mismos, es que volcamos la atención del resto del presente artículo. No es recurriendo a experiencias foráneas, o a tratadistas particulares u organismos internacionales, como mejor podemos saber cuál ha sido el factor más determinativo en los recurrentes fracasos de Costa Rica en ésta y otras “luchas” para la efectiva instauración del modelo de país solidario y de bienestar claramente configurado en la Constitución Política vigente desde 1949.

LOS CRITERIOS CLAVE PARA PRODUCIR LAS NECESARIAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS, INTEGRALES Y UNITARIAS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA.

En aquel trabajo de la UCR del 2002 referido previamente, los criterios clave que se dijo no había que perder de vista para el diseño del “mejor modelo” o escenario deseable y viable de estrategias y políticas en lucha contra la pobreza, fueron:

- a) la vinculación teórica y orgánica del concepto de *familia en situación de pobreza extrema* según las leyes vigentes –sí, actuales- de FODESAF, del IMAS y del propio Ministerio de Trabajo, con el concepto de *protección de los derechos de niños y adolescentes* según el Código de la Niñez y de la Adolescencia y la Ley Orgánica del PANI,
- b) la activación plena de los procesos, potestades y mecanismos de dirección y planificación legalmente sustentados y disponibles en Costa Rica para una MAS EFECTIVA “administración política del desarrollo”, y concretamente de la lucha contra la pobreza por parte del Estado, incluyendo una deseable mayor participación en tales procesos de la misma sociedad civil, y
- c) la determinación de los ámbitos –y sus características más determinativas o condicionantes- en que se deben definir

las políticas públicas con sentido de unidad y para asegurar su mayor impacto combinado posible sobre cada beneficiario real y potencial, a saber: el ámbito nacional, el ámbito regional –y dentro de éste, los ámbitos subregional, cantonal, distrital y comunitario-, el ámbito sectorial y el ámbito institucional propiamente, en donde cada ámbito representa un distinto nivel de especificidad de las mismas políticas y el reconocimiento de distintos actores públicos y privados dentro de una jerarquía competencial, política, administrativa y social que debe contribuir a mantener la unidad institucional y territorial del Estado-nación consagrado en nuestra Constitución Política, o sea la visión y unidad sistémica que todos teóricamente predicaban hasta el día presente.

Es así como resulta sencillo visualizar las formas simples de lograr esa dirección y planificación unitarias e integrales de los esfuerzos contra la pobreza, máxime teniendo claros los criterios unitarios requeridos para la identificación y selección misma de beneficiarios que otros colaboradores en el presente número de la Revista, ofrecen.

Nuestra argumentación empírica es que el Sistema Institucional de Población Objetivo conocido como SIPO, perfeccionado y complementado con el Código de Niñez y Adolescencia, permitiría redefinir todos los programas pertinentes, revisarlos, replantearlos y simplificarlos con respecto a su actual diversidad. Véase el cuadro de la página siguiente.

Diversos documentos sobre pobreza del Gobierno, en particular el Plan Nacional de Desarrollo, continúan mostrando al igual que ocurrió en el Gobierno anterior y en gobiernos trasanteriores, una agregación de la “oferta” de cada institución, mas no una “construcción colectiva” en conjunto sobre la base de criterios y parámetros centrales y unitarios que obliguen a cada institución, más bien, a revisar crítica y selectivamente su oferta, y a construirla colectivamente a partir de METAS realmente comunes y claramente sustentadas en el marco legal de cada institución y, en este caso, en el Código referido. Esto no se logra aun cuando en diversos documentos

actuales analizados, se enuncia formalmente ese buen propósito. El hecho es que luego, los programas y metas “focalizados” se presentan prácticamente por institución, sin clarificar cuál será esa población-meta común de manera precisa y cómo llegarle “unitariamente” según sus necesidades integrales.

Conceptualmente, lo anterior se percibe con claridad en la confusión orgánica que la Directriz para el Plan Nacional de Desarrollo de junio del 2006, transmitió en sus artículos 5 y 6, contradiciéndose en lo que es el sentido de “política pública” según el correcto y visionario Art. 99 de la Ley General de la Administración Pública, y la noción de acción estratégica del reglamento de la Ley No. 8131 sobre presupuestos públicos, pues se trata de conceptos antagónicos, siendo el segundo de mucha menor jerarquía conceptual y de menor alcance que el primero. Ante tal disyuntiva, y sin que MIDEPLAN se haya preocupado por sensibilizar y capacitar a ministros “rectores” y a sus asesores inmediatos, era de esperar que los objetivos y metas a proponer por éstos para ser incluidos en el Plan se asemejaran a cualquier cosa menos a ese criterio global e integrador de política pública superior definido en esa LGAP.⁵

Es así como, por ejemplo, en las metas en Educación se habla siempre de incrementar la asistencia de niños a comedores escolares, pero no se cuestiona lo que objetivamente ya está probado en distintos recientes estudios: que de los actuales beneficiarios, muchísimos no lo requieren pues tienen medios adecuados para pagarse su refrigerio y vienen debidamente alimentados de sus hogares.

Ello en consecuencia afecta la calidad nutricional de dicha alimentación, ya que diluye tanto el beneficio ofrecido, que no se logra dirigir éste a los más necesitados, y menos aun a

5 Diversos analistas y medios de comunicación, sin embargo, han elogiado de buena fe pero sin este fundamento conceptual y legal aquí proporcionado, el Plan por su “claridad en sus metas”, contribuyendo a nuestro juicio a desinformar a la opinión pública. El criterio lo desarrollamos con claridad y amplitud en el documento referido previamente *Informe del estado de situación de la gestión pública 2006*, CICAP-UCR, de enero 2007.

El siguiente cuadro presenta lo que sería la aplicación de los diversos beneficios de tantas instituciones (xxx) ordenados de acuerdo al Código de Niñez y de Adolescencia y estructurados, para su entrega integral y simultánea o bien parcial y espaciada según la condición de pobreza de cada familia, de acuerdo a la clasificación o puntaje que tengan ellas en el SIPO o en el respectivo sistema de selección de beneficiarios en cuanto a su condición de riesgo social (por ejemplo: de mayor riesgo social, 225-360, a menor riesgo social 600).

Según Código Niñez	M. Salud	M. Trabajo	M. Educación	M. Cultura	PANI: determina asignación parcial o integral de beneficios a familias con base en su Ley Orgánica y en Código de Niñez y Adolescencia	CCSS	IMAS: verifica asignación de beneficios por parte del PANI. Con base en su Ley Orgánica y supeditado a Código de Niñez y Adolescencia, y a Ley Orgánica PANI	INA	INS
Según SIPO	Varios	Varios	Comed-Transp-Becas-Bonos	Varios	Prev. - Atenc. - Protección	Varios	Hogares - Subsid. Temp. - Otros Comun.	Capacit.	
Programas									
Puntaje (aproximativo) de familias en riesgo social									
225-360	xxx	xxx	xxx xxx xxx xxx	xxx	xxx xxx xxx	xxx	xxxx xxx xxx	xxx	
360	xxx		xxx xxx	xxx	xxx xxx xxx		xxx xxx	xxx	
400			xxx		xxx		xxx	xxx	
500									
600									

Fuente: J. Meoño (2002)

los aproximadamente 140.000 niños con severos problemas nutricionales producto de su pobreza extrema y que hoy están excluidos del sistema educativo pues éste no aplica esos voluminosos recursos disponibles para atraerlos, aun cuando el programa “Avancemos” intenta hacerlo, pero unilateralmente con respecto al resto de beneficios posibles que deberían y podrían ser ofrecidos a cada familia en estado de pobreza extrema, tal y como se verá abajo.

Si bien se sabe que dicha práctica de universalidad del beneficio en comedores escolares se ha establecido en muchos centros educativos para evitar que unos niños y adolescentes se vean marcados como pobres con respecto a los que no requerirían de ese apoyo, también es conveniente pensar en el conjunto de beneficios de los destinados a “equidad en educación” en el propio MEP, pues ya hay bonos, becas y transporte estudiantil claramente dirigidos a los pobres, lo cual resulta notoriamente conocido por todos los “demás” niños y padres no pobres.

Cuando se revisan “metas” en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, pero también en la praxis de su ejecución, constatamos como lo hicimos en el Plan del Gobierno anterior que no hay aun ese “criterio unitario” que permita su definición articulada de manera que cada beneficio o programa sea definido para que agregue a cada otro con el mismo beneficiario en mente y con la sincronía o simultaneidad que garantice que el apoyo del Estado será integral y que logrará el mayor impacto combinado posible de acuerdo a las necesidades integrales de cada familia o beneficiario. Abajo retomaremos este concepto.

Nuestra idea de “criterio unitario” corresponde a la identificación, con sustento en el SIPO o en un sistema sustitutivo de la misma o mayor rigurosidad clasificatoria, del número de familias en extrema pobreza (Prioridad 1) según, a manera de ejemplo, el método de Línea de Pobreza (pobreza extrema), y tomando en cuenta que hay un porcentaje mayoritario constituido por niños y adolescentes dentro de este segmento de Prioridad 1.

Véase el siguiente ejemplo aplicando *modelísticamente* el SIPO complementado con nuestra interpretación de lo que sería el Enfoque de Derechos de Niños y Adolescentes (según el Código de la Niñez y de la Adolescencia).

En la óptica recomendada en este artículo con base en el documento referido de la UCR del 2002, veríamos la siguiente meta como un ejemplo de un abordaje unitario e integral de las necesidades de familias pobres con el objetivo expreso de lograr, de todos los beneficios disponibles, el mayor impacto agregado sobre tales familias. Ello exige, lógicamente, revisar y recomponer sistemas institucionales y métodos de trabajo interinstitucional casi inexistentes hoy día. El presente documento también recomienda sobre esto, adelante.

META: atención a 80.000 niños y adolescentes de las familias más pobres, y sus respectivas familias –supóngase unas 20.000 de Prioridad 1, “tantas” de las cuales habitarían en asentamientos campesinos del IDA-, y según el SIPO ajustado con el Enfoque de Derechos de acuerdo al Código de Niñez y Adolescencia. Estos, recibirán convergente e integralmente los siguientes beneficios:

- a) alimentación integral en comedores escolares, transporte (si lo requieren), becas, bonos, textos y suministros (MEP), y asistencia a escuelas PROMECUM, para sus hijos; más
- b) atención nutricional y cuidado de sus hijos menores (CEN-CINAIs del MSalud, Hogares Comunitarios del IMAS), más
- c) capacitación a sus padres por el INA, colateralmente al necesario soporte paralelo por parte de las instituciones del Sector Agropecuario en el caso de familias rurales y en particular de asentamientos del IDA, más
- d) capacitación paralela a los padres bajo un nuevo concepto de capacitación por pareja con fines de fortalecimiento sicosocial de los lazos familiares, por parte del INAMU, más
- e) subsidios o salarios temporales de un monto razonable (piénsese en una suma aproximada de 120.000 colones mensuales) a los padres por el tiempo necesario que tome capacitarlos y enrumbarlos en actividades productivas (un promedio esperado de un año o año y medio), más
- f) financiamiento a éstos para iniciar microempresas después de capacitados o “reconvertidos” (MTSS, CNP e IMAS), más

- g) atención médica integral a jóvenes embarazadas (CCSS), más
- h) atención médica integral a hijos y a sus padres (CCSS), más cuidado de miembros discapacitados o de adultos mayores que requieren atenciones especiales, en instituciones de bienestar social (IMAS y PANI), más
- i) protección judicial y física de niños y adolescentes por parte del PANI en casos de abandono familiar o cuidado temporal, más
- j) casa para la unidad familiar como tal, más
- k) arreglos especiales para conexión eléctrica y servicio de agua potable con períodos de “mora” en caso de falta de pago y mientras el IMAS ayuda integralmente a la familia sin tener que proceder éste al pago emergente de tales servicios,

Y, así en la mejor letra y espíritu del Código de Niñez y Adolescencia que ordena esa profusa y diversa oferta estatal, con soporte adicional en la Ley Orgánica del IMAS y en la del PANI, y en otras convergentes.

Colateralmente, el Gobierno habría de definir otras metas y beneficios para el resto de la población en pobreza que requiera algunos, no

todos, de esos beneficios según su nivel de pobreza en el SIPO (Prioridad 2 y otras), pues no se debe dejar abandonadas a familias que en algún aspecto parcial pueden encontrar en esa ayuda estatal el necesario acicate o soporte para enderezar su situación y salir adelante integralmente hablando.

Hasta aquí el ejemplo de atención integral, lo cual exige criterios, esquemas y acciones tanto en dirección y planificación (rectoría política) como en estrategias y políticas y en materia de reforma institucional, liderado todo ello por la “autoridad social” que ya existe cual es el Poder Ejecutivo del ramo o sector, o sea el Presidente de la República como responsable de la totalidad de la gestión de gobierno en todo campo de actividad, y el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos designado por aquél como responsable en lucha contra la pobreza.

Sigue identificar la totalidad de programas sociales que bajo distintas leyes se han asignado a distintas instituciones u órganos desconcentrados, y que bajo el marco normativo superior previamente indicado en este artículo no hay razón para que no funcionen como partes de un sistema unitario e integral.

INVENTARIO DE BENEFICIOS O “PROGRAMAS” A ASIGNAR

(Nota metodológica: es necesario que el Gobierno disponga revisarlos a fondo según el Código de Niñez y Adolescencia, Ley del PANI y Ley del IMAS, y hacerlo bajo el criterio de determinar el impacto sustancial pretendido de cada uno y simplificarlos al mínimo razonable, así como hacerlo en su deseable impacto combinado con los demás, según se propone en el siguiente cuadro. ESTO ÚLTIMO SERÁ POSIBLE SI SE ENTIENDE QUE TODOS ESTOS BENEFICIOS DEBEN, A SU VEZ, SER OBJETO DE UNA UNICA DIRECCIÓN POLÍTICA O GUBERNATIVA por parte del Poder Ejecutivo del ramo o sector; sobre esto, nadie debería albergar dudas de ningún tipo). Véase la siguiente tabla:

Beneficios	Metas		Instituciones Responsables
	Familias	Inversión	
Transferencias para necesidades básicas *			IMAS/Tiene demasiada fragmentación de beneficios y ello limita su eficacia institucional. Se requiere simplificarlos e integrarlos según criterios que sugerimos abajo. Esto debe lograrse bajo una Subgerencia de Desarrollo Social que asuma el liderazgo y competencias requeridas.
Programa Avancemos *			MEP/Tiene el Gobierno que concebirlo como parte de un subsidio temporal por desempleo cuando corresponda, y en todo caso como un beneficio complementario a familias en situación de pobreza extrema, básica y relativa, según las condiciones lo justifiquen, mas no como un beneficio aislado de los demás
Becas de educación formal *			FONABE/MEP/Ver comentario siguiente
Bono para la educación *			MEP/Sus beneficios operan fragmentadamente entre sí, incluidas becas. Es preciso integrarlos bajo un único “mando” y criterio unitario, como propuso PNUD en diciembre del 2000 en materia de “Equidad en Educación” y como el presente Gobierno ha buscado aplicar.
Transporte escolar *			MEP/Idem arriba
Comedores Escolares *			MEP/Idem arriba
Campañas contra VIF. *			INAMU/Es preciso integrar su gestión permanentemente al Sector de Lucha contra la Pobreza
Capacitación técnica *			INA/Debe valorarse conveniencia de que asuma toda capacitación que realiza el IMAS, y bajo cuáles parámetros lo podrá hacer eficazmente.
Procesos socio-educativos individuales y grupales (*) *			IMAS-DINADECO- ONG's - CNREE- Consejo Adulto Mayor- Consejo Personas Jóvenes-Universidades-Corte Suprema de Justicia- MSP/Es preciso articular tantos órganos superiores y los procesos que éstos manejan, bajo el estricto paraguas del Sector que nos ocupa

continúa...

continuación...

Beneficios	Metas		Instituciones Responsables
	Familias	Inversión	
Bonos para compra lote, construcción, reparación, ampliación vivienda			MIVAH-BANHVI/Debe integrarse funcionalmente al Sector presente en materia de bonos, y operar estrictamente bajo el SIPO y paraguas de este Sector según ejemplo ofrecido arriba.
Centros de atención para menores, adultos mayores, personas con discapacidad y otros *			IMAS-PANI-IAFA-Consejo Adulto Mayor-CNREE-ONG's-/Deben simplificarse y evaluarse integralmente para determinar la eficacia real de las modalidades de "instituciones de bienestar social" y ONGs con miras a limitarlas o a utilizarlas más amplia y agresivamente.
Obras de infraestructura básica			MOPT- MEP-ICE-ICAA- MS -ICODER-Municipalidades./El esquema sectorial normado por MIDEPLAN, contempla incorporar participación y aportes sistemáticamente de actividades y programas de todas estas instituciones que son de otros Sectores, en este Sector
Apoyo productivo para emprendimientos *			IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./ Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.
Prevención en salud: atención primaria *			MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios "unitarios" impuestos por una "dirección política" distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen no Contributivo			CCSS
Seguro por el estado *			CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *			PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.
Atención de emergencias			CNE

* Todos estos beneficios o programas están articuladamente definidos en el Código de Niñez y Adolescencia. Una comprensión integral y unitaria de los mismos sobre todo con respecto a sus alcances para los adultos que cohabitan en el seno de cada unidad familiar, es posible lograrla con sustento en la Ley Orgánica del PANI.

CRITERIOS ESTRATÉGICOS PARA
REPLANTEAR LOS ROLES BÁSICOS DE PANI
E IMAS PARA UNA EFECTIVA LUCHA CONTRA
LA POBREZA EXTREMA

Lo anterior lleva a plantear una deseable determinación de roles con sustento en el marco jurídico disponible (es decir, aplicándolos, no evadiéndolos), así como aprendiendo de las muy diversas acciones de reforma o modernización institucionales practicadas en los últimos seis años al menos, en estos dos campos específicos de “lucha contra la pobreza” y “protección de los derechos de niños y adolescentes, y de sus familias”; es decir, haciendo acopio de la experiencia histórica que el país muestra en estos campos, hasta nuestros días, las cuales tipificamos como *ineficaces* producto de la tradicional indolencia o reticencia de nuestros principales protagonistas en estos procesos de desarrollo que exigen pensar global, estratégica, articulada y unitariamente.

El factor determinante de la presente propuesta estriba en que alguien, o más bien alguna institución o grupo de individuos, en nombre del Estado, debe asumir la tarea impostergable de identificar y asignar unitaria e integralmente en el campo, o en cada asentamiento humano seleccionado, *los conjuntos de beneficios integrados* destinados a familias en pobreza extrema con sustento en el Enfoque de Derechos que aquí se ha justificado.

El replanteamiento lo proponemos a sabiendas de que el país cuenta con dos instituciones –PANI e IMAS- que históricamente no han cumplido a cabalidad con sus mandatos legales pero que están llamadas por Ley y por exigencia nacional, a tratar de cumplirlos con lo mejor de las mentes y recursos que el país ha puesto en sus manos. Y, deben hacerlo en respaldo del Poder Ejecutivo que ejerza la dirección política superior de esta macroactividad mediante el simple expediente de asumir un tipo de liderazgo interinstitucional inexistente hoy día en Costa Rica.

O sea, nos referimos a la capacidad de articular la visión nacional/central y unitaria sobre el problema “pobreza” y sobre la estrategia para entenderla y atacarla frontal y eficazmente, llamando a cuentas precisamente a toda la institucionalidad asociada –ministerios, entes autónomos; y municipalidades en un plano

distinto- para que empiecen a actuar con esa misma visión unitaria, integral e integrada. Ello exige vislumbrar y asumir nuevas modalidades técnicas y gerenciales requeridas por todas esas instituciones para finalmente llegarle a las miles de familias seleccionadas y generarles el impacto deseado para solventarles sus problemas de pobreza orgánica o permanente. Veamos.

PANI: debe adquirir o adecuar las capacidades (pues la competencia legal ya la tiene y la detallamos abajo para que no queden dudas al respecto) para determinar en deseable consulta obligada con el IMAS, la asignación parcial o integral de beneficios a familias, y hacerlo con el sustento en las razones legales y técnicas que se proporcionan abajo. **Sobre todo: su competencia legal para dictar “medidas de protección integral”** ante situaciones familiares, es única y puede ser mucho mejor desarrollada y aplicada a la luz de una nueva estrategia de lucha integral contra la pobreza extrema en el contexto de esta propuesta, y lógicamente a través de esfuerzos concretos de cambio de actitudes, visiones y métodos de trabajo así como de la necesaria capacitación de sus funcionarios. No debe perderse de vista que esto último exige una clara decisión de transformar en el corto plazo esta Institución para que no siga haciendo más de lo mismo que ha hecho toda una vida sin resolver el problema creciente de deterioro de los derechos de las familias mayormente en situación de pobreza extrema.

IMAS: debe verificar la asignación de beneficios por parte del PANI.

En caso de diferendos, ambos entes se someterían a los Comités Tutelares de Niñez y Adolescencia (según Código idem) –sociedad civil organizada- que funcionan, o han de funcionar, en cada comunidad concreta para la resolución de diferendos, con apelación únicamente ante las Juntas Locales de Protección de Niñez y Adolescencia. En caso de ausencia de los primeros, las segundas actuarán como instancia de apelación definitiva.

PANI e IMAS deberán acordar un programa de trabajo conjunto intensivo para tener una propuesta integral que sea conocida en el

eventual *Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social* según se propone abajo, sobre los criterios unitarios que han de distinguir el manejo integral del conjunto de beneficios aquí consignados. El Ministro rector pertinente, decidirá su elevación al eventual y deseable Consejo Social –pero la modalidad que planteamos abajo, no la de una “autoridad social” que plantean distintos especialistas o los jerarcas citados al inicio de este artículo–, donde el conjunto de los Ministros rectores sociales más el eventual Coordinador del también deseable y eventual Consejo Económico, acordarán la forma precisa del contenido de la propuesta, y la elevarán a conocimiento del Presidente de la República para ser discutida y acordada en Consejo de Gobierno.

Tal llamado a una deseable recomposición institucional del IMAS colateral a la del PANI, responde al reconocimiento que hacemos en el sentido de que aquella institución tampoco ha asumido ese vital rol en ningún momento de su ya larga existencia institucional, ni ningún rol que haya resuelto significativamente el problema de pobreza para segmentos importantes de la población.

Razones para tal ineficacia, o excusas, han sobrado en el país y en América Latina. La intención en este artículo es contribuir a adoptar una muy razonada posición crítica de que con el enfoque presente, si el Gobierno sobre todo lo adopta con sistematicidad, voluntad y coherencia, es muy difícil que sigan dándose o aceptándose razones o excusas para seguir disimulando la falta de éxito en esa lucha contra la pobreza y en la restitución plena de los derechos de niños, adolescentes y sus familias sobre todo en condición de pobreza severa.

El punto que se desea hacer, es el de que alguna institución particular –no pueden ser varias a la vez– tiene que asumir la tarea de, una vez registradas las familias en el SIPO y clasificadas para dicha atención integral, unitaria e integrada bajo el nuevo enfoque de derechos que hemos propuesto con base en el Código de Niñez y Adolescencia, proceda a valorar la situación particular de cada una *in situ* –en cada asentamiento donde ellas habitan– para determinar el conjunto integral de beneficios a que

esa familia debe tener acceso simultáneo y convergente, o bien complementario, por parte de toda institución pública con mandatos concretos en dicho Código de Niñez y Adolescencia. Determinado eso, se podrá entonces DICTAR la disposición específica –el acto administrativo válido– que garantice a esa familia que todas las instituciones involucradas en su bienestar integral entrarán en una específica y simultánea prestación de tales beneficios por el tiempo que el PANI hubiere dispuesto (en el sentido del ejemplo suministrado arriba de las 20.000 familias en pobreza extrema).

Cabe aquí ser categóricos en cuanto a que lo vital es que el Gobierno disponga de un mecanismo y un criterio asignativo de beneficios como el aquí sugerido. No puede haber órganos colegiados que asignen beneficios, al menos no en San José. Tiene que haber una acción propiamente de instituciones concretas con la visión y vocación para asumir tal tarea vital para los pobres y para el país. Cabe también insistir en la importancia de que una acción de esta naturaleza debe y puede hacerse consultivamente con la sociedad civil, en este caso concreto con los Comités Tutelares contemplados en el mismo Código de Niñez y Adolescencia. Así, se entrelazará el discurso político con la realidad jurídica y social atendible hoy día en Costa Rica.

Por su lado, el Presidente de la República y el Ministro Rector que éste designe, han de emitir en un primer instante una directriz o decreto ejecutivo estratégico para que todo ministro y junta directiva de ente autónomo, procedan a consignar bajo un solo programa presupuestario y bajo una única dirección o jefatura técnica en cada institución, todos los programas y recursos dedicados al cumplimiento de mandatos en el Código Nacional de Niñez y Adolescencia. Ello puede hacerse bajo un clasificador genérico como el de “Familia y seguridad social”, o bien “Niñez, adolescencia y seguridad social”.

De esta manera, el país y los grupos interesados directamente podrán conocer con claridad, o sea sin disimulos o subterfugios presupuestarios producto de nomenclaturas distintas, el monto de recursos y los programas en su total conjunto dirigidos a lucha contra la pobreza. En adición, el Poder Ejecutivo tendrá el panorama totalmente

identificado con respecto al asunto de sobre cuáles actividades y recursos deberá ejercitar su “dirección política” integral y unitaria para ordenarlas, imponiéndoles precisamente las metas y tipos de medios (artículo 99, LGAP) que finalmente permitirían visibilizar los resultados esperados para familias concretas en condición de pobreza, y quiénes son los responsables políticos de que ello se logre con éxito; además, tal esquema facilitará la articulación técnica interinstitucional en apoyo del trabajo de dicho Poder Ejecutivo en la medida en que se contará con un único responsable técnico o gerencial por institución en esta esencial labor, en vez de contarse con tantos jefes cuya mera “coordinación” es casi imposible, como ocurre hoy día producto de esa dispersión organizativa interna en ministerios e instituciones.

SIPO y SAB (Sistema de Atención de Beneficiarios), han de ser los instrumentos que permitirán asegurar que los parámetros de identificación y asignación de beneficios sean de utilidad universal, lo cual se podrá lograr por medio de un Decreto Ejecutivo que vincule a todo ministerio y ente autónomo a ambos sistemas. Ello significaría que toda familia que busque, o califique para, programas y beneficios estatales dirigidos a familias y personas en pobreza o riesgo social, deberá ser rigurosamente registrada y atendida por todo ente público según dichos parámetros.

El PANI es la Institución que por Constitución y por Ley tiene la protección y tutela integral del bienestar de las familias y menores, no así, sostenemos, la rectoría política como algunos aducen, pues ésta reside en el Poder Ejecutivo como tal, según se ha planteado en este artículo y lo ha ratificado la Sala IV en diversas resoluciones.

En tal sentido, su Ley Orgánica es muy clara y no puede seguir ignorándose u omitiéndose ni por el PANI mismo ni por el Gobierno de la República y demás entes públicos, sobre todo si la Contraloría General de la República procede a verificaciones rigurosas de su cumplimiento con sustento en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131, la de Planificación Nacional y la misma Ley General de la Administración Pública en lo pertinente a dirección política. Veamos:

Art. 3 e): brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo;

Art. 3 l): dictar e implementar las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales;

Art. 4 d) : realizar el seguimiento y la auditoría del cumplimiento de los derechos de los menores de edad y evaluar periódicamente las políticas públicas sobre la infancia y la adolescencia;

Art. 4 e): realizar diagnósticos e investigaciones sobre la realidad económica, social, psicológica, legal y cultural de la niñez, la adolescencia y la familia;

Art. 37. Obligación de colaborar. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución Política, las instituciones y los órganos gubernamentales quedan obligadas a coadyuvar en las áreas de su competencia con el Patronato... en la atención integral de la niñez y la adolescencia, cuando éste lo solicite para lograr el pleno cumplimiento de sus fines.

LA MEJOR ORGANIZACIÓN POSIBLE
Y VIABLE PARA UNA EFICACIA MAYOR
EN LOS PROCESOS DE LUCHA CONTRA
LA POBREZA EXTREMA:

Es importante aplicar aquí lo que son mecanismos ya normados en las leyes generales referidas atrás y en los viejos diseños de OFIPLAN/ MIDEPLAN (1975/76) que son a nuestro juicio aún válidos, con ajustes clave.

Es así como el recuento siguiente tipifica un diseño de dirección y planificación integrales para el desarrollo sostenible del país –ambiente incluido-, y en donde el tema de lucha contra la pobreza se articula con el de protección de los derechos de la familia.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Constituye el órgano constitucional unipersonal superior de la Administración del Estado, o sea la máxima “autoridad social” en el campo del desarrollo integral del país. Sobre esto no debe haber dudas, y la LGAP señala de manera

concreta cómo debe el Presidente ejercer sus atribuciones en tal condición, sobre todo en su Arts. 26 b, 98, 99 y 100.

EL CONSEJO DE GOBIERNO

Es otro órgano constitucional superior de la Administración del Estado, y debe ser visto como el mecanismo con obligación de discutir, integrar y articular en apoyo del Presidente, la estrategia de desarrollo integral del país, es decir, lo social, económico y ambiental. Lo configuran, precisamente, los Ministros y el Presidente en exclusiva. Los Ministros, en consecuencia, tienen que ser vistos en su condición de “rectores de sector” por partida doble: por un lado, por lo que la LGAP dispone según veremos abajo, y por otro lado, porque con el Presidente y en Consejo de Gobierno, pero también actuando individualmente, constituyen órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado. Cualquier otro rol o estatus, menoscaba tal rol superior como órganos superiores de Gobierno.

LOS EVENTUALES Y DESEABLES CONSEJOS ECONÓMICO Y SOCIAL

En apoyo del Consejo de Gobierno, y en calidad de antesala como “pequeños gabinetes” que analicen, filtren y articulen las propuestas de política social, económica y ambiental que surjan de los “sectores” como tales posibilitando de esa forma una labor óptima del Consejo de Gobierno, es razonable que se constituya un Consejo Económico y un Consejo Social, pero básicamente constituidos con ministros rectores, no con presidentes ejecutivos ni otros funcionarios de menor rango constitucional, pues con ello se menoscaba la eficacia pretendida de lograr allí una verdadera *coordinación* política de carácter intersectorial.

Ambos Consejos tendrían, en el esquema costarricense de sectores, a cada uno de los dos Vicepresidentes como “coordinadores políticos” precisamente de los debates y análisis que deben promoverse en estos órganos “superiores” entre ministros rectores, mas no podrían asumir ellos

mismos una “rectoría” que implicaría emitir directrices ya que su materia o competencia sería literalmente la “coordinación” intersectorial, no la “dirección” sobre entes autónomos específicos.⁶

En este contexto, el Consejo Social debe –en adición a lo planteado en el punto anterior– preocuparse tanto de políticas universales como de políticas focalizadas o direccionadas a aquella población que lo amerita. Es aquí donde debe garantizarse para el Presidente, y para el país sobre todo, la máxima articulación y “unitariedad” de las políticas sociales en su total conjunto así como de los procesos institucionales y sociales que de necesidad se generan para llegar a ellas, o para tener siempre el Norte claro –hacia abajo de las estructuras institucionales y sociales– a partir de su definición superior.

Tal Consejo Social funcionaría con una secretaría técnica, y en ello debe tenerse sumo cuidado de que no sustituya tal equipo técnico a los equipos que por Ley de Planificación y por necesidad funcional, deben de existir en cada sector de actividad para apoyar al respectivo “ministro rector” en la dirección y planificación integrales del sector como tal mucho más allá de como podría hacerlo una unidad de planificación ministerial, no sectorial. Son ámbitos distintos de la misma política social.

LOS SECTORES DE ACTIVIDAD Y LOS MINISTROS RECTORES

En un ámbito inmediatamente inferior, el ámbito organizativo/institucional más importante y a la vez operativo para traducir ese proceso de agregación y desagregación en la construcción y ejecución de políticas sociales, es el sector de actividad.

En la legislación costarricense, concretamente en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación así como en

6 Este esquema existe desde 1975/76 en los diseños de la entonces OFIPLAN, pero se materializó en el Decreto Ejecutivo No. 18144-PLAN de 1979, y funcionaron esos órganos relativamente durante ese Gobierno y en los dos siguientes hasta más o menos 1991. En última instancia, depende del Presidente que funcionen a plenitud.

decretos que reglamentan éstas, el sector aglutina a un ministerio y a un conjunto de entes autónomos sujetos a dirección política superior del ministro del ramo o rector de sector, con o sin cartera. En las definiciones impulsadas desde OFIPLAN hace varias décadas y que fueron recogidas en diversos decretos, quedaba claro que el sector estaba constituido por “instituciones, programas y actividades”.

El esquema era y es adecuado por la sencilla razón de que lo importante era, y es, clarificar la responsabilidad política de quién debe dirigir integralmente y señalar prioridades de política, y rendir cuentas por ello, lo cual apunta al Ministro de sector, quien en tal calidad lo que tiene que hacer es, precisamente, ORDENAR LA ACTIVIDAD de los entes autónomos en la forma ya anticipada. Entiéndase que en este caso, en un sector puede haber instituciones ubicadas con el 100% de su ACTIVIDAD, o puede haber ACTIVIDADES de entes en “porcentaje menor”.

Si se acepta esta interpretación bien fundamentada, entonces se entenderá que no hay ningún problema legal, político o institucional para retomar inclusive en el campo de lucha contra la pobreza, la “vieja idea” de sector de actividad que OFIPLAN impulsó con tanto ahínco. Prueba de esto es el Decreto referido anteriormente emitido por este Gobierno el 8 de mayo del 2006, el cual sectorializó el Gobierno y sus instituciones animado el Presidente, evidentemente, por ese marco normativo costarricense pero sin tomar debida nota del conjunto de mecanismos e instrumentos que son parte inherente de ese marco nacional y cuya comprensión y aplicación integral permitiría que el esquema sectorial/regional funcionara óptima y eficazmente, sin las debilidades que lo han caracterizado en su aplicación hasta el momento.⁷

7 El Informe sobre el *Estado de la Gestión Pública 2006* elaborado por el Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, analiza varias debilidades del esquema adoptado en ese Decreto del 2006 y que afectan la buena marcha de la pretendida “sectorialización” bajo ministros rectores, y cómo ello afecta negativamente la buena marcha de la Administración Pública como tal.

EL NECESARIO SECTOR DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL

A nivel de sectores, entonces, vemos la conveniencia de proponer un diseño que englobe al sistema legalmente estipulado para tutelar y administrar los derechos de la niñez y la adolescencia. Implica concebir vía Decreto Ejecutivo al denominado Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, como Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social, incorporando en el mismo al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o bien al Ministro de Vivienda a cargo de lucha contra la pobreza, como Poder Ejecutivo al cual adscribir dicho órgano, según estipula el Art. 170 de ese Código.

Entiéndase que, tradicionalmente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social ha sido tenido en el esquema costarricense de sectores como el responsable de la lucha contra la pobreza por la naturaleza de su sector y de su misma cartera ministerial, aunque muy pocos de tales ministros han asumido protagónicamente tal rol.

Este Consejo Nacional, en todo caso, ya incorpora a todos los jerarcas que constituirían el respectivo Consejo Nacional de Trabajo y Seguridad Social, y a otros más, y podrá ampliarse con el IDA, el MAG, el INAMU, el MOPT, el ICE, AyA, cuando ello convenga según los temas a discutir. Incorpora también a representantes de las asociaciones civiles, cámaras patronales y organizaciones laborales, de manera que es un órgano deliberativo y concertador importante, si se le apoya y activa plenamente por parte del Presidente de la República.

El Ministro rector, y el Consejo Nacional referido, deben entonces contar con un equipo técnico en el espíritu y letra del Capítulo IV de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 que crea “oficinas sectoriales”. Ese equipo técnico puede constituirse como “secretaría sectorial de planificación” de acuerdo al esquema original de sectorialización ya que el Decreto No. 33151-MP referido arriba, no las contempla a nuestro juicio por una debilidad de diseño, o por desconocimiento de la concepción costarricense.

La naturaleza de dicha unidad de diseño y monitoreo de políticas con visión interinstitucional e intersectorial, conviene promoverla ahora como se hizo en aquella propuesta de la Universidad de

Costa Rica de noviembre del 2002. El ajuste novedoso a sugerir ahora, es que una unidad semejante debería nacer estrechamente apoyada en recursos humanos de la unidad de planificación del IMAS para aprovechar la gran experiencia acumulada por ésta en el análisis de problemática, de opciones, de prioridades y de diseño superior o central de políticas y programas.

También convendría mantener, de manera rigurosamente replanteada en cuanto a quiénes lo deben constituir, lo que ha sido el Comité Técnico Asesor de dicho Consejo Nacional, pues cumpliría un papel relevante en la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, sobre todo si se procede con nuestra sugerencia de que cada programa hoy disperso en cada institución que se sustente en mandatos del Código de Niñez y Adolescencia, se integre bajo un único director o jefe técnico en cada ente. La Secretaría Técnica de dicho Consejo Nacional debe constituir la base para formar aquel equipo técnico sectorial para ejercer tanto las funciones que el mismo Código le asigna, como aquéllas que surgen del Decreto No. 14184 de 1983, ya que el Decreto No. 33151 del 8 de mayo del 2006 no contempla –como se dijo atrás– esta figura u órgano técnico. La tesis que se sustenta aquí, es muy simple y sólida: sin equipo técnico con la visión sectorial necesaria, cualquier liderazgo político superior cae, precisamente, por debilidad técnica de quienes lo deben apoyar con visión y capacidad sectoriales.

EL SECTOR EN SU PROYECCIÓN TERRITORIAL

A nivel desconcentrado del territorio nacional, conviene tener presente la importancia de promover la constitución de un único tipo o modelo de mecanismo a nivel regional y cantonal, que reproduzca la configuración del “Consejo Nacional” referido arriba. Ello evitará la superposición de nuevos órganos y mecanismos a los que ya existen en este campo de pobreza y familia, sin que haya un órgano superior que articule los intereses de la región en su conjunto, tal y como se plantea abajo.

Todo esto asegurará que haya total congruencia entre lo que se decide o requiere a nivel

nacional en materia de familia y lucha contra la pobreza, y lo que debe hacerse a niveles territoriales inferiores por los representantes de aquellos. Es válido argumentar que la coordinación de tal órgano técnico a realizar por parte del Coordinador Regional del PANI, se debe complementar con una incorporación mancomunada de cada Gerente Regional del IMAS.

CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO

Otro factor importante a tener muy presente para tener éxito en “todas las luchas” contra los males del país, es que tal adecuación institucional a nivel regional y cantonal en este campo se debe realizar con reconocimiento de que hay una necesidad real en cada región para entender y definir su propia estrategia de desarrollo de manera integral, y que para ello debe promoverse la deseable reactivación del esquema regional de MIDEPLAN en donde los Consejos Regionales de Desarrollo jugarían un papel relevante. El vigente Plan Nacional de Desarrollo no contempla este compromiso, aunque el Gobierno ha propulsado por presiones externas la creación de dos consejos regionales de desarrollo, uno en la zona norte y otro en el atlántico –y después de haberlos eliminado en el decreto de reorganización de MIDEPLAN, en julio del 2006.

Aquí lo enunciaremos para ser coherentes y anticiparnos a lo que podrían ser acciones futuras del Gobierno, o bien para que sirva el presente análisis como un recordatorio de que este tema está pendiente de realización como estrategia integral para todo el país. El escenario actual a nivel regional es uno de total confusión por la cantidad de órganos particulares y desarticulados que han sido creados en materia de familia y de niñez y adolescencia, así como en materia ambiental (áreas de conservación, consejos ambientales regionales, comisiones forestales, etc.), sin que la oferta estatal encuentre un mecanismo articulador que evite tanta fragmentación e ineficacia, situación que la Ley de Planificación de 1974 previó, y la experiencia del país con consejos regionales de desarrollo desde 1976, sustenta.

OTROS ÓRGANOS DE LA RED LOCAL EN MATERIA DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL

En el presente artículo se reconoce también la necesaria incorporación en este esquema, de las Juntas de Protección Local y de los Comités Tutelares definidos en el Código de Niñez y Adolescencia.

A nivel de diseño o rediseño de estos mecanismos, debe contemplarse la indeseable e innecesaria constitución de otros tipos de comités que sólo dispersarán aún más la ya innegable dispersión de organizaciones sociales de todo tipo que no tengan asidero o inserción lógica en el esquema mayor delineado arriba para propiciar un desarrollo más integral y efectivo de cada región o provincia, y agregando hacia arriba, del país como tal. Estos nuevos órganos o mecanismos debe el Gobierno insertarlos de necesidad, o asimilarlos, en los mecanismos articuladores aquí delineados en niñez, adolescencia y seguridad social, lo cual podría facilitarse ampliando las bases de representación de aquellos órganos legalmente estatuidos con algunos grupos nuevos. Sobre todo, la acción tutelar del PANI e IMAS debe ser claramente normada.

DIRECCIÓN, PLANIFICACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN; RENDICIÓN Y EXIGENCIA DE CUENTAS

Finalmente, sépase que la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del 2001 proporciona a la presente propuesta pero igualmente al Gobierno de la República y al país en su conjunto, un marco referencial en el que no quedan dudas de la obligatoriedad de todos de contemplar y respetar lo establecido en otros marcos legales generales sobre dirección política (rectoría) y planificación, pues el régimen de responsabilidad administrativa que ella incorpora inclusive para ministros y presidentes ejecutivos, y el rol riguroso que asigna a la Contraloría General de la República para que exija el cumplimiento de esta misma Ley y de las otras, y del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a objetivos y metas, sólo podrá ser incumplido si hay una total y consensuada irresponsabilidad de todos en Costa Rica.

La Ley de Control Interno, por su lado, incorpora más medidas de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República y en particular por las auditorías internas de ministerios y entes autónomos así como de municipalidades, pues adquieren ellas un mayor protagonismo paralelamente a una mayor independencia de acción con respecto a los órganos jerárquicos superiores, para ejercer una fiscalización interna que pone en manos de cada "Administración activa" una mayor responsabilidad en ese campo para impedir que tantos casos de incumplimientos o errores internos lleguen a conocimiento de dicha Contraloría. El monitoreo que se asigna a cada Jerarca con el soporte obligado de cada auditoría interna, ciertamente está llamado a agregar en cada ente una mayor capacidad de monitoreo de procesos y asignación y ejecución del gasto, lo cual ha de redundar en la generación de información objetiva y sistematizada sobre la cual los jercas y los ciudadanos podrán sustentar una mejor praxis de rendición de cuentas unos, y de exigencia de éstas otros.

Algunos actores de estos procesos podrán querer seguir desinformados de tales nuevas normas, otros querrán simplemente "no reconocer" tales reglas de juego que obligan a un comportamiento disciplinado y transparente en la función pública; otros omitirán aspectos de esa Ley. Pero, lo que no es concebible es que todos puedan ignorar al mismo tiempo todos los aspectos que este conjunto de leyes en este artículo referidas, incorpora en cuanto a normas, mecanismos y patrones de comportamiento civilizado, racional, transparente y efectivos para impactar positiva e inmediatamente, a nuestro bien informado juicio, la cultura política de los costarricenses.

Declararlo así, de manera concreta y clara, es un motivo de especial importancia para quien esto escribe pues de su integral comprensión por tantos actores políticos y sociales en Costa Rica, depende el éxito en ésta y otras luchas que aun esperan una confrontación seria, consistente y efectiva por parte de todos en este país.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Lucha contra la Pobreza. Panorama general, Washington, D. C., 2001

Defensoría de los Habitantes, *Informe Anual 2001-2002*, San José, 2002

Grynspan, Rebeca. 1997. *“La pobreza en América Latina y estrategias para superarla”*. En Rafael Menjívar, Dirk Kruijt y Lieteke van der Vucht (editores): *Pobreza y exclusión en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO, Universidad de Utrecht y UNESCO.

IMAS, *Plan anual operativo Año 2001*, San José, septiembre del 2000

LEYES

Constitución Política de Costa Rica

Ley General de la Administración Pública

Ley de Planificación Nacional

Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

Código de Niñez y Adolescencia

Ley Orgánica del PANI

Ley Orgánica del IMAS

Ley Orgánica del MEP

Ley de Planificación Urbana

Ley Orgánica del Ambiente

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Ley de Control Interno

Código Municipal

Decretos vigentes de MIDEPLAN del Subsistema de Dirección y Planificación Regional y del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial

Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública

Proyecto de Ley de Transferencias Municipales

Proyecto de Ley de Regionalización de

Méndez, Floribel y Juan Diego Trejos. 2002. *Costa Rica: un mapa de carencias críticas para el año 2000*. Documento presentado al Simposio “Costa Rica a la luz del Censo del 2000”, organizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, la Academia Nacional de Ciencias, el Centro Centroamericano de Población y el Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Agosto.

Meoño Segura, Johnny. *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*. Ediciones Guayacán, San José, 1988

Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?, Cartago, Editorial Tecnológica, 2001.

Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI, Documento de consultoría, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, 7 mayo 2002.

Propuesta de un decreto ejecutivo para hacer obligatorio el SIPO para todo ente público, Consultoría PNUD, noviembre 2001, San José.

La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado (un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría

- General de la República, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), PNUD, San José, octubre del 2001.
- Notas sobre un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: el caso de Costa Rica. en Revista Perspectivas Rurales, Heredia, Septiembre 1998, UNA.
- Meoño Nimo, Juan Carlos y Meoño S. Johnny. Teoría y praxis política-administrativa y jurídica en administración pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo. texto inédito, 2002, San José.
- MIDEPLAN, Marco orientador de políticas según ejes de desarrollo para las instituciones públicas, diagnósticos y matrices, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, San José
- MINAE, Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica, San José, 1990
- MINAE, Retos y perspectivas de la política ambiental nacional. Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, resumen, documento mimeografiado
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Gobierno de la República, San José
- PNUD, Resumen de avances del proyecto y sugerencias de disposiciones administrativas. Componente: Programas sociales del MEP, Proyecto de Modernización del Programa de Equidad en Educación. San José, noviembre 2000
- PNUMA, Perspectivas del medio ambiente mundial GEO-3, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002
- Perspectivas rurales, Género y desarrollo rural, Año 1, No. 2, Revista de la Maestría en Desarrollo Rural, UNA, Heredia, 1997
- Perspectivas rurales, Mercados alternativos y pequeños productores, Año 2, No. 1, Revista Maestría en Desarrollo Rural, UNA, Heredia, 1998
- Sojo, Ana. 1990. "Naturaleza y selectividad de la Política Social". En Revista de la CEPAL, No. 41 (enero).
- Sojo, Ana. 1994. La Política Social selectiva de la región revisitada. Documento mimeografiado elaborado para el UNRISD como apoyo a las actividades preparatorias de la Cumbre Social.
- Trejos, Juan Diego. 2002. Pobreza infantil y equidad social. Documento preparado para el III Informe sobre el Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y UNICEF.
2001. Elementos para una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.
2000. Inmigración Internacional y pobreza en Costa Rica. San José, Costa Rica: documento mimeografiado preparado para el Simposio Investigación en Salud para el Desarrollo Humano en Costa Rica, 1975 – 2000, organizado por el Instituto de Investigaciones en Salud de la Universidad de Costa Rica.
- UCR-UNICEF, Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, San José, 2001
- Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, San José, 2002