

**PLANTEAMIENTOS DE UN ESPECIALISTA EN ASUNTOS  
PÚBLICOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Lo que debió haber sido, y lo que fue**

*Johnny Meoño Segura, Ph. D.<sup>(\*)</sup>*

Catedrático

Escuela Ciencias Políticas

Universidad de Costa Rica

---

(\*) Investigador Asociado Observatorio del Desarrollo, UCR.  
Investigador Asociado Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR.

## **SUMARIO:**

1. El contexto para un análisis académico riguroso: el factor de cultura política
2. Una importante digresión: ¿qué puede hacer ya un Colegio de Abogados y uno de Profesionales en Ciencias Económicas, o una misma Universidad de Costa Rica adecuadamente articuladas varias Facultades y Escuelas, y otros grupos de interés nacionales, para lograr acciones modernizadoras adecuadas y de impacto por parte del Estado aún en ausencia de una Ley como la aquí comentada?
3. El marco teórico-conceptual a tener presente en el análisis del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública
4. El entorno político-burocrático imperante en Costa Rica
5. La “modelística” imperante en el proyecto de Ley Orgánica, versus la modelística deseable
6. Un articulado confuso, que parte de un diagnóstico errado de la realidad nacional
7. Planificación y presupuesto, distorsiones a granel
8. Violentamiento de la autonomía municipal
9. Inadecuada distribución de competencias ministeriales
10. Una dirección interorgánica sumamente confusa: ¿quién manda al final?
11. Violentamiento inadecuado de la autonomía administrativa de las instituciones
12. Nuestro “modelo”: más radical, pero con pesos y contrapesos

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo lo escribimos hace exactamente un año de cara a las elecciones presidenciales de febrero del 2002 para publicar en esta misma prestigiosa Revista por invitación del Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, gran amigo desde hace muchos años y distinguido Director de la misma y especialista/tratadista, también, en asuntos públicos. No se pudo imprimir por fuerza mayor, pero hoy toma nueva vigencia de frente al anuncio público de que el PUSC lo ha declarado proyecto prioritario en su agenda legislativa, y pronto será entonces discutido de nuevo en la Asamblea Legislativa y públicamente.

Los razonamientos de fondo siguen siendo los mismos hoy pues el Proyecto no ha variado con respecto a su versión de hace un año, versión que contó inclusive con una recomendación negativa del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica ante la obligada consulta que la Asamblea debe hacer a las universidades estatales sobre proyectos de ley que les incumbe. Tal dictamen desfavorable por parte del Consejo Universitario, se sustentó en un análisis solicitado a un grupo de académicos de varias disciplinas, entre los cuales tuvimos el honor de contarnos.

Sentimos particular obligación moral de contribuir con un análisis de fondo como el presente, en vista de que dicho Proyecto fue producto de una iniciativa nuestra ante la Segunda Vicepresidencia en Julio de 1999, pero terminó entronizando un “modelo” muy distinto del que planteamos originalmente a esa Vicepresidencia y ante el BID que lo financiaba.

La iniciativa correspondió a una vieja inquietud que en su momento lanzamos en el país desde MIDEPLAN, habiendo publicado un primer artículo en página 15 de *La Nación* intitulado “*Administración base cero: salida a la crisis?*” en agosto de 1983, y que implicaba una recomposición integral de nuestra Administración Pública más diversas reformas políticas, y todo bajo una estrategia de un régimen cuasi-parlamentario y de una descentralización integral a favor primero de las provincias o regiones para instaurar un sistema cuasifederal, y segundo hacia el régimen municipal, pero todo ello con una novedosa y revolucionaria entronización de la sociedad civil en las nuevas estructuras de poder político e institucional, además de una recomposición integral también de los sistemas administrativos de contratación administrativa, presupuestos y empleo público. La estrategia de diseño que sugeríamos

en 1983 y que sostuvimos en este Proyecto, fue la de lograr primero un amplio consenso nacional del “modelo político-institucional” que más convenía al país bajo ese gran marco estratégico inicial, para luego redactar la ley específica.

Los análisis que siguen, mantienen su vigencia, decíamos, no solo de cara al texto del Proyecto referido, sino y particularmente de cara a la situación sociopolítica del país, la cual ha variado precisamente a partir de las elecciones de “segunda vuelta” de este año, ganadas por el Partido Unidad Social Cristiana y su candidato el Dr. Abel Pacheco, pero no tan radicalmente en términos de la miopía colectiva que aun parece seguir distinguiendo al país en cuanto al desgano o falta de una actitud investigadora o inquisitiva para reconocer que Costa Rica tiene, en el incumplimiento de leyes extraordinarias vigentes sobre todo en materia de dirección y planificación de los procesos públicos, uno de los factores más importantes que nos mantendrán subdesarrollados por décadas por venir, si no lo entendemos y lo confrontamos frontal y radicalmente.

Se trata éste de un factor que seguimos teniendo muy claro en nuestro marco conceptual para el análisis de problemas y soluciones de nuestro desarrollo integral: somos indolentes como colectividad en cuanto a saber exigir cuentas de nuestros gobernantes, pues tenemos todo el marco legal que lo permitiría pues obliga a nuestros gobernantes y funcionarios a actuar de maneras transparentes y precisas, racionales, en el ejercicio del poder político superior que todo lo permea hacia “abajo” en las instituciones y en el país como tal, hasta las comunidades mismas donde reside el costarricense que tiene derecho concreto a que el Estado actúe con la máxima racionalidad, transparencia e interés en resolver los problemas por los cuales ese Estado y sus instituciones se justifican según la Constitución misma y las leyes.

Sin embargo, nos negamos individual y colectivamente a reconocer ese marco legal y, sobre todo, a interpretarlo articuladamente –una Ley de Planificación, una Ley General de la Administración Pública en su régimen de dirección política por parte del Poder Ejecutivo sobre entes autónomos por sectores de actividad, una Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (del año pasado), una Ley Orgánica del Ambiente, un Código de Niñez y Adolescencia–, y entonces fallamos en aceptar que con ese marco legal y algunas normas constitucionales claras que también existen en cuanto al concepto de Estado-unitario, ya podríamos practicar un comportamiento político-institucional de país de “primer mundo” sin supeditarnos a nuevas leyes que vengan a decirnos

más de lo mismo sin que se reconozca en el país que, por “cultura política”, somos una sociedad formalista que busca obsesivamente promulgar nuevas leyes y reglamentos según “los gritos de la moda mundial” en cualquier campo y sólo para quedar bien con la conciencia legalista que exhibimos internacionalmente, pero no para cumplirlas como la letra de aquéllas, y su espíritu, mandan.

Insistimos en que al día de hoy, el país sigue sin contar con un diagnóstico crítico y descomprometido con partido político alguno, o con el gobierno de turno con el que se quiera quedar bien, y que proporcione una visión franca y profunda sobre lo mal que andan las cosas en este país. Inclusive nos referimos a que el mismo *proyecto Estado de la Nación*, el cual reconocemos en sus importantes contenidos y repercusiones, no aporta en este campo del “buen gobierno y desempeño democrático” la crítica de fondo e integral que nosotros al menos sí hemos buscado sistematizar y ofrecer al país a través de nuestros escritos académicos y públicos durante 28 años de labor investigativa de los procesos públicos político-institucionales nacionales y, de paso, latinoamericanos.

Hemos destacado durante todo este tiempo las consecuencias funestas para el país de lo que es una brecha entre la “realidad política-institucional” del país y su “realidad jurídica”. Nos gusta “legalizarnos” para parecer un país de avanzada, pero nos comportamos como un país subdesarrollado. La discusión más reciente sobre rendición de cuentas y transparencia nos desnuda en tal sentido, pues ya tenemos en aquel marco legal mencionado atrás todos los elementos, mecanismos e instrumentos para comportarnos con la máxima racionalidad rindiendo y exigiendo cuentas, y para ser transparentes, pero le damos la espalda y pensamos en que hay que sacar nuevas leyes sobre rendición de cuentas y transparencia, y para colmo de males, privilegiando una *mentalidad contable, no política*, de estos conceptos y de sus eventuales praxis.

*Nos mata nuestra cultura política*, y ello se puede ver rápida y fácilmente en un análisis no superficial pero sí expedito—inclusive en una primera lectura— de este Proyecto de Ley Orgánica de Administración Pública siempre y cuando tengamos un ápice al menos de seriedad en reconocer los recurrentes factores que nos distinguen hoy, aunque desde hace al menos unas tres décadas, en el deterioro de esa transparencia en los procesos político-institucionales y en el desempeño de tantas instituciones y ministerios, a pesar de haberse dado ese extraordinario marco legal llamado a ordenar el ejercicio del poder político superior que todo lo permea en nuestro régimen presidencialista y altamente centralizado.

Es hacia la comprensión de estos factores de cultura política que nos condenan a actuar subdesarrolladamente a pesar del avanzado marco legal referido –en la medida en que se le entienda como planteamos en nuestro marco teórico-conceptual–, a lo que busca contribuir este presente trabajo pues sin ello, predecimos que la discusión de este proyecto de ley no alzaría el vuelo analítico y de fondo que Costa Rica requiere de sus mejores hombres y mujeres, los cuales no se restringen a la ahora multitudinaria representación partidaria en la Asamblea Legislativa.

Y, si tal discusión no es de fondo sobre el país que tenemos y el país, Estado y sistema político que queremos para el resto de este siglo XXI, y sobre las consecuencias negativas que se darán a partir del enajenante centralismo presidencialista que en tal proyecto se entroniza, quedaremos como sociedad en manos de un sistema institucional que bajo el disfraz de “ser novedoso”, no sólo no cambiará nuestros peores vicios en actitudes y comportamientos reales, sino que los empeorará en sus más negativas facetas como lo son el servilismo político-partidista, la corrupción, la impunidad y la creciente ineficacia estatal-institucional que el país ha presenciado en los últimos treinta años.

Es por eso que publicamos este trabajo pretendiendo incorporar en la “pre-discusión” de semejante proyecto de ley o de iniciativas semejantes, un marco informativo de aspectos que son vaga o nulamente reconocidos en las discusiones que se dan alrededor de este tipo de proyectos de ley que son de tanto impacto y trascendencia para el país.

El nuestro no es un discurso de abogados o sociólogos o politólogos o meros administradores públicos o planificadores o economistas u otros profesionales cuyos aportes han de ser de obligada inclusión en un proyecto como éste, sin haberlo sido. Nuestro discurso es de naturaleza multidisciplinaria sobre la base de un marco teórico-conceptual autóctono que nos permite un análisis articulado e integral de la realidad sociopolítica e institucional del país, incorporando en él elementos esenciales de cada una de esas disciplinas hacia un profundo y realista reconocimiento de la naturaleza de nuestra cultura política de origen colonial y la forma en que ella determina o impacta la realidad de nuestros procesos públicos y políticos en todo orden de la vida económica, social y ambiental del país, y en todo ámbito territorial en que los mismos toman lugar, es decir, en el ámbito nacional, en el regional, así como en el sectorial e institucional, según lo explicamos más abajo.

Esperamos contribuir de esta manera, a que se cuente con un marco conceptual amplio y rico por parte de todo profesional y analista en la materia, y que con ello se ensanche en alguna medida la tradicional óptica con que se suele analizar proyectos de esta naturaleza, es decir, una óptica reduccionista, simplista, facilona, formalista y superficial, unidisciplinaria, que no parte, repetimos, de un diagnóstico crudo y descomprometido de la realidad sino que sólo reproducen la visión tradicional –reduccionista, simplista, facilona, formalista y superficial, además de improvisada– con que se manejan los procesos políticos y públicos que nos mantienen aún hoy en esta situación de “subdesarrollo a medio camino”, a pesar del marco legal de avanzada con que el país cuenta en materia de *dirección, planificación y organización* de los procesos político-institucionales que determinan el nivel de desarrollo integral que Costa Rica exhibe.

## **1. El contexto para un análisis académico riguroso: el factor de CULTURA POLÍTICA**

El supuesto académico básico que sugerimos tener presente de manera elemental en el análisis de un planteamiento o proyecto de ley tan amplio y ambicioso sobre administración pública como el que suscita este comentario, es que su génesis y diseño deben responder a tres pasos o fases racionalmente indispensables:

- i) Una, la realización de un diagnóstico amplio, profundo e integral sobre la problemática que el país enfrenta en todo campo de actividad socio-económica, política e institucional como producto de su particular CULTURA POLÍTICA, y ojalá que con una amplia base de consenso o, al menos, de búsqueda del consenso nacional a través de importantes consultas en San José y en las regiones de desarrollo del país, pues si no hay acuerdo multitudinario en la problemática misma y en las causas de ésta, difícilmente habrá acuerdo con respecto a las soluciones que posteriormente se propongan. Sostenemos que si no hay búsqueda de consenso en una acción que busca transformar profundamente una situación históricamente consolidada alrededor del Estado, de su administración pública y del sistema político mismo, entonces será muy difícil que haya la indispensable posterior simpatía, comprensión y apoyo popular hacia el proyecto legal resultante;
- ii) Segundo, debe darse un diseño posterior, por un equipo interdisciplinario, del MODELO de Estado, Administración Pública

- y sistema político deseados, que surja justamente de la necesidad de confrontar y superar las debilidades o erraticidades, y las fortalezas, identificadas en el diagnóstico;
- iii) Finalmente, la redacción de la ley propiamente, configurando ese MODELO deseado y consensuado. Lo contrario, sería una mera iniciativa –como es tradicional en nuestro país– de abogados u otros especialistas redactando unilateralmente un proyecto en retazos o segmentos o áreas temáticas según fueran éstas emergiendo conforme los redactores del proyecto van identificando elementos interesantes del accionar estatal.

En términos del diagnóstico, hay además toda una fundamentación teórica-conceptual en materia de administración pública y ciencias políticas a reconocer en lo que vale y en lo que no vale, primero de fuentes anglosajonas –vanguardistas en el desarrollo de las ciencias sociales en general– pero también de fuentes latinoamericanas y sobre todo costarricenses sobre la naturaleza de nuestra particular e irreplicable *cultura política*, pasando por un indispensable análisis de situación histórica y de actualidad como parte del diagnóstico, cuya identificación precisa constituye requisito indispensable para sustentar todo un conjunto razonable de hipótesis y tesis que han de orientar sólidamente cualquier intento serio de incurrir en un diseño modelístico integral, exhaustivo y estratégicamente coherente y prospectivo, para un país como Costa Rica.

Séparse, primero, que no todo enfoque anglosajón es aplicable a América Latina o a Costa Rica precisamente por la diferencia abismal en “culturas políticas”, y menos aplicables resultan los enfoques de empresas o negocios al contexto público ni en los mismos países anglosajones de origen y mucho menos en el contexto latinoamericano o costarricense, como tantos asumen y practican sin lograr precisamente, en gran parte por ello, los cambios de actitudes y desempeño institucionales pretendidos con esa “aplicación acrítica” de enfoques foráneos y de negocios privados al contexto de nuestra administración pública o instituciones –inclusive empresas estatales.

Partimos así en el análisis de este presente proyecto, de la bien sustentada crítica producto de nuestros propios estudios y observaciones sobre la situación costarricense, de cuán poco profunda es en nuestro país la labor que muchos analistas y legisladores con frecuencia desahogan en propuestas y leyes concretas que buscan impactar directamente el comportamiento del costarricense en todo campo de actividad,



sólo para reconocer una y otra vez que muchísimas de ellas no logran ese impacto real, y las situaciones que se buscaba transformar siguen su curso histórico de acción, con el costarricense actuando como siempre y los procesos enredándose cada vez más y contribuyendo cada vez menos a provocar situaciones idóneas para lograr el tan ansiado desarrollo sostenible a que el pueblo legítimamente aspira.

La naturaleza de nuestra particular y volátil *cultura política* no se reconoce ni desarrolla de manera convincente en textos nacionales,<sup>(1)</sup> y ello provoca que múltiples propuestas y “soluciones” normativas que nos autorecetamos para resolver los numerosos problemas que como país enfrentamos, no sean eficaces del todo, a pesar de que a veces muestran “perfección” de contenido. Nos explicamos.

La *cultura política* la definimos como el conjunto de valores y actitudes que marcan los comportamientos reales del costarricense y que determinan su grado fáctico de participación en los procesos y estructuras o mecanismos del poder formal institucionalizado –en órganos estatales, ciertamente– que son los que finalmente toman las decisiones sobre objetivos, procesos y recursos de todo tipo que configuran o determinan el nivel concreto y general de bienestar de todos en el país, y del país como tal en su conjunto.

Abajo, referimos el concepto de *cultura cívica* y *cultura política* desarrollado por varios distinguidos autores norteamericanos, más o menos coincidente con nuestra definición, con la diferencia de que en Estados Unidos de Norteamérica y en la mayoría de países de Europa Occidental dichos conjuntos de valores se desarrollaron de maneras positivas desde hace cientos de años, mientras que en América Latina no, y entonces toma un gran esfuerzo introspectivo reconocerlo para confrontarlo constructivamente; además, se enfrenta la dificultad de que nuestras clases dirigentes, surgidas al calor de dicha cultura política, resultan las menos interesadas en transformarse para transformarla, pues un escenario de esa cultura política que se anteponga, para superar, la actual cultura política, exige demasiada disciplina, transparencia y racionalidad política y gubernativa.

---

(1) Nuestro más reciente libro. *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política*. Editorial Tecnológica, Cartago 2001, precisamente acomete esta tarea de indagar en los factores de cultura política nacional que nos mantienen aún en un estado de subdesarrollo sostenible.

Dicha cultura política está determinada según nuestros propios estudios, por un conjunto de factores forjados durante trescientos años de formación colonial de América Latina bajo el dominio ibérico, y no confrontados a raíz de las guerras de independencia ni en los casi 180 años de vida republicana de la mayoría de naciones latinoamericanas.<sup>(2)</sup>

Algunos de estos factores, son: el *secretismo* o *secrecía* en el manejo de los asuntos públicos –propio del silencio que buscaba la Corona española para impedir que los ingleses y franceses conocieran sus movimientos, sobre todo de transporte de riquezas extraídas de las colonias–, factor que resulta una antítesis monumental a la tan solicitada “rendición de cuentas”; la *pedantería* en la entonces “burocracia real” en España y en las colonias, hoy día un factor intimidante para muchos ciudadanos que acuden a solicitar servicios públicos, sobre todo en los estratos más pobres de la población; *la manía por rangos y títulos* en ausencia de “castas”; *la dependencia* de la planilla estatal que muchos buscaban en ausencia de fuentes diversificadas de trabajo en la sociedad feudal y antimercantilista que España mantuvo en su propio territorio y en los territorios coloniales; *las mordidas* para aligerar trámites aunado a *la venta de cargos públicos* sobre todo municipales, bases de la misma práctica de hoy y del clientelismo político creciente que vive el país; el *paternalismo estatal* en nombre de la Corona sin contrapartida ciudadana, origen del Estado paternalista-populista; *el centralismo enajenante* administrativo diseñado y sostenido para manejar desde los grandes centros “políticos” de las colonias las grandes extensiones de tierras y poblaciones dispersas criollas e indígenas así como el rígido comercio en sentido único entre las colonias y España; *la dificultad para conceptualizar* situaciones de desarrollo múltiple y *diseñar estrategias integrales* socio-económicas para promoverlo agresiva y efectivamente; y, *el reconocido formalismo* que implicaba regularlo todo por escrito creyendo que haciéndolo se cambiaba el comportamiento real del pueblo –sólo para dar paso al conocido dictum colonial de “obedezco pero no cumplo”.

Todos estos factores, sostenemos, siguen presentes en la América Latina de hoy, salvo quizás en Chile, cuyo proceso de transformación radical bajo una dictadura militar rígida y disciplinada, no es posible

---

(2) Nuestro libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*. Ediciones Guayacán, San José, 1998, desarrolla en su capítulo III este análisis en profundidad tomando prestado de nuestra propia tesis doctoral de 1984 (LSE, Londres, Inglaterra) sobre cambio y reforma en América Latina.

emular como “estrategia” de solución integral de los problemas de cultura política que en todo el subcontinente inhiben a las poblaciones alcanzar verdaderas condiciones de desarrollo integral y sostenido.

El hecho es que ningún otro país latinoamericano ha logrado superar sus factores causales de subdesarrollo. Ni siquiera Costa Rica, aunque hemos también reconocido desde hace dos décadas y media que nuestro país debe su evidente progreso socio-económico y estabilidad política registrada año con año en las diversas publicaciones de organismos internacionales y en los análisis comparativos que cualquiera realice de otras distintas fuentes, fundamentalmente a un Estado históricamente vigoroso y comprometido, y con particular agresividad y presencia, al Estado-Benefactor y Empresarial a partir de la Constitución de 1949 y de la Junta de Gobierno de 1947 a 1949, pues el Estado asumió una actividad de permanente promoción del desarrollo integral del país, regulando, invirtiendo y gastando en bienes y servicios –asumiéndolos en muchísimos casos– que produjeron grandes avances en materia social y económica, así como de participación política.

Esto se mantuvo al menos hasta mediados de la década de los setenta en que se incurrió en un elevado y descontrolado endeudamiento público y en experiencias desafortunadas con el modelo de Estado-empresario realizado con CODESA sobre todo, situación que no fue adecuadamente manejada durante la Administración 74-78 y que desembocó en la crisis fiscal-financiera que obligó a las diversas Administraciones a partir de 1982 –sobre todo por falta de un proyecto autóctono sobre el que se concitara un amplio consenso nacional– a postrarse ante los conocidos organismos internacionales que buscaban que Costa Rica y todos los países endeudados del Tercer Mundo pagaran sus deudas externas a través de la recuperación de equilibrios macroeconómicos y fiscales que casi sin excepción se basaron en un modelo de corte neoliberal, monetarista, de reducción cualitativa y cuantitativa del gasto público y en consecuencia del Estado, con las consecuencias harto conocidas de un mayor empobrecimiento a partir de los acuerdos con el FMI y la asunción de los PAE como fórmulas homólogas para todo país endeudado.

Costa Rica afortunadamente, y lo escribimos desde antes de la crisis y de los PAE, no exhibía en 1975/76 condiciones negativas alrededor del desempeño del Estado y de sus instituciones ni medianamente parecidas a las del resto de Latinoamérica y, en consecuencia, no era un país en donde la reducción del Estado y las privatizaciones de activos públicos resultaran viables ni por asomo.

La historia reciente a partir de la crisis con el “combo energético” hace cuatro años, y los recientes resultados del Censo Nacional en cuanto a que el país está hoy mejor en todo sentido que en 1983 –en gran parte gracias al continuo aporte promocional y desarrollista del gasto público aún producto de la deuda pública acumulada hasta hoy–, demuestran la validez de nuestra posición intelectual y analítica –debidamente recogida en nuestros libros y diversos escritos inclusive de la entonces OFIPLAN– de entonces: el Estado costarricense había sido históricamente efectivo hasta mediados de la década de los setenta, y las rigideces que ya empezaba a mostrar ameritaban, y se superarían razonablemente con, esfuerzos serios de modernización orgánica –inclusive de sus mecanismos de recaudación tributaria y aduanera–, funcional y de sus sistemas administrativos de apoyo, así como de una vigorosa desconcentración administrativa territorial y una conveniente y visionaria descentralización política-administrativa a ámbitos territoriales menores –incluida la provincia– para posibilitar una mayor y real participación responsable del ciudadano en la toma de decisiones que lo afectaban, sin recurrir necesariamente a variaciones constitucionales.<sup>(3)</sup>

Hoy día, tal y como decimos en nuestro reciente nuevo libro, Costa Rica sigue mostrando un Estado Benefactor y Empresarial, al contrario de lo que muchos definen o aceptan sin mayor cuestionamiento en cuanto a que a partir de 1980 “más o menos”, tenemos un Estado Neoliberal. El hecho de que un 40% del gasto público total está dedicado hoy día a desarrollo social integral (educación, salud, vivienda, trabajo y promoción social, lucha contra la pobreza, electrificación y telecomunicaciones así como acueductos rurales), es clara evidencia de que en Costa Rica el Estado sigue siendo un Estado-Benefactor. Y, el hecho de que el otro 60% del total de ese gasto público apoya intervenciones cruciales en materia de regulación económica, y de promoción y prestación directa de bienes y servicios agropecuarios, financieros, comerciales e industriales, seguros comerciales, de infraestructura vial y portuaria, e igualmente en suministro eléctrico, de telecomunicaciones y de aguas industriales, también es evidencia de su papel agresivo y protagónico en materia de desarrollo económico.

---

(3) Todo este planteamiento consta en el excelente y visionario planteamiento que la entonces División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN, bajo nuestra dirección, promulgó en 1976 en el documento oficial intitulado *Plan Global de Reformas Administrativa*, San José, enero de 1976.

Que ese Estado viene haciendo muchas cosas cada vez menos bien, perdiéndose así calidad e impacto en muchos de sus bienes y servicios, es también un hecho que las publicaciones del *Proyecto Estado de la Nación* –aparte de nuestras propias apreciaciones– señalan cada año.

Sin embargo, debe entender el lector que muchas de las causas inmediatas de dicha creciente ineficacia e improductividad en el uso de los multimillonarios y crecientes recursos estatales, siguen sin ser exhaustiva y certeramente expuestas por los muchos autores de ese valioso *Proyecto*, dándose así la existencia de una especie de “limbo investigativo” en donde creemos que quien esto escribe puede aportar valiosos y bien fundamentados análisis para comprender la naturaleza fáctica así como teórico-conceptual y modelística que una iniciativa como ésta del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en la Asamblea Legislativa, encierra o debiera encerrar para augurar transformaciones significativas que darían un nuevo rumbo y vitalidad al Estado costarricense y al desarrollo nacional, dentro de las más sanas expectativas de la población a lo largo y ancho del país.

**2. Una importante digresión: ¿qué puede hacer ya un Colegio de Abogados y uno de Profesionales en Ciencias Económicas, o una misma Universidad de Costa Rica adecuadamente articuladas varias Facultades y Escuelas, y otros grupos de interés nacionales, para lograr acciones modernizadoras adecuadas y de impacto por parte del Estado aún en ausencia de una Ley como la aquí comentada?**

Sostenemos ante la opinión pública nacional con pleno conocimiento de causa, que esas causas inmediatas referidas arriba sobre la creciente ineficacia e improductividad estatal, siguen siendo exactamente las mismas identificadas y denunciadas hace 28 años por el suscrito tanto en diversos documentos oficiales de OFIPLAN de la época, como en nuestros escritos y libros propios.

Los problemas han así empeorado, pero sus manifestaciones y sus causas son las mismas de hace un cuarto de siglo. Y, entiéndase que dicha “persistencia problemática” constituye a nuestro juicio una inconfundible característica de nuestra particular cultura política, pues denota precisamente la inhabilidad de nuestra clase dirigente o de nuestros principales grupos de interés o de presión por actuar de maneras visionarias y consistentes aún en presencia de fundamentales marcos

constitucionales, y legales desde 1974 y 1978, que han demarcado el campo de juego del sistema político e institucional para alcanzar los más loables niveles de desempeño burocrático y por ende, de cumplimiento de objetivos diversos tendientes a lograr el máximo bienestar integral del país... aún en condiciones de crisis.

El hecho de que la crisis fiscal del Estado no haya significado, en la praxis, un alejamiento significativo del Estado mismo de sus importantes labores promotoras y empresariales en todo campo del desarrollo nacional, es decir, no ha significado un decrecimiento de la previamente desarrollada infraestructura productiva, regulatoria o distributiva en manos de ese Estado sino básicamente una pérdida cualitativa, nos lleva a plantear con convicción que el país cuenta aún con esa base infraestructural, y que es totalmente válido y viable insuflarle a aquél un nuevo aliento, una nueva dirección, una mayor racionalidad en su organización y gestión mismas, *pudiéndose lograr mejores niveles de resultados con el mismo nivel de recursos actuales.*

Esto puede lograrse por la *i) vía de nuevas actitudes y habilidades gerenciales y de conducción política* más racionales, sensibles y comprometidas –y lógicamente menos improvisadoras– por parte de nuestra clase dirigente –y estamos ante el arribo de un “nuevo” equipo de gobierno que podría hacer el milagro–, o *ii) vía una reforma parcial*, o bien *iii) una reforma integral* del Estado y de su administración pública nacional y local.

O vía las tres estrategias simultáneamente abordadas, *siendo la primera la más inmediata y viable pues se trataría de lograr o influir en los partidos mayoritarios ahora –o en sus candidatos–* y en los mismos minoritarios que llevan diputados a la Asamblea Legislativa y sobre el Gobierno como tal –para que sepan cómo ejercer mejor como “oposición”– y en regidores y alcaldes a las municipalidades, para que asuman o se comprometan con las visiones y estrategias globales e integrales que, inteligentemente promovidas por uno o varios grupos de interés prestigiosos, permitan asumir un nuevo estilo en el ejercicio del poder político movilizador que el país requiere, desde los órganos superiores del Poder Ejecutivo, comenzando con el Presidente de la República como tal.

*Tales colegios profesionales y grupos de interés, podrían interesarse en valorar y promover agresivamente y en el mejor de los intereses*

*nacionales, una iniciativa semejante*, pues no cuesta más que diseñarla y promoverla con su peso específico académico-político propio, ante los diversos candidatos presidenciales con ánimo de entusiasmarlos y comprometerlos en elementales “reglas de juego” que sabemos pueden desencadenar cambios significativos reales en la forma de hacer gobierno y de administrar, tanto en San José como en las provincias o regiones de desarrollo.

Por otro lado, *una reforma parcial ya promulgada*, de trascendentales consecuencias para el país y que sin embargo ameritaría que también tales grupos de interés la valoraran, la hicieran “suya” y la promovieran con carácter de urgencia y de *necesidad nacional*, es la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* de octubre del 2001.

Dicha nueva Ley introduce un conjunto de principios y normas de nuevo cuño sobre gasto público, pero particularmente sobre planificación y presupuestación, y evaluación del desempeño, más un rol fiscalizador relevante de la Contraloría General de la República, y de la misma Asamblea Legislativa en exigencia de cuentas –control político–, y sobre todo, un extraordinario régimen de responsabilidad y sanciones inclusive para jerarcas que incumplan objetivos y metas en programas presupuestarios, o que “omitan decisiones oportunas”. Todo ello demarca un escenario político-institucional de gran riqueza... de ser la Ley adecuadamente entendida, promovida y aplicada, inclusive en apoyo de la misma Contraloría General de la República.

Se trata de una Ley, sostenemos enfáticamente, que si sólo este organismo fiscalizador decide aplicarla como su letra establece, producirá inclusive en ausencia de una ley tan ambiciosa como la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, profundas transformaciones en el desempeño del Estado.

*Pero, el suscrito sostiene que si un organismo esencialmente catalizador y comprometido con el desarrollo integral del país como puede serlo la propia Universidad de Costa Rica, o alguno o varios de los colegios profesionales referidos atrás, no intervienen para interpretar adecuadamente esa Ley y para urgir en todo sentido la aplicación fidedigna de la misma, mucho podrá perderse conociendo como conocemos precisamente la volátil cultura política nacional que podría*

hacer que los mismos funcionarios de la Contraloría, seres humanos y excelentes profesionales muchos de ellos pero formados con visiones y métodos unidisciplinarios, pierdan de vista las extraordinarias implicaciones de esa Ley y no lleguen a profundizar integralmente sobre las exigencias que habrán de “imponer” sobre la “administración activa” del Estado.

*Sobre todo, porque sostenemos que esa nueva Ley revaloriza o redimensiona de manera sin precedentes en el país, otras leyes generales que han existido y que han sido ignoradas u obviadas precisamente porque han exigido demasiada transparencia y rendición de cuentas, pero sin haber contemplado las sanciones y responsabilidades por incumplimiento, que la nueva Ley sí contempla. Hablamos de la excelente Ley de planificación nacional de 1974, la misma Ley General de la Administración Pública de 1978 en cuanto a dirección política y rectoría sectorial, la incomprendida e inaplicada Ley de Planificación Urbana de 1968, más el excelente Código Municipal de 1998.*

*Si el país comprendiera la importancia estratégica y articulada de este conjunto de leyes generales ya disponibles y vigentes para impactar de manera integral y efectiva el desarrollo nacional a partir de un verdadero compromiso y praxis de cualquier nuevo equipo de gobierno –creemos que el actual Gobierno no parece tener interés en asumirlo aunque enfrenta la inminente aplicación de la nueva Ley–, afirmamos con toda la seriedad académica del caso que la pretendida Ley Orgánica de la Administración Pública podría no pasar –lo cual es muy probable por las razones que de todos modos daremos a conocer abajo– y la UCR o algún colegio profesional como hemos dicho, o varios, podrían hacerle un gran servicio a Costa Rica permitiendo que el país tome debida nota de que la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos más las otras aquí enunciadas, podrán permitir una transformación sustancial del desempeño del Estado y, por esta vía directa e indirecta, un gran beneficio al desarrollo nacional.*

### **3. El marco teórico-conceptual a tener presente en el análisis del Proyecto de Ley orgánica de la administración pública**

Es así como seguidamente enunciamos a nivel estratégico y sin ningún titubeo conceptual, que el MODELO que incontestablemente



conviene a un país como el nuestro en este giro decisivo de su historia como conglomerado socio-político y a principios de este siglo XXI, debe ubicarse o plantearse de cara al reciente fenómeno comprobado en numerosas y acreditadas investigaciones de opinión, de la apatía y repudio que el costarricense ha empezado a sentir hacia los comportamientos erráticos, poco transparentes y solidarios de nuestras clases dirigentes e instituciones públicas tradicionales en sentido amplio. Esto solo, sin necesidad de otras profundizaciones sofisticadas en ejercicio de teoría política y del Estado, debe ser visto o requerido en términos de los indispensables PESOS Y CONTRAPESOS que produzcan en el pueblo esa necesaria confiabilidad colectiva en cuanto a la creación de un equilibrio de nuevo cuño que se hace indispensable en la efectiva redistribución del poder político existente y del concomitante aparato institucional a través del cual este poder se ejercita.

No puede plantearse menos en una democracia centenaria y progresista que ha entrado en crisis de gobernabilidad precisamente por los anacronismos de origen colonial en su sistema político como hemos planteado atrás, y por el peso exagerado y crecientemente ineficaz que en su conducción integral juegan las estructuras altamente centralistas propias de nuestro régimen presidencialista, de paso el que menos transformaciones significativas positivas ha mostrado en el contexto latinoamericano en los últimos quince años, en donde otras naciones con mucha menos tradición democrática que Costa Rica muestran cambios más radicales en materia de descentralización integral del poder político, así como institucional y tributaria, y en lo que es la reelección presidencial, parlamentaria nacional y provincial, y municipal.

Todo lo dicho cobra particular relevancia en el contexto de la simple gran propuesta de Schumpeter, seguida desde entonces por la Ciencia Política, de explicar la democracia de una manera realista: “la competición por el liderazgo político”, es decir, la democracia no como gobierno del pueblo ni por el pueblo, sino de unas personas autorizadas por éste, los políticos.

Alrededor de este sencillo enunciado hay todo un tramado complejo, procedimental ciertamente, sobre representación y participación políticas en que todo cientista político se ubica en sus afanes de producir nuevas y más precisas explicaciones al fenómeno político en sus países de origen. Y surge también como marco referencial de primer orden, el desarrollado por Almond, Verba, Powell y La Palombara en las décadas de los sesenta y setenta, entre otros, *sobre cultura cívica y*

*cultura política*, conceptos que han enriquecido el acervo de conocimiento sobre los factores estructurales u orgánicos que hacen posible el surgimiento del tipo de valores, actitudes y comportamientos que distinguen a unas sociedades de otras en cuanto a la vigencia real del conjunto de elementos formalmente definidos que configuran cada sistema político, y la participación real del individuo en él.

Se trata de conceptos que permiten profundizar en el conocimiento realista de por qué cada sociedad, con su conjunto de valores propios, privilegia un determinado comportamiento político, por ejemplo más activo en las democracias industriales, con una descentralización elevada en la forma en que los ciudadanos pueden ser representados y participar en la toma de decisiones públicas o estatales que les afectan más directamente, con respecto a otras sociedades como las latino-americanas en las que prevalecen aún hoy día un comportamiento político más aletargado, estructuras de poder *fácticamente* centralizadas en órganos y protagonistas nacionales; son aquéllos, conceptos que también permiten comprender por qué más corrupción administrativa y social en unas sociedades que en otras y el costo que la misma tiene con respecto a la determinación, asignación y ejecución de los voluminosos recursos públicos destinados formalmente al desarrollo integral del país.

En Costa Rica, estos esfuerzos investigativos muestran un déficit considerable, y es muy frecuente la práctica por la cual se enseña a estudiantes universitarios en ciencias sociales con sustento directo en textos anglosajones que no explican la realidad de nuestros procesos socio-políticos, asumiéndolos el estudiante como adecuados cuando no lo son, y obviándose así entonces un mayor compromiso y esfuerzo investigativo más autóctono. En materia de cultura política, prácticamente no hay estudios propios, salvo el que ofrecemos en nuestro más reciente libro referido arriba.

#### **4. El entorno político-burocrático imperante en Costa Rica<sup>(4)</sup>**

Desde que Albert Waterston publicó su informe ordenado por el Banco Mundial en 1964, *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la*

---

(4) Véase el documento *La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado*, de Johnny Meoño Segura, Asesoría Técnica Principal-PNUD, San José, 25 de octubre del 2001, elaborado para

*Experiencia*, no hemos avanzado mucho en el mundo y en Costa Rica para superar los muchos errores y debilidades que el ejercicio de dicha actividad exhibía en más de 130 naciones subdesarrolladas. Veamos sus principales conclusiones, y júzguese la validez actual de las mismas:

- a. Divorcio entre la planificación de largo plazo y la programación presupuestaria de corto plazo (además de que los gobiernos tendían a ser de “corto plazo”, fuera por golpes de Estado frecuentes o por no existir la reelección presidencial).
- b. Divorcio entre los aspectos económicos y los sociales del desarrollo.
- c. Divorcio entre los planificadores y los políticos (los planes servían básicamente para apoyar préstamos externos, y después no eran seguidos disciplinadamente por los superiores políticos).
- d. Divorcio entre los planificadores economistas y la viabilidad organizativa y gerencial de las instituciones (se veía la planificación como un asunto de hacer el plan por expertos, y exigir luego que la “burocracia” los ejecutara efectivamente).
- e. Los planificadores economistas utilizaban variables, perspectivas y métodos muy economicistas y macro, poco compartidos y entendidos por el resto de tecnócratas.
- f. Los procesos de formulación de tales planes eran poco participativos, y menos de representantes de la sociedad civil ni a nivel nacional, ni sectorial, ni regional ni local.

De nuestro propio esfuerzo investigativo y desarrollo conceptual en Costa Rica, identificamos otro conjunto de factores producto de nuestra *cultura política* prevaleciente que el planificador y el fiscalizador, pero sobre todo el líder político que aspira a la Presidencia de la República y sus asesores inmediatos, tienen que poder reconocer como elementos comunes en el comportamiento del político y del tecnócrata en general, pues ello influye decididamente en el nivel de seriedad, de profundidad y de calidad con que se acometa un esfuerzo de conducción guber-

---

conocimiento de la Contraloría General de la República a raíz de la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* de octubre del 2001. Incorporamos estas ideas básicas de dicho documento, como marco referencial actual que permite valorar de mejor manera las implicaciones y respuestas que este Proyecto de Ley objeto del presente comentario, reviste y proporciona al país ante dicha problemática socio-política e institucional.

nativa, de planificación y de presupuestación aún en presencia de la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Mantenemos la secuencia alfabética a este nuevo recuento:

- g. Los planes nacionales de desarrollo en Costa Rica a veces son promulgados al final de una Administración, y entonces no son útiles; aún en al menos dos momentos recientes en que fueron promulgados por Decreto Ejecutivo, su seguimiento fue nulo y sobre todo su fiscalización por parte de la Contraloría no se dio, y entonces los Gobiernos no se vieron obligados a rendir cuentas claras y concretas sobre su cumplimiento.
- h. Los programas electorales de los partidos no son obligatorios por la normativa electoral, ni responden a una estructura determinada que permita compararlos entre sí y confrontar lo que hace el Gobierno de turno, lo cual permitiría al elector contar con un parámetro para valorar tales opciones estratégicas y programáticas que sustenten mejor su decisión de voto; no hay tampoco ninguna obligatoriedad real ni sanciones por no producir tales propuestas electorales.
- i. Lo anterior también lleva a reconocer que no ha habido hasta ahora obligación legal para promulgar en cierta fecha el Plan Nacional de Desarrollo ni que éste contenga claros parámetros de desarrollo nacional, sectorial o regional y local del país, ni para convertir al Programa Electoral respectivo en base de dicho Programa de Gobierno a partir del 8 de mayo, lo cual obligaría a los partidos al menos, a pensar más seriamente en tales propuestas electorales.
- j. Los informes presidenciales cada año no son consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo –cuando lo hay– y no responden a parámetros evaluativos impuestos por la Asamblea Legislativa, sino a lo que el propio Presidente determine como más ventajoso, lo cual dificulta la labor de evaluación y control político verdaderos por parte de dicho órgano parlamentario.
- k. La Asamblea no sabe exigir cuentas sistemáticamente, y las Comisiones no corresponden con los sectores de actividad institucional en que el Gobierno organiza al menos nominalmente su actividad. Los partidos de oposición no han podido maximizar su labor contralora alrededor de figuras que pueden ser muy efectivas, como la de “ministros sombra” británica pero costarricense para que puedan actuar como “ministros sombra sectoriales” y puedan pedir cuentas a cada ministro de gobierno pero, precisamente, tanto sobre el ministerio como sobre el conjunto de entes autónomos en cada sector.

- l. La no reelección presidencial, ha impedido que los partidos desarrollen visiones estratégicas de largo plazo.
- m. Hay una desarticulación en la formulación y ejecución presupuestaria, entre las oficinas centrales de ministerios y entes autónomos, y sus direcciones regionales, con efectos de funestas consecuencias para el desarrollo regional o provincial puesto que tales presupuestos entonces reflejan muy poco las preferencias o prioridades de cómo atender las demandas reales de acuerdo con la visión de los funcionarios más cercanos a la prestación de servicios y bienes y, en consecuencia, a los usuarios. Muy pocos entes, y es casi nulo en gobierno central, muestran su distribución territorial del presupuesto, y menos se da un proceso de formulación presupuestaria de abajo hacia arriba.
- n. Los mecanismos sectoriales y regionales decretados desde 1976, con mecanismos de concertación socio-política estructurados para activarse constantemente y no a ratos, han sido desatendidos persistentemente por los partidos políticos y entonces su vigencia práctica ha generado poco beneficio al país pues lo que en su ausencia se produce, es desorden en la valoración de problemas, en la toma de decisiones y en la ejecución de éstas y de los correspondientes presupuestos públicos, contraviniendo así la figura constitucional de que el Estado tiene que actuar unitaria y responsablemente.
- o. La nula formación política en los partidos políticos, sobre todo en materia de procesos públicos y de la normativa que los regula, genera actitudes de gran improvisación en los equipos que formulan los programas electorales de Gobierno y, peor aún, acarrea actitudes de flagrante incumplimiento e impunidad cuando muchos de esos individuos acaban ocupando posiciones clave de apoyo a los respectivos jerarcas una vez que su partido gana las elecciones y premia a esos colaboradores con tales puestos de “confianza” en toda institución pública.
- p. La improvisación gerencial o administrativa en el contexto público, agrava la ineficacia producto de la improvisación técnica y política, y el gobierno no busca nunca de las universidades la formación del recurso humano necesario y preciso para superar esa situación tan deficitaria (recuérdese lo planteado por Waterston: los planificadores elaboraban planes ambiciosos técnicamente hablando, asumiendo que las instituciones eran capaces de ejecutarlos, pero fracasaban con frecuencia debido a que no consideraban tales planes, cuando estaban en su etapa de formulación, los requerimientos administrativos, gerenciales y organizativos a tomar en cuenta para adaptarlos, o crearlos!)

- q. El fenómeno de persecución política en las instituciones que se desató con especial virulencia a mediados de la década de 1970, en los entes autónomos particularmente con el régimen de presidencias ejecutivas instaurado en mayo de 1974, ha encontrado terreno fértil en los partidos mayoritarios que han compartido el poder desde entonces, y ha creado una situación de gran improvisación e inestabilidad en todo sentido, inclusive en las actitudes de mucho funcionario que busca, siendo leal al partido de su simpatía y haciendo proselitismo inclusive en tiempos laborales y a veces con recursos públicos, ver su carrera administrativa coronada por el éxito, aunque sea de corto plazo –los cuatro años de gobierno– y brincándose muchas veces los rigores del ascenso por mérito. Este factor en particular, amerita un cuidadoso contrapeso que un órgano fiscalizador debe tener presente a la hora de dictar lineamientos y normas técnicas, pues si éstas no incorporan elementos que confronten esas actitudes y prácticas fáciles, será difícil lograr que en los procesos de planificación y presupuestación de “nuevo cuño” se active algo significativamente distinto de lo que hoy las instituciones ya hacen en materia de planes/presupuestos y para que se impacte de manera distinta, más directamente, los niveles de eficacia y productividad tan deteriorados que muestra hoy el Estado costarricense.

La nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, sienta bases que a nuestro juicio pueden cambiar radicalmente esa situación vista arriba como propia de Costa Rica.

Con todo esto, pasemos a analizar el proyecto de marras.

## **5. La “modelística” imperante en el proyecto de Ley Orgánica, versus la modelística deseable**

Veamos cómo encaja el proyecto actual con los objetivos comprometidos con el BID en el marco del proyecto dentro del cual se financió aquél. Esta referencia de inicio permite ubicar adecuadamente los enunciados justificativos del Proyecto de Ley Expediente No. 14483. Sobre todo, porque el “modelo” adoptado por la Segunda Vicepresidencia que en ese Proyecto se menciona fue a nuestro juicio un planteamiento muy aleatorio de no más de 20 páginas a espacio doble,

que no contó como referencia directa en su elaboración a diciembre de 1999 –fuimos testigos directos de la forma como se manejó esta situación como miembro de la Comisión de tres expertos constituida desde setiembre del mismo año– con nuestro diagnóstico profundo e integral de la situación del país, del Estado y de su administración pública, diagnóstico que no fue en modo alguno sustituido por el “inventario” jurídico que también se venía realizando por parte de la Comisión. Tampoco constituyó –no, al menos, bajo la óptica rigurosa de lo que académicamente debe ser un diseño modelístico de país y Estado deseado– un modelo integral, global, coherente, detallado en sus deseables manifestaciones orgánicas, funcionales y comportamentales, y nunca con los contenidos que luego el proyecto de ley en sí –tal y como lo conocemos hoy– llegó a presentar en múltiples áreas.

Es posible que lo que fue nuestra propia contribución modelística como miembro de la Comisión –un documento amplio de doscientas páginas a doble espacio, con un amplio y profundo diagnóstico y con la propuesta integral de un modelo de país y de Estado–, haya sustentado o inspirado –siendo un producto que lógicamente mantuvo en su poder la Segunda Vicepresidencia después de nuestra forzada salida de dicho Proyecto en enero del 2000– muchas de estas ideas, pero sometidas posteriormente a severas distorsiones conceptuales y orgánico/funcionales, razón por la cual podemos opinar sobre ellas y sobre el Proyecto resultante en su conjunto, con un válido conocimiento de causa.

Algunos de los términos de referencia no satisfechos a nuestro juicio en el Proyecto objeto de análisis, aunque fueron formalmente comprometidos en su momento con el BID por la Unidad Ejecutora del Proyecto y con total autorización de la Segunda Vicepresidencia de la República, bajo la cual se ubicaba la orientación política de dicha Unidad Ejecutora, son:

*“Proponer un modelo de Estado que cumpla con los principios de participación, rendimiento de cuentas, descentralización, redimensionamiento de los gobiernos locales, transparencia y racionalización de recursos”.*

*“/Realizar/...una propuesta para el rediseño de las estructuras de gobierno local para su fortalecimiento. Incluye la valoración de la creación de estructuras regionales de gobierno”.*

Lo anterior, se clarificó aún más en los términos de referencia de los Consultores. Es así como los ejes centrales de la propuesta según se presentan en el documento de la Asamblea Legislativa en nuestro poder, realmente reflejan los alcances loables pero limitados del “modelo” consignado en este Proyecto de Ley, y menoscabados con respecto a lo comprometido con el BID.

Entremos en materia en cuanto a los alcances del “modelo” que se infiere del elaborado y confuso articulado en el Proyecto de Ley.

Es nuestro criterio inicial que el MODELO regulado o normado en este proyecto de ley orgánica, ofrece una sola vía que no delinea un cambio importante que responda al signo de los tiempos presentes: PESOS, no CONTRAPESOS.

Nos explicamos: el proyecto y su concomitante supuesto MODELO, busca efectivamente fortalecer más allá de cualquier duda u obstáculo el poder político-institucional del Poder Ejecutivo y en consecuencia del Presidente de la República. *Toda la normatividad elaborada no deja lugar a dudas de que se trata de un proyecto para fortalecer aún más el régimen presidencialista del país.* Todos los PESOS se definen en este sentido, y no hay ni un CONTRAPESO que permita identificar un solo contratiempo para que el Presidente de la República de Costa Rica mueva todo el aparato institucional, incluidas municipalidades literalmente, a su antojo. *El que no haya CONTRAPESOS de ningún tipo, significa que el MODELO finalmente “esbozado” no consideró transformaciones significativas de la actual composición centralista y centralizada del poder político institucionalizado ni de la participación protagónica, no meramente tutelar o cosmética, de la sociedad civil.*

*De hecho, la descentralización política-territorial que casi todos los partidos y líderes políticos preconizan hoy aunque sea retóricamente, no encuentra eco en este proyecto. Ni hay espacio alguno para nuevas y mejores formas efectivas de participación y de decisión de la sociedad civil, lo cual contraviene o anula el sentido de los buenos deseos planteados en los Principios Generales y Carta de Derechos del Usuario. Nos referimos a que si la aplicación misma de tales derechos queda en manos de los mismos funcionarios públicos, permanecerá para el ciudadano un costo enorme de denuncia ante*



órganos superiores o jurisdiccionales –y una gran demora–, lo cual se daría en mucho menor grado si se planteara y lograra una real descentralización del poder de decisión y acción a ámbitos territoriales inferiores y ello se correspondiera con una verdadera participación directa del ciudadano o sociedad civil en la dirección política superior de las resultantes nuevas estructuras de poder descentralizado, tal y como fue nuestra propuesta modelística en el contexto del grupo inicial de trabajo que se constituyó a raíz de nuestra iniciativa profesional e intelectual ante la Segunda Vicepresidencia para dar vida a este Proyecto, en julio de 1999.

*El proyecto lo que delinea con claridad absoluta, es un modelo de desconcentración territorial del PODER EJECUTIVO, el cual podría ciertamente, en ausencia de verdaderos esfuerzos descentralizadores, contribuir a mejorar el funcionamiento de las instituciones como tales y de la Administración Pública en su conjunto. Si sólo esto se lograra, diríamos que el proyecto sería de relativo beneficio para el país, pues permitir que las instituciones hagan mejor lo que hoy hacen tan mal y a medias, podría mejorar de manera significativa el impacto del gasto y servicios públicos en beneficio de la población nacional.*

*El problema de fondo sobre el que es indispensable advertir, es el del contexto político en que tales cambios se darían, es decir, un contexto de politización creciente y servilismo partidista en casi toda institución pública que ahoga los intentos más sanos de muchísimos funcionarios por servir sólo con sentido de lealtad a la función pública y al usuario costarricense sin importar a qué partido político pertenezca. Hablamos de un dirigismo centralista que, más fortalecido aún, podría hacer inoperantes los sanos y crecientes deseos de la sociedad civil por asumir un mayor protagonismo en las decisiones que los afectan y en el manejo de los concomitantes recursos financieros y de todo tipo asociados, dejando el bienestar de las comunidades siempre en manos de funcionarios que, si bien regionalizados, seguirán respondiendo a líneas de autoridad y visiones que parten de, y llevan inexorablemente a, San José. Y, sabemos además que tales visiones centralistas no son las que mejor garantizan, hoy día, una equitativa y comprometida respuesta del Estado a los problemas y prioridades según las experimentan las poblaciones de cada provincia, cantón, distrito y comunidad del país.*

Es seguramente en este sentido que el proyecto busca fortalecer tanto el poder decisonal, de control, de evaluación y de sanción del

Presidente de la República, que ha buscado expresamente asegurar que no queden espacios –ni siquiera a nivel cantonal y local– que no respondan dócil y expeditamente a la voluntad unipersonal de aquél.

El “modelo” finalmente escogido por quien tuvo la autoridad para hacerlo según se comentó arriba, en realidad constituyó a nuestro juicio una propuesta muy sucinta y sin consideraciones de fondo ni exhaustivas sobre el fenómeno político costarricense que pudieran haber sustentado razonablemente un verdadero e integral modelo ideal y viable para confrontar y superar de manera convincente esas debilidades propias de nuestro sistema político-institucional y de nuestro comportamiento socio-político, es decir, de nuestra particular y volátil cultura política forjada durante 500 años.

Es por todo esto, y por diferendos serios sobre aspectos de principio y de ética, que diferimos radicalmente con la redacción específica del MODELO resultante y con los supuestos esgrimidos o asumidos por quienes a nivel político superior lo han respaldado.

Esto, dicho en cuanto al MODELO sin CONTRAPESOS que el proyecto evidentemente refleja.

## **6. Un articulado confuso, que parte de un diagnóstico errado de la realidad nacional**

El articulado por su lado y la intención de cada Capítulo según se expone en el proyecto en nuestro poder, ofrecen ideas interesantes que ciertamente permitirían, como anticipamos arriba, integrar la acción de las instituciones en una visión unitaria y centralista de Gobierno, en formas en que nosotros mismos clamamos desde 1976 y con particular sustento en la LGAP a partir de 1978, como una opción administrativista para la “modernización del Estado”, dizque para lograr que sus instituciones pudieran prestar mejores servicios al pueblo.

*Pero, por desgracia el tiempo no ha transcurrido en vano, y el Proyecto parte como anticipamos atrás, de un diagnóstico totalmente falseado o ingenuo, y en todo caso infundamentado sobre la realidad actual costarricense: no se reconoce la creciente corrupción e ineficacia que caracteriza a nuestras instituciones debido al clientelismo político*

partidista que se ha enseñoreado de las mismas desde el régimen de presidencias ejecutivas de 1978. Esto significa que el peor problema que hoy enfrenta el país, el de la politización insoportable de las instituciones y del funcionario público porque hoy responden más a partidos que al compromiso con la función pública como tal, se obvia por quienes redactaron la ley, y entonces incurren en cambios que sólo tienden a fortalecer al Presidente y al Poder Ejecutivo, en detrimento de esos CONTRAPESOS que significan por lo menos juntas directivas a veces rebeldes, o con 3 de la “oposición” y 4 del Gobierno (aunque esto también nosotros lo adversamos y buscamos eliminar, pero sustituyéndolo con otros CONTRAPESOS).

También se dispone la creación de una ADMINISTRACIÓN REGIONAL con un individuo de nombramiento del Presidente de la República –un administrador regional, idea interesante pero quedándose el proyecto de ley en una versión de figura regional, llamada a ser servil del Presidente de la República– que será jerarca y director político de todos los funcionarios de ministerios y entes autónomos que trabajan en cada región de desarrollo, y un tipo de “consejo regional de desarrollo” también gobiernista cien por ciento, sin ninguna capacidad de decisión ni aglutinamiento de las fuerzas “vivas” de cada región –usuarios, clientes, beneficiarios... en fin, ciudadanos–, como fue la experiencia positiva del país con Consejos Regionales de Desarrollo de 1976 a más o menos 1993.

Al partir de un diagnóstico tan infundamentado, o ignorar la situación de servidumbre político-partidista que el país y las instituciones públicas viven, entonces todas las medidas teóricamente diseñadas para tener un aparato institucional más moderno, más integrado, que funcione mejor, que “rinda cuentas”, que “evalúe” sus logros, de servicio al usuario, etc., chocan con esa “práctica política” que a nuestro juicio, lejos de ser abortada o confrontada inclusive con las varias “comisiones o consejos consultivos” de que habla el Proyecto –siempre de carácter consultivo, no decisorio–, será más acentuada, perdiéndose los pocos mecanismos de CONTRAPESO que hoy día aún impiden que el “partido en el poder” arrase con todos los puestos y recursos públicos para favorecer estrictamente a sus partidarios que buscan precisamente en toda campaña política, un puesto en la burocracia pública como premio a su contribución electoral.

## 7. Planificación y presupuesto, distorsiones a granel

Hay además planteamientos a nuestro juicio distorsionados y distorsionadores de lo que deben ser conceptos y mecanismos esenciales para realmente modernizar y hacer más transparente la función pública, por ejemplo en cuanto a planificación y presupuestación.

Una función de planificación socio-económica en el ministerio de la presidencia como el proyecto dispone, es un grave error, pues el liderazgo o dirección a ejercer en el contexto público por parte de un ministro de la presidencia tiene por naturaleza que ser básicamente político, pero de coordinación política de intereses de jerarcas, y con la Asamblea Legislativa y los grupos de interés y de presión del país que revolotean alrededor del Presidente de la República en busca de reivindicaciones.

La actividad de planificación tiene que ser más de mediano y largo plazo, más técnica, aunque no menos política en su proyección y liderazgo interinstitucional. Un ministro de la presidencia simplemente nunca tendrá tiempo para atender los complejos requerimientos de una planificación gubernativa bien hecha y efectiva, y entonces tendrá que delegar en sus “secretarios ministeriales”, quienes tendrían a cargo la planificación socio-económica y la planificación urbana. Al final de cuentas, ¿qué se logra sin ese poder político focalizado a liderar el proceso de planificación? Dejarlo en manos de “viceministros rectores” de subsectores. Sostenemos la tesis de que un viceministro o secretario ministerial, en cualquier de los campos en que el proyecto de ley busca innovar con esta figura, difícilmente podrá imponer una voluntad y un liderazgo sobre los ministros rectores de sector. Entonces, la dirección o conducción política de la actividad de planificación se debilitará y dispersará.

Además, la gran revolución en el país sería a nuestro juicio integrar planificación con presupuesto, lo cual el proyecto de marras no toca y nuestro modelo y nuevo libro del 2001, sí, ya que proponemos con sustentadas justificaciones cómo el Ministerio de Hacienda debe dedicarse básicamente a generación de ingresos, y la actividad presupuestaria pasar a MIDEPLAN para un nuevo Ministerio fuerte y articulado de Planificación y Presupuesto.

Más bien el Proyecto deja las cosas como están, pero con más confusión, y dejando también intacta a la Autoridad Presupuestaria, que es un órgano nocivo para el funcionamiento dinámico de las instituciones públicas. *En este campo no se innova nada, aunque ya la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del 2001, incorpora profundas reformas en estas materias mucho más allá de lo que este proyecto de ley intenta hacer,* ante lo cual lo que éste propone se vuelve a nuestro juicio, obsoleto, inoportuno.

En México y otros países latinoamericanos, por ejemplo, se da un modelo que ha funcionado muy bien: un ministerio de hacienda y crédito público, y uno de planificación y programación presupuestaria, que es el modelo que nosotros favorecemos. Un ministerio de hacienda no tiene ni visión, ni tranquilidad ni capacidad para “planificar” o proyectar la economía y desarrollo social del país a largo plazo, pues siempre cae sólo en los aspectos financieros del crecimiento, y de corto plazo. Debe ser natural que planificación y presupuesto estén juntos, y por eso es que aquí nunca ha funcionado bien la planificación en MIDEPLAN u OFIPLAN antes, pues planificación sin presupuesto, tampoco resulta en nada operativamente efectivo.

Otro gran error de visión política y de falta de pragmatismo a nuestro juicio, es que se ponga a la Asamblea Legislativa a “aprobar” el Plan de Desarrollo Nacional.

Éste, parece un trasplante de un modelo francés que sinceramente no estamos seguros si opera aún. Pero, funcionaba relativamente bien pues es un régimen parlamentario, y la mayoría de miembros del Gabinete son parlamentarios también y todos tienen que rendir cuentas, o defender su gestión, semana a semana ante dicho Parlamento. Además, los ministros salen nombrados normalmente del Parlamento, y regresan a él en caso de disolución anticipada del Gobierno.

Ni siquiera cabe preguntarse quién gobernaría entonces en Costa Rica, si el Gobierno o la Asamblea. Se podría especular de que podría darse un forcejeo y cabildeo del peor cuño si 57 diputados tienen el derecho de votar por el Plan de Gobierno, y se dedican a exigir prebendas, caprichos, etc., en forma de programas y recursos, para dar su voto. ¿Podríamos llegar a tener así un verdadero Plan de Desarrollo

coherente y consistente, que refleje la voluntad del Presidente y del Gobierno ante el pueblo que lo eligió? En última instancia, lo que el Proyecto de marras plantea resulta en una aprobación simbólica, pues si la Asamblea lo imprueba, el Poder Ejecutivo debe revisarlo y enviarlo de nuevo una segunda vez a la Asamblea, la cual tiene por fuerza que aprobarlo dentro del siguiente mes. Su aprobación legislativa, además, no tiene fuerza de ley.

Por otro lado, el proyecto que comentamos no pone al Presidente ni a sus ministros a rendir cuentas anuales, y menos semanales, a la Asamblea sobre la base de dicho Plan Nacional de Desarrollo, lo cual sería más políticamente saludable que “aprobar” sin consecuencias, dicho Plan. Ni se reestructura la Asamblea Legislativa para que los diputados estén en mejores condiciones de realmente vigilar y pedir cuentas al Poder Ejecutivo (al Presidente y a cada ministro rector de sector), como serían “ministros sombra sectoriales” pero bien constituidos así como comisiones legislativas sectoriales que coincidan con los sectores de Gobierno. Estamos ante un MODELO sin CONTRAPESOS, y además, no viable para la cultura política de este país. Sería, simplemente, inoperante.

*También en este tema de la rendición de cuentas y obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y de planes institucionales de largo, mediano y corto plazos, la referida nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131, innova de manera mucho más rica y equilibrada para beneficio del país.*

## **8. Violentamiento de la autonomía municipal**

Luego, lo que se dicta a nivel de planes sectoriales, regionales, cantonales y locales, es sumamente confuso pues categoriza tipos de planes cuyos “órganos directores” al fin de cuentas no son el “ministerio” o secretaría de planificación, sino un sinnúmero de jerarcas distintos, comprometiéndose a las municipalidades inclusive a plegarse a planes nacionales, regionales, cantonales y distritales en los que el Gobierno Local prácticamente no tiene participación en este MODELO así normado, aún cuando la Ley de Planificación Urbana sí lo establece así con los planes reguladores cantonales, y el Código Municipal también, y sobre todo el amplio espíritu de autonomía municipal en la Constitución Política.

Es insensato a nuestro juicio, y se exagera la jerarquización de planes de desarrollo que en todo momento responderían exclusivamente

a la voluntad política del Presidente de la República. No hay en este esquema, pues, un CONTRAPESO razonable y sólido constituido por las municipalidades y los ciudadanos o sociedad civil en los procesos “planificadores” que determinarían el desarrollo de la provincia y cantones. Las Comisiones de Desarrollo Distrital y los Consejos de Desarrollo Comunal allí planteados, también constituyen mecanismos distorsionadores de las verdaderas competencias de cada municipalidad para planificar el desarrollo de cada cantón, aunque sabemos que en la praxis son muy pocas las que realmente planifican el desarrollo cantonal, más por desidia o indolencia y falta de liderazgo político local que por falta de recursos.

Una cosa es participar en actividades que busquen ordenar o planificar el desempeño de los entes nacionales que operan desconcentradamente, y otra cosa es subordinar a la municipalidad a “planificar” con representantes del pueblo y de las instituciones para sugerir luego tales propuestas a un Consejo Regional de Desarrollo donde las municipalidades de hecho no participan. *Hay aquí una confusión que no ayuda en nada a clarificar el panorama de acción y proyección deseable de las municipalidades con sustento en su propio marco legal.*

Inclusive con respecto a las mismas reformas anunciadas por el Gobierno al régimen municipal casi colateralmente al presente Proyecto (proyecto de ley de transferencias municipales), no introducen mayor novedad al marco legal existente, y sobre todo, comportamental del país. Estamos, de nuevo, ante un flagrante ejemplo de una faceta de nuestra “cultura política”: el formalismo normativo, esta vez creyendo que por introducir nuevos “adjetivos” al amplio marco legal que ya existe en la *Ley de Planificación Urbana y en el Código Municipal* mismo y que viene siendo ostentosamente incumplido por todos, avanzamos algo, sin preocuparnos de que lo que más urge entender en este país del Señor es por qué, teniendo leyes buenas y claras inclusive en materia municipal, simplemente no actuamos conforme a ellas.

Lo “novedoso” en esas pretendidas reformas al Régimen Municipal, tampoco nos genera un particular optimismo: trasladar el 10% del Presupuesto Nacional en un lapso de 7 años. Además de que se deja por fuera en tal traslado al más voluminoso gasto de los entes “autónomos”, vemos con nostalgia que en países como Argentina, Colombia, Brasil, México, Venezuela, el gasto realmente descentralizado de las provincias para abajo es de más de un 50% del total del gasto público, mientras que en Costa Rica apenas estaríamos llegando, en siete años, a un paupérrimo 3 o 4% (hoy es aproximadamente de 1%).

## **9. Inadecuada distribución de competencias ministeriales**

Por otro lado, la distribución de competencias del Poder Ejecutivo que el proyecto hace, es interesante, intelectualmente meritoria, pero puede mejorarse, y supone que la misma dará lugar a diez carteras o ministerios, lo cual nos resulta ilógico así como técnica y políticamente innecesario por limitante. Creemos, además, que la integración de varias competencias es errada, como en cuanto a Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, pues aquí debería estar también Desarrollo Rural, tema y ámbito funcional mucho más amplio que la parte productiva agrícola. Además, las funciones o competencias que otorga a esta eventual cartera, son totalmente lesivas a la autonomía municipal en la misma materia, y hay Resoluciones de la Sala IV que no dejan lugar a dudas (la No. 5445-99 de julio de 1999, por ejemplo) en cuanto a cuál es la naturaleza prevaleciente de dicha autonomía por sobre lo que hagan o decidan órganos nacionales del Poder Ejecutivo. Luego, ubicar al ICE en un ámbito de “infraestructura” junto con transporte y puertos, seguridad vial y edificaciones y obras públicas, no parece muy racional.

El criterio general que nos merece este Capítulo, es el de que se ha buscado una precisión jurídica macro que no ayudará mucho a clarificar y agilizar procesos y, con ello, la eficacia misma de las instituciones y del Estado en su conjunto. Identificar diez grandes campos para limitar las “grandes carteras” ministeriales, obliga precisamente a una subsumisión de actividades importantes hoy día en manos de entes esenciales en cuanto a la relativa autonomía de que hoy disfrutan, la cual se verá grandemente enajenada en manos de “secretarios” o viceministros que en la praxis, nos tememos, no tendrán un gran peso político para realmente dirigir a tales entes como el ICE, AyA, IDA, CNP, a no ser que se vislumbre una “compensación” al considerar el Proyecto a estos como entes públicos que contarán solamente con un Gerente, sin junta directiva, de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro rector respectivo.

Además, si se clarificara aún mejor el régimen de “dirección política” como este Proyecto hace (aunque exagerándolo en exceso) más allá inclusive de lo que hoy define en ese campo la LGAP, esa subsumisión de entes hoy esenciales, y de ministerios también vitales, no resulta indispensable, y más bien, repetimos, causará una gran confusión y pérdida de compromiso con la especialización requerida de prácticamente todo ente público e institución autónoma que desde hace unos veinte años hasta hoy han funcionado mal porque los ministros simplemente no han ejercido como rectores de sector con la inaceptable complacencia de



cada Presidente de la República. Pero, son entes que han acumulado ciertamente una gran experiencia y capacidad técnica para hacer mejores cosas bajo una mayor independencia funcional pero racional e inteligentemente dirigidos por cada ministro rector... si lo hicieran como la LGAP dispone que debe hacerse (Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100).

#### **10. Una dirección interorgánica sumamente confusa: ¿quién manda al final?**

Otro asunto grueso: quién dirige a los entes descentralizados?

Un sinnúmero de jerarcas: por un lado, el Presidente actuando solo; por otro, el Presidente actuando con el Ministro del ramo como Poder Ejecutivo; en tercer lugar, el Ministro actuando como rector de sector; en cuarto lugar, cada “secretario ministerial” actuando sobre los mismos entes ubicados en su “subsector”; y, para quien no quiera caldo dos tazas: a nivel provincial, el “administrador regional” que será designado por el propio Presidente de la República. Luego, otro problema: en toda esta pirámide confusa de mando múltiple, ¿quién mandará realmente? Si todos estos pueden “dirigir” a cada ente descentralizado mediante emisión de “directrices”, entonces podemos imaginar –pues no hay CONTRAPESOS que podamos distinguir– la multiplicidad de “pedidos u orientaciones políticas” y la confusión que ello creará, al punto del inmovilismo o inacción institucional, o fragmentación de acciones reales.

#### **11. Violentamiento inadecuado de la autonomía administrativa de las instituciones**

Una situación adicional de verdad alarmante: siempre hemos predicado que el Poder Ejecutivo vía el ministro rector debe dirigir a los entes de su sector, y rendir cuentas por ello y por ellos. La Ley General de la Administración Pública lo define muy bien, aunque nadie la entienda o aplique fidedignamente hasta el momento, ni siquiera importantes colegios profesionales que como el de Abogados, sostenemos respetuosa pero críticamente, debían haber sido guardianes más celosos de la “legalidad estratégica” de este país. Hasta aquí estamos bien. Este proyecto retoma este concepto. Lo grave es que lo dirige a su modo, en

su modelo SIN CONTRAPESOS, y pone al Poder Ejecutivo inclusive –mucho más allá de lo que sabidamente permite la actual LGAP– a “autorizar los actos” del ente descentralizado, lo cual equivale a administrar, y dejaría a cada “ente dirigido” en manos de los caprichos o deseos de un ministro rector, sin poder mover un dedo para aplicar discrecionalidad en la ejecución de “directrices políticas”, pues los actos son los que le permiten al ente ejecutar aquéllas. Habría un servilismo total en el más amplio sentido, con respecto al Poder Ejecutivo.

Si a esto se agrega que la mayoría de juntas directivas de entes autónomos desaparece en este proyecto y que sería el ministro quien nombraría a un gerente a su libre voluntad, e igual lo removería, piénsese en la piñata política que se desataría en el país, considerando que ahora honestamente sí hay una creciente persecución partidista a los funcionarios públicos en cada gobierno que llega (sea por “sed de puestos” para premiar a los “suyos”, sea porque muchísimos funcionarios han sucumbido ante el poder de los partidos y prefieren buscar cómodos ascensos y beneficios por su lealtad partidista más que por mérito administrativo y técnico, y entonces incurren en un proselitismo y activismo indebidos como funcionarios públicos, a favor de un partido político, haciéndose entonces de “desconfianza” para el otro partido, cuando éste llega!). Es un círculo vicioso creciente que hemos estudiado demasiado bien como para no denunciar ahora la gravedad de la situación actual... y futura si pasa este proyecto de ley en su actual configuración “modelística”.

Cabe una duda razonable que los abogados especialistas en Derecho Público deben atender y valorar. Se trata del régimen de instituciones descentralizadas y empresas públicas, Capítulo IV, el cual fue radicalmente variado con respecto a su versión original que establecía que el Consejo de Gobierno podía acordar la conversión de instituciones autónomas, en empresas públicas, cambiándolas a un régimen de empleo común (antiguo artículo 188). En este proyecto, no ubicamos a entes como el ICE, AyA, CNP, IDA, IMAS, SENARA, y varios otros, lo cual significaría que caerían dentro de la tipología de entes públicos con un jerarca unipersonal nombrado por el Ministro rector, y sujetos a un régimen de empleo de derecho común.

Un riesgo adicional al de la politización galopante que se daría en tales circunstancias, es el de sujetar sus operaciones y régimen de empleo al derecho común, y tener como Asamblea General al Consejo de Gobierno, totalmente político y politizado para bien y para mal.

Hay un concepto ambiguo: si en caso de cambio de régimen de algunas instituciones producto de esta nueva Ley, ¿habrá respeto a sus condiciones laborales-salariales “mientras” no los despidan pues pasarían a regirse por el derecho común, o el respeto a su estabilidad laboral de que se habla es hasta que se pensionen o quieran irse? Igual pasaría con cualquier otra institución con actividades comerciales o industriales. ¿Podría ser que una vez transformadas producto de esta Ley en empresas públicas, y aún cuando los exempleados conserven sus condiciones laborales y salariales, puedan despedirlos de inmediato o después como empleados privados, sin debido proceso o causa justificada?

EN REALIDAD, debemos reconocer que se ha hecho un buen trabajo de diseño de abogados, pero es también por esta razón que el mismo es muy sesgado. Hay ciertamente cosas interesantes que se incorporan por las que hemos clamado durante muchos años, y que dejamos delineadas en el modelo que elaboramos y presentamos al Gobierno en diciembre del 2000.

También aparecen, como anticipamos arriba, conceptos y mecanismos (regiones, sectores con ministros rectores, planificación, presupuesto y muchas otras ideas), pero francamente alejados de las claras concepciones coherentes y articuladas elaboradas por nosotros en aquel modelo presentado en diciembre del 2000, seguramente buscando sus redactores cierta originalidad pero más bien creando un régimen de confusión y de facilismo dirigista y centralista para el Presidente de la República, nada transparente, en cuanto a sus alcances reales, de convertirse en ley de la República.

## **12. Nuestro “modelo”: más radical, pero con pesos y contrapesos**

“Nuestro modelo” es más radical aún que éste, pero con el mérito de que sí desarrollamos muy profusamente el concepto de CONTRA-PESOS, sobre todo en cuanto a descentralización integral y participación de la sociedad civil se refiere, tal y como planteamos en nuestro libro ya referido *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*

Hay un proyecto de regionalización de servicios públicos de la ex-diputada liberacionista Joycelin Sawyers en la Asamblea, muy interesante. Creemos que este proyecto de marras supera en esa materia a éste de esta ex-diputada liberacionista, pero insistimos en que el país

requiere una descentralización real, no una desconcentración administrativa del Poder Ejecutivo. Y, también hay otro de Fuerza Democrática sobre descentralización y participación ciudadana, que sí es más radical que lo que este proyecto del Gobierno plantea en estos campos, aunque menos radical e innovador que el modelo estratégico e integral que nosotros creemos necesario para Costa Rica.

Es éste, en suma, un proyecto de ley orgánica “presidencialista” cien por ciento, cuando el grito de los tiempos clama por un régimen más participativo y, consecuentemente, descentralizado.

Por eso es riesgoso, ya que agravaría las debilidades de nuestra cultura política, las cuales han permitido que llegemos al extremo de insanidad y falta de juicio y de actitud para exigir cuentas claras a nuestros gobernantes por el mal desempeño institucional. Este servilismo político que prevalece en el país, se vería profundizado por el MODELO sin CONTRAPESOS que este proyecto de ley predica.

Finalmente, este Proyecto debe ser sopesado a la luz de las reformas pretendidas posteriormente por el mismo Gobierno para establecer en Costa Rica un sistema “cuasipresidencial”, pues éste también sólo tendería a fortalecer al Presidente desmedidamente, más allá inclusive del proyecto de Ley Orgánica. ¿Por qué lo decimos?

Primero, porque no se incorpora en dicha visión el “modelo completo parlamentario”, lo cual resulta altamente desequilibrado. Segundo, porque a tono con esto último, resultaría que el Presidente puede perder a su Gabinete si la Asamblea se lo censura, pero él puede mandar a la Asamblea a la casa si no le aprueban un paquete significativo de proyectos, dizque para que “la Asamblea también asuma su responsabilidad”.

Veamos el escenario futuro si esto se da: a) cambiar un Gabinete puede ser bueno para el Presidente, incluso porque le daría oportunidad de “poner” a otros amigos o colaboradores con quienes tiene compromiso, y le haría menos difícil o penoso (por amiguismo) pedirle a su equipo de “arranque” que se vaya a la casa; b) disolver a la Asamblea, crearía un cisma terrible, y a menos que haya reelección inmediata de los diputados, éstos tendrían que irse a su casa al mes, o al año... y, nos preguntamos: ¿cuál diputado querrá votar en contra de iniciativas del

Presidente sabiendo que la consecuencia probable es que él disolverá la Asamblea y tendrá que irse a casa, sin posibilidad de postularse de nuevo?; c) quién sanciona o censura al Presidente si es él quien está fallándole al país?; d) el Presidente tendría el mejor de dos mundos: el presidencialismo a ultranza, y el “parlamentarismo” pero para castigar al Parlamento, sin arriesgar él nada, pues continuaría como Jefe de Estado y Jefe del Gobierno.

No se trató pues de un pecado menor de fortalecimiento del “centralismo presidencialista”, en una época en donde lo requerido para superar la creciente ingobernabilidad del país es más bien transferir poder político, tributario e institucional a ámbitos territoriales inferiores. Ambos proyectos decantan un “modelo de país y de Estado” en el que se buscó un preciosismo jurídico muy unilateral. Son modelos altamente centralistas y serviles que no ofrecen respuestas orgánicas y funcionales que impacten el comportamiento históricamente aletargado del costarricense, tanto del político como del tecnócrata como del ciudadano organizado y del ciudadano común en términos de una actitud y participación de nuevo cuño en nuevas estructuras del poder político más cercanas al individuo en la provincia, en el cantón, en el distrito y en cada comunidad en donde el Estado adquiere presencia física, material.

Por último, un esfuerzo de esta naturaleza que no implique la sana intención de concertar los diagnósticos mismos y el modelo ideal y viable del país, de Estado y de sistema político-institucional antes de proceder a redactar “proyectos de leyes”, será un esfuerzo que suscitará la mayor desconfianza del pueblo y de los partidos políticos de oposición. Costa Rica requiere de una mayor apertura participativa de un Gobierno que pretenda una transformación tan monumental como la registrada en un Proyecto como éste, inclusive con sustento en la más amplia visión “premodelística” que el suscrito promovió en la iniciativa original que fue aceptada por la Segunda Vicepresidencia de la República como punto de partida del proyecto con recursos prestados por el BID, y que llevó, con las enormes distorsiones señaladas, al actual Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública. *El país sigue, definitivamente, requiriendo algo como esto. Sólo que se puede hacer mejor.*