

- 5 Ortiz Ortiz, Eduardo: "Costa Rica, Estado Social de Derecho". Revista de Ciencias Jurídicas N° 29. Universidad de Costa Rica, marzo de 1977.
- 6 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7630. Proyecto de Reforma a la Constitución Política.
- 7 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 1581. Secreto N° 1581.
- 8 Asamblea Legislativa, Archivos: Expediente N° 7636.
- 9 Ley General de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 1980. Tomo I, págs. 58-61; tomo II, págs. 14 y 15. Imprenta Nacional, 1980.
- 10 Entrevista al Licdo. William Rosales, Actuario del Tribunal de Servicio Civil. I Semestre 1980.

CONSIDERACIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVAS

(Reflexiones a propósito de la normativa jurídica
del Banco Central de Costa Rica)

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

SUMARIO: 1. Observación; 2. Introducción; 3. Autonomía bancaria; 4. Banco Central; a. Gobierno, b. Presidencia ejecutiva, c. Funciones; 5. Ley "4-3"; 6. Ley de "Presidencias ejecutivas"; 7. Reglamento de la "Presidencia ejecutiva"; 8. Reglamento del Banco Central sobre la "Presidencia ejecutiva"; 9. Consideraciones a modo de "conclusión general"; 10. Resumen.

S i g l a s

SBN	Sistema Bancario Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PSD	Partido Social Demócrata
PU	Partido Unidad
CP	Constitución Política
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
BC	Banca Central
UCID	Unidad coordinadora de investigación y documentación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional.
LOBC	Ley orgánica del Banco Central
AD	Acción Demócrata

1. *Observación.*

Este breve trabajo trata de ser un intento por efectuar una lectura de sociología política, estatal o jurídica que muestre algunos aspectos subyacentes de los procesos que se han dado en la Administración Pública de Costa Rica. Es parte de otros materiales que hemos escrito sobre este acercamiento a la comprensión del Estado moderno en nuestro país. En este sentido no es nada acabado ni en vías de finiquitarse, al contrario es un arranque de una investigación más madura (y sin duda al futuro) que esperamos realizar. Y, obviamente, un punto más de investigación a la par de otras muchas investigaciones que se publicarán por especialistas en derecho y en los otros campos de la Ciencia Social.

De ahí, pues que estas páginas se deben considerar como un borrador, como una versión preliminar.

2. *Introducción.*

Desde la Guerra Civil de 1948, y su secuela de aspectos políticos, económicos y sociales, la Banca Central ha jugado un papel importante en el desarrollo de la vida nacional.

El decreto-ley de nacionalidad bancaria, N° 71 del 21 de junio de 1948, consituye un cambio relevante en las reglas del juego de los grupos dominantes en el país. La formación de una nueva élite, fortalecida al amparo de los créditos bancarios (y, obtenidos con el favor del oficialismo estatal), ha dado pie para señalar a ese grupo como parte de una "burguesía bancaria" o a lo sumo "estatal". El contepto es incorrecto, desde el ángulo socio-económico, pero su intencionalidad es destacar que una fracción de ese todo que es la clase social predominante costarricense, tiene esa connotación de haberse formado a expensas de las facilidades en la obtención, disfrute y administración del crédito bancario. De este modo, la llamada "nacionalización bancaria", como los demás fenómenos y entes públicos empresariales (monopolio de los seguros, fábrica nacional de licores, etc., y más adelante Co-

desa, Recope, Transmesa, ...) han sido un eficaz instrumento para la formación de esa fracción dominante conectada a las esferas oficiales.

En otras palabras, aquellos sectores de una clase media emergente, cobijados bajo el alero de grupos políticos como el "Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales", "Partido Acción Demócrata", "Partido Social Demócrata", y otros más, (en la década de los años 40, de este siglo) comprendieron bien que tenían el imperativo histórico de desplazar a la generación del "Olimpo" y a la oligarquía cafetalera tradicional, parapetada entre otros mecanismos de poder en la banca privada (para lo cual vale la pena recordar, por ejemplo, la pugna —al interior de los cafetaleros— en torno a la figura de Alfredo González Flores y la dictadura de los Tinoco.¹ (1917-1919).

Detrás de la lectura sociológica y política de la banca en Costa Rica, se descubren, parte de las reglas del juego, de la clase dominante del país y de su hegemonía. De ahí, que un estudio sobre la banca y la moneda está lejos de la lectura ingenua que se podría hacer de los trabajos, en esta materia, de Tomás Soley Güell, ideólogo y ejecutor —entre otros— de las diversas fracciones de la clase hegemónica en la primera mitad del Siglo XX.

Inconstitucionalmente, se tuvo al país ante una situación de suspensión de tipo oficial de cambio. Ello forma parte de la actuación ineficaz y deficiente de la Administración que cubre el período 1978-1982. Los hechos deben ser analizados, pues, los hechos no hablan por sí solos; es preciso hacer una labor de diagnóstico y de auscultación.

Quienes consideran que el derecho no tiene nada que ver con la política, olvidan o simulan ignorar que el derecho es la política traducida en normas jurídicas o, en otros términos, el campo de fuerzas sociales y de poder, configurado jurídicamente.

¹ Cf. Nuestros estudios *La Social democracia en Costa Rica* (San José: Imprenta Trejos, 1977), *Partidos Poder y Derecho* (San José: Litografía Lehmann, 1980), *Notas a la Constitución Política* (San José: Imprenta Trejos, 1978); *El reformismo y el Partido Acción Demócrata* (San José: Facultad de Derecho, UCR, 1981), *Estado, derecho y "Acción Demócrata"* (San José: Facultad de Derecho UCR, 1981). Asimismo las obras de Eduardo Oconitrillo sobre González Flores (UNED, 1980), Tinoco (Editorial Costa Rica, 1980), Fernández Güell, (Editorial Costa Rica, 1980).

3. *Autonomía Bancaria.*

El art. 1º del decreto-ley N° 71 (1948), citado manda:

Nacionalícese la banca particular. Sólo el Estado podrá movilizar, a través de sus instituciones bancarias propias, los depósitos del público.

Los bancos expropiados (Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense y el Crédito Agrícola de Cartago) pasaban a formar parte del sistema bancario nacional (SBN). La característica esencial de la nacionalización radicaba en que sólo el Estado banquero podía recoger ahorros "del público" lo cual, se trataba, de ensamblar con la banca central. Así en 1950 "la separación del Departamento emisor del Banco Nacional y su transformación en el Banco Central de Costa Rica", hizo posible el establecimiento de ese banco como director de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país.²

Esta nacionalización fue una maniobra de los sectores emergentes de clase media, representados —políticamente— en el Partido Social Demócrata (PSD) y en algunos sectores sociales que apoyaban la candidatura presidencial de Otilio Ulate para el período 1948 a 1952. Luego del desarrollo del proceso de guerra civil de 1948, el grupo político-militar nucleado alrededor de José María Figueres Ferrer entendió que teniendo controlada la banca (y, en sus manos), al hacerla estatal, tendrían el resorte financiero medular del sistema político y económico del país, y con ello la posibilidad histórica de convertirse en una fracción nueva de la tradicional clase hegemónica costarricense. Esto fue una realidad, en lo que, a partir de 1951, se llamó Partido Liberación Nacional (PLN). Esta agrupación política, bajo el mando de Figueres, Orlich, y posteriormente Daniel Oduber (autobautizados como la *troika*), jugó ese papel histórico de canal y representación de sectores medios rurales y urbanos emergentes.

Actualmente el PLN presenta los síntomas de la desintegración y la decadencia, como fuerza política y legitimante. Sus choques intestinos, incoherencias entre grupos y facciones, hacen pensar

² HERNANDEZ, Carlos, *Banca Central*, (San José: UNED, 1980, pp. 17-19). Se debe consultar la valiosa obra que como tesis de grado realizó Humberto Jiménez Sandoval *Banca central; banca comercial y auditoría general de bancos en Costa Rica: aspectos importantes de su organización y funciones* (San José: Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica UCR., 1981, dos tomos).

en una disolución, a corto plazo, de ese grupo político, luego de 30 años de pesar en los destinos del país. Todavía la expectativa del uso y disfrute del Poder Público aglutina a varios sectores de la cúpula de la burocratizada maquinaria de ese partido; empero, la falta de legitimidad y de representatividad popular (para lo cual la derrota de 1978 es un parámetro) adivinan un deterioro mayor de sus cuadros y de la alta burocracia partidista. Sin duda, también, la deformación y distorsión del congreso ideológico de 1981 (ante el peligro de perder las elecciones de 1982), es otro síntoma de debilidad de ese grupo político.

La autonomía del Sistema Bancario Nacional, respecto del Poder Ejecutivo no ha existido. Todavía hoy, se lee en la prensa diaria artículos firmados por abogados que insisten en señalar ese concepto. El Poder Ejecutivo tuvo control y manipulación de la banca estatal; ahora, ese control y uso se ha fortalecido con las Presidencias Ejecutivas, mecanismo que ubica un representante directo de la Casa Presidencial como el máximo jerarca no sólo de la entidad bancaria, sino —además— de todos los entes públicos descentralizados.

Tanto, a partir de la reforma al artículo de la Carta Magna 188 (1968) como mediante esas Presidencias Ejecutivas (1974), la "autonomía bancaria desaparece del ámbito jurídico para dar lugar a la figura de la descentralización administrativa. En términos reales (factuales), el Poder Ejecutivo siempre (desde 1948) manipuló la banca estatal, porque la controlaba; en un nivel jurídico de 1948 a 1968, se da la autonomía administrativa; y, desde 1968, la descentralización controlada.

Art. 188 (derogado):

Las instituciones autónomas del Estado, gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

Art. 189: Son instituciones autónomas:

1.—Los bancos del Estado (...)

Art. 188 (vigente):

Las instituciones autónomas del Estado gozan (...)

3 ORTIZ ORTIZ, Eduardo, "Autonomía Administrativa Costarricense", San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 8 y 9, 1966 y 1967 respectivamente. Cf. *Delegación legislativa y recargos cambiarios. Su inconstitucionalidad*. (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 25, 1975).

Art. 189: Son instituciones autónomas:

1.—Los Bancos del Estado (...) gozan de independencia administrativa y están sujetos a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.³

Es falso que actualmente existan, jurídicamente, entidades con autonomía administrativa (salvo el ente universitario; y, el municipal). Los diputados que hicieron esa reforma, tuvieron temor de definir las reglas del juego de otro modo (cambiándolas); y, prefirieron seguir con la pista equivocada. Una de las tantas reformas a la Constitución Política, que a la par de muchas otras, justifican una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (no por motivos electoreros, sino por razones de técnica y estabilidad en el macro sistema social), es la de enfrentar el problema de la gama de empresas y entes estatales que conforman la actual Administración Pública de Costa Rica.

4. Banco Central.

De acuerdo con su normativa, este banco es una institución autónoma de derecho público, destinada a cumplir los propósitos y a realizar las operaciones prescritas por la presente ley y demás leyes conexas. Deberá además, coadyuvar al logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en la aplicación de sus políticas generales (art. 1 de su ley orgánica).

Este artículo o mandato legal es falso relativamente. No es cierto que ese banco sea una institución autónoma, ha perdido autonomía, jurídicamente, con la emisión de la legislación sobre presidencias ejecutivas (1974). Políticamente, aquellos sectores que en 1949 dieron la lucha por la formación de entes con la citada autonomía (ubicados en los grupos del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, Partido Acción Demócrata; y, el Social Demócrata; y, posteriormente, Partido Liberación Nacional, al consolidarse económica y política en el Poder (con el signo partidista del PLN), optan por volver al régimen presidencialista y al centralismo administrativo. De ahí su interés en realizar y ejecutar eso que llamaron "presidencias ejecutivas" en el sector de los entes de servicio público que antes habían bautizado como "entes autónomos"; y, que ahora se perfilan como instituciones descentralizadas con clara intervención del Poder Ejecutivo, por medio de ese "superior jerárquico" (o, comisario de la Casa Presidencial),

denominado "Presidente Ejecutivo". Todo ello bajo el disfraz ideológico de la planificación nacional y el desarrollo.

La realidad ha demostrado que no existe tal planificación ni el instrumentalizado "desarrollo". La dependencia externa es cada vez mayor, nuestra economía débil está a merced de los grandes centros industriales del mundo.

Por lo que se refiere al indicado "plan nacional de desarrollo", no ha pasado de ser un documento sin proyección en la realidad. El empirismo y el abuso de la emisión de decretos ejecutivos infundados, ha sido la tónica en los gobiernos del país. Cabalmente, y en parte, esa dependencia del mercado mundial impide la planificación y el orden en la economía nacional. Los movimientos en esos mercados foráneos son los que le marcan la pauta a seguir a este pequeño país subdesarrollado.

La tesis originalmente propuesta era la de que darle a la Banca Central y al sistema bancario nacional, una autonomía que le permitiera actuar tecnocráticamente sobre la economía nacional; empero, los políticos que han controlado el Poder Ejecutivo, han insistido en convertir a esa banca y a ese sistema en meros instrumentos de sus programas de fortalecimiento financiero y político. Nadie puede dudar de lo fundamental que es para una élite política el manejo de la banca estatal en su provecho.

Tal actitud de la élite política respectiva, explica la reforma hecha al artículo 2 de la citada ley de la banca central:

Art. 2 (derogado): El Banco Central tendrá personería jurídica propia y gozará de la autonomía funcional y administrativa establecida por la Constitución Política. Tal autonomía confiere al banco completa independencia en materia de gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de su Junta Directiva y ninguna podrá serle impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por éste; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de la Constitución, las leyes y los reglamentos internos.

Art. 2 (vigente): El Banco Central de Costa Rica forma parte del Sistema Bancario Nacional, tiene personería jurídica propia e independencia en materia de administración. *Está sujeto* a la ley en materia de gobierno y debe

actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia, sólo podrán emanar de su Junta Directiva y serán de su exclusiva responsabilidad.

Por esa reforma, el Banco Central queda bajo el mando directo y completo de la Casa Presidencial, lo cual significa politizar y mediatizar el Sistema Bancario Nacional (SBN), sino además supeditar los aspectos técnicos y de racionalidad económica, bancaria y monetaria a los caprichos del Poder Ejecutivo, con el grave daño para la economía del país. Lo confirma, entre otros muchos ejemplos, el hecho de que el Poder Ejecutivo tomó para gastos de la administración pública (1979-1980) de los bancos del Estado, el 70% de los recursos disponibles para crédito en perjuicio de la empresa privada y de la colectividad.

a. *Gobierno del Banco.*

En la anterior legislación, el mando del citado banco estaba conformado así:

a) Una Junta Directiva, formada por:

El Ministro de Economía y Hacienda y de 6 personas de reconocida experiencia en materia bancaria o en problemas relativos a conocimientos en economía y moneda.

El Consejo de Gobierno nombrará a esos directivos (cf. arts. 21 y 22 de la ley orgánica del Banco Central —lobc—).

b) Gerencia: Será nombrada por la Junta Directiva.

Se ubica aquí la jefatura administrativa del Banco (arts. 39 a 42 de la lobc).

Tal era el régimen anterior, ya derogado.

Actualmente, ese gobierno está integrado así:

a) Junta Directiva, formada por:

El Ministro de Hacienda, de Economía, Industria y Comercio, el Director de Ofiplan (Oficina de Planificación); dos representantes de los bancos (estatales), nombrados por el Consejo de Gobierno; y, dos personas con experiencia o conocimiento en el campo de las actividades de ese ente, nombrados por el Consejo de Gobierno.

b) El Presidente Ejecutivo será nombrado, entre esos dos últimos directivos, por la Junta Directiva.

B. *Presidencia Ejecutiva.*

La Presidencia Ejecutiva es la instancia de suprema jerarquía administrativa después de la Junta Directiva.⁴

Como se nota la composición de la Junta Directiva cambió. Esa variación favoreció la influencia y el control del Poder Ejecutivo sobre el Banco Central. (Cf. arts. 21 y 22 actuales lcbc).

De este modo, la gerencia del indicado banco, queda supe-
ditada a la Presidencia Ejecutiva.

C. *Funciones del Banco Central**

Promover el desarrollo ordenado de la economía costarricense. Procurar: evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas; mantener la estabilidad externa de la moneda nacional y de la economía en general.

Esas serían las funciones o tareas fundamentales, que a su vez, se desglosan de la siguiente manera:

Mantenimiento del valor externo y de la convertibilidad de la moneda nacional; custodia y administración de las reservas monetarias de la Nación; emisión de billetes y de monedas de acuerdo con las necesidades de la economía nacional; gestión de consejero, agente financiero y banco cajero del Estado; promoción de condiciones favorables al robustecimiento, liquidez, solvencia y buen funcionamiento del sistema bancario nacional (SBN); control del medio circulante, de los tipos de cambio y de las tasas de interés; dirección superior del crédito bancario y la vigilancia y coordinación del SBN; realización de las operaciones activas y pasivas que puede legalmente efectuar; custodia de los encajes legales del SBN y liquidación de los saldos de compensación entre los bancos del Estado; concesión de autorizaciones para el funcionamiento de bancos privados (que no pueden recibir ahorros del público; esta función sólo la tiene la banca estatal); colaboración con los organismos de carácter económico del país; y ejecución de aquellas tareas asignadas por Ley. (Cf. arts. 3 a 5 lcbc).

⁴ Revista de la Contraloría General de la República N° 27, 1979, p. 59 (San José: Imprenta Lehmann).

* Cf. Obra de Humberto Jiménez, cit.

La señalada ley dice que para el cumplimiento de sus deberes, el Banco Central contará con su influencia moral y técnica (art. 6 cit.) Empero, en una situación como la presente, esas influencias quedan anuladas por lo que, efectivamente, lleva a cabo el Poder Ejecutivo.

La emisión inorgánica se ha convertido en una labor cotidiana para el banco estatal ante las presiones del Poder Ejecutivo, al igual que la suspensión de la paridad oficial de nuestra moneda. Se debe señalar claramente que la Administración actual (1978-1982) ha sido inepta en su gestión y esto ha impactado a todo el SBN y a la economía nacional. Esta crisis económica global, en buena parte se explica por la ausencia tanto de un proyecto político nacional como de un equipo político capaz.

Subrayemos pues, que este banco carece de autonomía, y su autoridad técnica ha sido mediatizada y sensiblemente disminuida por la sujeción de ese ente bancario a los dictados del Poder Ejecutivo. En otras palabras, este banco se ha convertido en un mero instrumento de la Casa Presidencial, lo cual explica las continuas emisiones inorgánicas, la asistemática política monetaria y bancaria, todo lo cual contribuye a agravar aún más la economía quebrada del país, que como es frecuente, beneficia a los sectores de la población dedicados a la especulación de bienes y servicios, y en forma conspicua a los manipuladores del mercado negro de divisas (fundamentalmente el dólar). De esa manera se explica, de qué modo nuestro Ministro de Hacienda y Economía, lo sea el Fondo Monetario Internacional (FMI), que mediante sus llamados "convenios" les marca las pautas a seguir a nuestra economía intervenida, al estilo y en la dimensión de Chile, Argentina, Brasil y todas aquellas naciones de América Latina inmersas en el subdesarrollo y de la dependencia social, política y económica respecto de los grandes centros industrializados del mundo.

5. *Ley del "4/3".*

José María Figueres, al obtener la "primera magistratura", para su tercer período presidencial (1970-1974), por razones no estudiadas, propuso el pacto político, que a nivel (o cuya expresión jurídica) normativo, se conoce como ley del "4/3".

Esta fórmula política o pacto con la fracción opositoria al Partido Liberación Nacional, bajo el nombre de Partido Unifica-

ción Nacional, (PUN) (cuya figura representativa lo fue el abogado Mario Echandi Jiménez), constituyó un modo de pactar con dicha fracción de la élite política, con el fin de llevar adelante su gestión pública.

Con ese pacto, comprometió a ese grupo político, que representaba la segunda fuerza política del país (obviamente, después del PLN). Así, convirtió Figueres al PUN es co-gobernante, en la dimensión de los entes descentralizados o poder descentralizado (ya ultimada su "autonomía administrativa" gracias a la reforma constitucional, votada también por el PLN —en el Poder Legislativo, del art. 188 de la Carta Magna— ya comentado).—

Desde un punto de vista superficial, podría decirse que el PLN, con su grupo figuerista a la cabeza, opta por ese pacto por razones estratégicas tendientes a neutralizar al PUN y hacerlo cómplice de la administración figuerista, al ofrecerle compartir el poder (cargos públicos, préstamos bancarios, y otras prebendas más que se derivan del uso, disfrute y usufructo del poder público). Esta alianza entre fracciones de la "élite política", todavía no se ha estudiado socio-políticamente. Empero, su importancia es palpable y amerita una investigación a fondo. Por la naturaleza de este trabajo, no entramos a analizar este problema.

Es por ley N° 4646, publicada en La Gaceta del 29 de octubre de 1970, que la administración Figueres pone en vigencia dicha normativa. Esta ley fue aprobada por una Asamblea Legislativa en la que el PUN y el PLN concordaron para emitir esa normativa. La hipótesis que propongo es que el PLN y el PUN hicieron ese pacto o alianza al nivel de las cúpulas de esos grupos (teniendo como principales figuras a Figueres, Oduber y Francisco Calderón Guardia), con el objetivo de liquidar políticamente a Mario Echandi y con ello darle el pase a la candidatura presidencial a Oduber para 1974, la cual obtiene (administración de 1974 a 1978) dando, así, sepultura al PUN y a su candidato el médico Fernando Trejos Escalante —ya sin el estratega Francisco Calderón, que unos meses antes de las elecciones de 1974, había muerto). La desmembración forjada casi que adrede, logra reactivarse bajo la candidatura del ex miembro del PLN, Rodrigo Carazo (el cual se había separado del PLN al quedar como candidato a la Presidencia Figueres para 1970-1974). Carazo, participa en las elecciones de 1974 con el grupo Renovación De-

mocrática. Obviamente no obtiene el poder público, pero sí forja la imagen de la persona que puede aglutinar a sectores opuestos al PLN. En 1978, Carazo ha logrado —entre otros fines— efectuar esa aglomeración de grupos políticos anti-PLN y logra la victoria electoral bajo el alero del Partido Unidad (PU), quedando derrotado el candidato Luis Alberto Monge Alvarez, el cual no contó con el apoyo de Figueres ni de Oduber (fracciones importantes dentro del PLN), al contrario estas fracciones favorecieron el triunfo de Carazo, de hecho.

Con el fin de adaptar la legislación del Banco Central a la reforma constitucional del art. 188 —citada—, esa ley manda que ese banco, como a todo el sistema bancario nacional (SBN), tendrán independencia administrativa, subordinando a la ley en materia de gobierno, debiendo actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades.

Mediante el artículo cuarto de esta ley N° 4646 de 1970, se le da mayor poder al centralismo administrativo, ya que el nombramiento de las juntas directivas de las diversas instituciones que cita dicha norma, queda a cargo del Consejo de Gobierno. Esta tendencia o pauta en cuanto a tal nombramiento venía del pasado.⁵ Sin embargo, habría que observar que la tesis de los reformistas del PSD, AD y PLN —reflejada un poco en la Carta Magna de 1949— se orientaba hacia la adjudicación de materias económicas, bancarias y monetarias al Banco Central, con un rango de autonomía administrativa y de gobierno. A lo largo, del tiempo, una vez consolidados en el poder político y público, los reformistas optan por darle un giro reversible al proceso administrativo, volviendo al centralismo y al presidencialismo, en forma marcada, como ya se dijo con las "presidencias ejecutivas" y la eliminación de la autonomía administrativa del art. 188 de la Constitución política.

En la ley N° 4646, cit. supra, la composición de la Junta Directiva en mención queda así: el Ministro de Hacienda, director

⁵ Art. 22 de la Ley orgánica del Banco Central, en su versión original: Ley N° 1552 del 23 de abril de 1953, la Junta Directiva de ese banco está compuesta por: El Ministro de Economía y Hacienda, y, 6 personas de reconocida experiencia en materia bancaria, o con amplios conocimientos en cuestiones económicas y monetarias o con experiencia en problemas relativos a la producción nacional. El ministro lo nombra el Presidente de la República y las 6 personas dichas el Consejo de Gobierno.

de Ofiplan, 5 personas con los "requisitos" anteriormente dichos, pero añadiendo que por lo menos 2 de esas 5 personas deberán tener título universitario reconocido en Ciencias Económicas o en Derecho.

Ello quedó así en vista de que en 1957, con la reforma universitaria la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales ha abierto la posibilidad de graduar especialistas en ese campo, además de que la Escuela de Derecho venía preparando abogados. Claro que esta razón, vale también para 1953, año en que se emite esa Ley N° 1552, en lo que respecta a los abogados.

Por lo que hace a las demás instituciones, mencionados en el art. 4 (cit. supra) INS, INVU, CCSS, ICE, ITCO, ICT, INA, CNP, SNAÁ, FEP, JAPDEVA, se manda que la junta directiva estará formada por el ministro de gobierno que designe el Consejo de Gobierno y 6 personas de amplios conocimientos o reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con el título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del mencionado Consejo.

Será por el transitorio I, en donde se establece el llamado "4/3", antes aludido.

El segundo párrafo de ese transitorio I, manda que para integrar las juntas directivas de 1970 (año de gestión del gobierno de Figueres), el Consejo de Gobierno designará en cada institución, 3 directores libremente, además del delegado del Poder Ejecutivo, (aquí ya serían *cuatro*) y los *tres* serán nombrados de las ternas que deberá someter a petición suya el comité ejecutivo nacional del Partido Unificación Nacional (PUN).

Respecto al art. 22 de la ley orgánica del Banco Central, que establece lo ha dicho sobre las 5 personas de experiencia o conocimiento de la materia, el Consejo de Gobierno nombrará dos de ellas en forma libre; y, las *tres* restantes de la terna que le remita el PUN.

Esta ley "4/3" o alianza entre el PLN y el PUN, estuvo vigente, oficialmente en la administración de 1970-1974 (Figueres), y en lo relativo a Oduber (1974-1978), en la práctica ese pacto siguió vigente, con el objetivo de distribuir los beneficios del poder entre las cúpulas de poder político de los grupos PLN y PUN; y, así neutralizar ese "balance de poder" que ya había establecido Figueres con el Partido Vanguardia Popular (PVP)

al darle la posibilidad de legalizarse (después de más de veinte años de estar en la clandestinidad, más o menos formal), y permitir el establecimiento de la embajada soviética, el consulado cubano; y, además la venta de café al mercado ruso, para beneplácito de la vieja oligarquía cafetalera, que vio así superada una crisis de mercado para el producto de exportación clásica costarricense.

El gobierno de Oduber no pudo mantener ese pacto político con el PVP ni con el recién formado Partido Socialista (PS), con el cual tuvo problemas serios (en lo que algunos llaman el "orden público" y la aplicación de la "ley y el orden"). Fruto de esa crisis ("huelga del ICE") fue la candidatura diputadil de Mario Devandas enviado a la cárcel y puesto a la orden del Poder Judicial por el gobierno de Oduber. Actualmente Devandas es diputado por el período 1978-1982.

Como lo manda el transitorio citado, la norma "4/3" regía para 1970, pero Figueres la aplicó en todo el lapso de su gestión pública (1970-1974).

6. Ley de "Presidencias ejecutivas".

Por medio de la ley N° 5507, publicada en la Gaceta N° 87 del 10 de mayo de 1974, se establecen las "presidencias ejecutivas" en los entes descentralizados, en un proceso continuo de liquidar la autonomía administrativa y configurar un modelo presidencialista de gestión pública.⁶

El presidente ejecutivo se nombra en el Banco Central y en las otras instituciones descentralizadas (ICE, JAPDEVA, INS, etc.).

Será de nombramiento del Consejo de Gobierno (cargo de confianza y nombramiento político). Es la suprema jerarquía administrativa del ente y la autoridad máxima de la institución. Obviamente, luego se la junta directiva. Debe velar porque las decisiones tomadas por la junta directiva respectiva se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya junta preside, con las de las demás instituciones del Estado.

⁶ Sobre autonomía administrativa se hace énfasis en el trabajo de Eduardo Ortiz publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas N° 8 y 9 de 1966 y 1967 correspondientemente. Asimismo, Mauro Murillo, *La descentralización administrativa en la Constitución Política* (San José, Revista de la Contraloría, N° 24, 1978) y *sobre presidentes ejecutivos* (San José: Revista de la Contraloría, N° 18, 1974).

Asumiendo las funciones que por ley le estén reservadas al Presidente de la junta directiva, así como las demás que le asigne la propia junta.⁷

En la realidad, los puestos de gerentes y demás funcionarios del ente, quedaron, con esa ley, subordinados al presidente ejecutivo. En algunas instituciones públicas (v. gr. se destituyen a los gerentes, quedando solamente el presidente ejecutivo). En las que quedaron los gerentes, éstos pasaron a ser segundones del 1974, se reglamenta esa figura del "presidente ejecutivo".*

7. Reglamento de la "presidencia ejecutiva".

Mediante el decreto N° 4199 de la Presidencia de la República (P), publicado en la Gaceta N° 192 del 10 de octubre de 1974, se reglamenta esa figura del "presidente ejecutivo".

Ya sabemos que lo nombra el Consejo de Gobierno, excepto en lo referente al Banco Central, en cuyo caso es la junta directiva de ese banco la que nombra tal presidente y lo podrá remover (art. 22, inciso 5, aparte c de la Ley Orgánica del Banco Central). Esta salvedad queda reafirmada en el reglamento citado, art. 2, el cual añade que en caso de remoción por "causa justa" no tendrá derecho el destituido a indemnización alguna.

El art. 5 de ese reglamento, manda que el presidente ejecutivo será el enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa y será él quien lleve a conocimiento de la junta directiva, para su aprobación, las iniciativas de aquel Poder, relacionadas con la definición y formulación y adopción de la política de Gobierno de la entidad.

Algunas de las funciones del presidente ejecutivo son:

- a) Presidir las reuniones de la junta directiva
- b) Programar actividades

7 Cf. Arts. 1, 2 y 3 de la Ley N° 5507/74; Murillo, cit., pp. 14, 15, 1974.

8 Esto lo confirma Murillo cuando afirma que el gerente es un simple colaborador del mencionado presidente (op. cit., 1974, p. 19).

* El 18 de setiembre de 1980, salió publicado en La Gaceta el Decreto Ejecutivo N° 11846 de la Presidencia (P) "Reglamento a la ley de presidentes ejecutivos de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica y demás instituciones autónomas y semiautónomas no bancarias", dándose una derogatoria tácita del anterior decreto del mismo nombre N° 4199-P del 4 de octubre de 1974. El abogado Humberto Jiménez Sandoval, en su libro citado, reafirma que en estos decretos también se viola, como en otros casos, la autonomía del Banco Central (cf. *idem*, pp. 70 a 75).

- c) Modernizar el ente público respectivo
- d) Coordinar con la Presidencia de la República, con el fin de obtener financiamiento y asistencia técnica para el ente correspondiente
- e) Coordinar, con el resto de los entes descentralizados tareas, objetivos, planes y programas (art. 6 del mencionado reglamento de 1974).

El 18 de setiembre de 1980, en la Gaceta N° 178, se publicó otra edición del mencionado reglamento. Ambos con el error de seguir imputándole "autonomía" a los entes descentralizados; lo cual es una equivocación, ya que desde la reforma citada de 1968, la ley "4/" y la normativa de "presidencias ejecutivas", aquella "autonomía" ha desaparecido para configurar un régimen de descentralización proclive al centralismo y al presidencialismo.

La tarea de delinear fronteras entre presidencias ejecutivas y gerencias de la misma institución, ha sido una labor que ha completado este reglamento de 1980, respecto del de 1974. En otras palabras, a pesar de que el actual gobernante Carazo insistió, (cuando estaba haciendo campaña electoral a su favor), al igual que en otros campos, en destruir este sistema de presidencias ejecutivas porque habían contribuido a la corrupción política y administrativa del gobierno de Oduber, más bien fortaleció esas presidencias, en forma similar ha robustecido las denominadas "empresas públicas", por cuanto ese fenómeno centralizador da más poder político y económico, que fue la enseñanza maestra de la administración de 1974 a 1978.

Este reglamento de 1980, le da más funciones al presidente ejecutivo, insistiendo siempre en la idea central de que es el funcionario de mayor rango dentro del ente respectivo y el enlace directo con la Casa Presidencial, de la cual depende. Enfatizando que la gerencia de cada ente descentralizado, le está subordinando al presidente ejecutivo (art. 5, inciso d).

8. Reglamento del Banco Central relativo a la Presidencia Ejecutiva y la gerencia.

Este reglamento lo emitió el Banco Central con fundamento en la ley N° 5507 de 1974 y en consonancia con las reformas a la ley N° 1552 de 1953 (cit.).

Esta reglamentación ratifica que el presidente ejecutivo es el superior jerárquico del ente bancario, a la vez que detenta la

representación judicial y extrajudicial del banco. Esta figura máxima en materia de gobierno (después de la junta directiva) tiene a la gerencia como subalterna, pero delegando en ésta las funciones administrativas; así, —entre otras tareas— también llevar a cabo aquellas funciones que le asignen la junta directiva y el presidente ejecutivo.

Esta reglamentación la dictó la junta directiva de ese banco, basándose en la potestad reglamentaria que tiene el ente descentralizado, facultad que no han perdido estos entes a pesar de presencia del "comisario de gobierno", que es el "presidente ejecutivo".

Esta normativa es la normativa específica sobre ese banco y en este sentido tiene prioridad respecto de la reglamentación general otorgada para la regulación de dichos entes. Al tenor del principio, que señala que la norma específica prevalece, en su aplicación, a la normativa genérica.

9. Consideraciones a modo de "conclusión general".

En el nivel superficial o aparente, lo que tenemos es una gama de normas jurídicas reguladoras de la actividad de la banca central costarricense.

Sin embargo, dado que el sistema bancario nacional (SBN) está estructurado como un tipo nacionalizado de banca, ello significa que el partido político, grupo económico o fracción de la "élite política" que controle la banca nacionalizada, tiene en su haber la posibilidad de fortalecerse política y económicamente en el contexto de la temática: "Políticos-empresarios" y "Empresarios-políticos".

A su vez, la fijación de las políticas bancarias y monetarias afectan a ciertos grupos de la sociedad y a otros los benefician. Este fenómeno se observa en mejor proporción cualitativa cuando se trata de la clase dirigente del país.

La nacionalización bancaria la impuso la Junta de Gobierno comandada por Figueres, en 1948 y la han disfrutado los diversos gobiernos que se han sucedido posteriormente a ese año. En tal sentido, podría decirse que se ha formado una fracción de la "clase política" a expensas de los créditos bancarios y del poder financiero que da el controlar el SBN. Esta hipótesis necesita una comprobación empírica sin duda. Y tal trabajo de campo debe realizarse.

Dentro de la perspectiva que impone lo que se ha dado en llamar la intervención del Estado en la economía, ha sido práctica del Partido Liberación Nacional (PLN) la de impulsar esta clase de proyectos, entre cosas, como medio de fortalecimiento —en su cúpula burócrata— económico y político. De ahí se explica la formación de las empresas públicas,⁹ (como instrumentos fundamentales en esa tarea de capitalización y de fortalecimiento de esa fracción de la clase dominante)¹⁰ por el PLN.

Es comprensible que ese partido y su grupo hegemónico crearan esas empresas estatales, como sociedades anónimas y sin controles efectivos reales y por supuesto al margen de la fiscalización de la Contraloría General de la República y de las leyes de Administración Financiera de la República y de Administración Pública.

Aparentemente esas empresas confirmaban la tesis del "capitalismo monopolista del Estado", como fase cualitativa de presentarse nuestro capitalismo dependiente y subdesarrollado. Pero, dejar que el análisis se haga en esa dirección (con su distorsión a la marcada especulación teórica), podría implicar el cegar el estudio hacia la pista (que en nuestro criterio) es más fecunda: indagar sobre la rearticulación de la clase política, dirigente y dominante en el país, con miras hacia un perfil diverso del bloque en el poder.

Ya en este sentido, la tesis de Mylena Vega¹¹ abre interrogantes y rumbos hacia la investigación sociológica que devele fracciones de nuestra clase dominante y su dinamicidad interna (incoherencias, confluencias, discordancias y pugnas).

Como bien lo expresa Vega:

interesa el estudio del Estado en Costa Rica entre 1974 y 1978; centrando el interés en la institución estatal más re-

9 J. E. Romero Pérez, *Codesa: Caso específico de una empresa pública*, (San José: Ponencia presentada al coloquio sobre la propiedad, celebrado en el Colegio de Abogados, 1980). In extenso. (San José: Revista Judicial N° 20, 1981).

10 J. E. Romero Pérez, *Derecho y clases medias* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 42, 1980). In toto.

11 *El Estado costarricense de 1974 a 1978: Codesa y la fracción industrial* (San José: Tesis de grado en licenciatura de Sociología, 1980, in extenso, Universidad de Costa Rica).

representativa del período: La Cooperación Costarricense de Desarrollo (CODESA);

para lo cual invoca el criterio de Nicos Poulantzas¹² en el sentido de que el Estado se asume como factor que asegura la reproducción de las relaciones de producción capitalista y crea las condiciones para la reproducción del capital; a la vez, que es el lugar de condensación de las relaciones de clase y objeto de la lucha política de clases.

Como bien lo señala Vega, para el caso de Codesa, esta empresa es parte de una rearticulación del bloque en el poder,¹³ a la cual nosotros agregamos (de acuerdo a nuestra investigación) que Codesa es parte de ese proceso de rearticulación mencionada, que se inicia desde 1940¹⁴ con la formación de una clase media incipiente, que rompe el Estado oligárquico y el esquema propio de la hacienda cafetalera costarricense.

En ese proceso de rearticulación indicado, a la fracción de clase media emergente que se aglutina en el PLN, la banca nacionalizada le será de estratégica y muy oportuna importancia, al igual que el sistema de banca nacionalizada. Comprendieron que el grupo que controlara la banca en el país, controlaba a las clases sociales, ya que no sólo sujetaban la banca a sus intereses personales y de grupo, sino que a la vez manipulaban el poder económico del sistema bancario nacional (SBN) como el monopolio de los seguros en contra de sus competidores y enemigos de fracción de clase, en esa carrera por constituirse en la fracción hegemónica o líder de la burguesía nacional.

En esta óptica, la política y su formulación estratégica, fue la de quitarle poder político y económico al Poder Central (en cuanto Poder Ejecutivo), estableciendo constitucionalmente todo un régimen de instituciones autónomas, que permitiera actuar como centros de poder y como entes generadores de conocimiento y experiencia (información) para quienes los manejaban.

12 *Las clases sociales en el capitalismo actual* (México: Siglo XXI, 1976, p. 26; cit. Vega, p. 1).

13 Bloque en el poder: unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica (cit. Poulantzas, p. 308).

14 Cf. J.E. Romero Pérez, *Reformismo y Partido "Acción Democrata"*, cit.

Esto lo entendió muy bien la cúpula hegemónica del PLN (Figueres, Oduber, Orlich: "Troika"). Una vez que consolidó el PLN su rol como partido mayoritario, a lo largo de un proceso político de 1951 a 1966, opta por el presidencialismo y la centralización, bajo el argumento de la planificación y del desarrollo económico. Ya para el gobierno "opositor" al PLN (José Joaquín Trejos Fernández (1966-1970), el PLN y sus cuadros tecnocráticos servidores de la "troika" habían madurado en este sentido, al darse cuenta que sobre la base de la descentralización administrativa y las otras reformas de 1949, habían terminado la fase de consolidación como fracción burguesa. Tal y como lo expresan Manuel Solís y Francisco Esquivel:

"Sobre esta base¹⁵ la fracción emergente comienza el proceso de su reproducción como fracción de burguesía, promoviendo un desarrollo capitalista más profundo, lo que generó polos de acumulación necesarios para su fin: consolidarse como burguesía y perpetuarse como tal".¹⁶

Tanto la nacionalización bancaria como la conformación del Estado costarricense, han sido objeto de una mitologización, por un lado; y por otro de un tabú. La ideología dominante y oficial, al respecto, insiste en efectuar análisis desligados de su raíz social e histórica, postulando un Estado paternalista y providencial, árbitro de los conflictos y situado por encima de grupos, clases e individuos.¹⁷

Los sectores privados se han interesado en volver a la banca privada (recepción de depósitos bancarios a la vista), ya que ello les devolvería esa palanca de acumulación de poder económico y político; y, los miembros de la cúpula del PLN siguen opuesto a ello, en vista de que su control es lo que les ha permitido su formación, fortalecimiento y consolidación como una fracción de la burguesía nacional.¹⁸

15 Las reformas que incorpora la Carta Magna de 1949 citadas y otras más.

16 *Las perspectivas del reformismo* (San José: EDUCA-DEI, 1980, p. 43).

17 Cf. Eduardo Ortiz. *Costa Rica: Estado social de derecho* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 29, 1977, pp. 28 a 36). Cf. Vladimir de la Cruz, *Las luchas sociales en Costa Rica* (San José): UCR, Ed. Costa Rica, 1980).

18 Cf. Jenaro Valverde y Eduardo Lizano. *Argumentos en contra de la banca nacionalizada y su impugnación* (San José: UCR, 1973, pp. 18 a 20).

Se ha criticado no sólo ese proceso de sujeción política; sino también la instrumentalización de las "presidencias ejecutivas" como un "reparto de poder y de los recursos descentralizados en beneficio del Gobierno (central) y de su partido, como hoy ocurre.¹⁹

Incluso, la Universidad de Costa Rica, calificada como la más autónoma de las instituciones descentralizadas:²⁰

"Autonomía administrativa, organizativa y de gobierno. Es el máximo grado de autonomía de la función administrativa otorgado en nuestro medio, la máxima expresión de la descentralización administrativa",

ha sido sujeta al poder político de esa fracción emergente (ya en vías de consolidación e institucionalización) agrupada en el PLN y representada (por delegación) en la cúpula que controla el aparato de ese partido. Así se entiende que se afirme que "en general, las universidades costarricenses, han gozado de autonomía, salvo en materia financiera donde se hallan en un plano de dependencia frente al Estado".²¹

Esa misma fracción reformista que bajo el nombre de Partido Social Demócrata (PSD),²² abogó contra el Estado oligárquico y su quiebre; postuló la necesidad de la descentralización administrativa y la autonomía universitaria, entre otras medidas liberal-reformistas (en un basamento que llamaron "liberal-constructivo"),²³ a partir de 1966 optó por intervenir esa autonomía —y de hecho— liquidarla.

La forma en que lo ha hecho, en alianza con las otras fracciones de la burguesía, ha sido incrementando su dependencia

¹⁹ Cit. Ortiz, p. 101.

²⁰ Mauro Murillo, *La descentralización administrativa en la Constitución Política* (San José: Revista de la Contraloría General de la República, N° 24, 1978, p. 31).

²¹ Hugo Muñoz, *La autonomía universitaria* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 37, 1979, p. 207). Res. Sala 2ª civil, 10,10' hs. 24 julio de 1970, cf. *Autonomía universitaria y colegios profesionales* (inédito 1980).

²² J. E. Romero Pérez, *El Partido Social Demócrata y la guerra civil de 1948* (San José: inédito, 1979).

²³ J. E. Romero Pérez, *La Social Democracia en Costa Rica* (San José: Imprenta Trejos, 1977, y, *Partidos, Poder y Derecho* (San José: Eds. Syntagma, 1979), in extenso.

económica respecto del partido en el poder, a través del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Esta intervención y liquidación de la autonomía universitaria, comenzó a expresarse con el gobierno de José Figueres (a partir de 1970), cuando bajo el pretexto de que la Universidad de Costa Rica solicitaba un aumento de presupuesto, el Poder Ejecutivo efectuó una serie de maniobras para sujetar dicha universidad al gobierno central. Bajo el argumento de verificar si el aumento era procedente, calificó a este ente de derrochador de los bienes que administraba, aprovechándose del poder político que ejercía al controlar la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo.

Ese cambio de actitud del PLN (no tanto en las otras fracciones de la burguesía, que siempre han tenido una actitud favorable al establecimiento de la universidad privada, cosa que lograron, por vía de hecho, mediante la llamada UACA-Universidad Autónoma de Centro América en 1977, teniendo como precedente el intento fallido por formar una universidad jesuita en 1966) se explica debido a que la cúpula (Figueres, Oduber, Orlich; éste sustituido involuntariamente por Luis Alberto Monge Álvarez) dejó de controlar la UCR y el nombramiento de sus autoridades, ante el avance de sectores liberales e izquierdistas en este centro docente o grupos no doblegados a ese partido. Toda la década de los años 70, ha sido testigo de esa intromisión del Poder Ejecutivo en la UCR y en la merma de la autonomía universitaria, por razones políticas. Incluso hubo informes confidenciales presentados durante el gobierno de Oduber (1974-1978) acerca de la necesidad de sujetar a la UCR, mediante el mecanismo del presupuesto universitario y de cercenar lo que calificaron de "monstruo de poder", razón por la cual fortalecieron su tesis (los miembros de la cúpula del PLN, ahora rearticulada con Monge en lugar de Orlich, ya fenecido) de debilitar institucional, política y financieramente a la UCR, al propiciar la formación del Instituto Tecnológico, la Universidad Nacional, los centros regionales de la UCR, los Colegios Universitarios y la universidad privada, a la cual le procesan su proyecto de ley reguladora (1981) en el Poder Legislativo.

Así se entiende la reforma al art. 85 de la Carta Magna. La versión de 1949 decía (ya reformada):

El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, le creará las rentas necesarias y contribuirá

a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio encargado de la educación pública, cantidad que se le girará en cuotas mensuales.

Versión vigente:

El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a las demás instituciones públicas de educación superior. El Estado les creará rentas propias además de las que ellas mismas originen y contribuirá a su mantenimiento con las sumas que sean necesarias. (Reformado por ley N° 5697 del 9 de junio de 1975).*

Por un lado impulsan (las diversas fracciones de la clase dominante; principalmente el PLN) la creación de otros centros de enseñanza superior duplicando funciones, tareas, objetivos y métodos; y, por otro eliminan la garantía constitucional de la cantidad económica garantizada por la Constitución Política en favor de la UCR; subordinando a esos centros de enseñanza superior pública a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

De ahí, entonces, que ese proceso de centralización administrativa y de presidencialismo, no sólo se observa en los entes estatales descentralizados (antes conocidos como "autónomos"), sino también en las universidades públicas. Y, sin duda pasando estratégicamente por el sistema bancario nacional (SBN) y su banca central, para garantizar la reproducción política y económica de la fracción burguesa que tiene el Poder Público (principalmente el Poder Central), como —también— la reproducción del sistema político y social, globalmente considerado.

En la actualidad esa concentración de poder en sede del Ejecutivo, ha mostrado como su incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales del país deja al desnudo los peligros de la creciente centralización administrativa.²⁴

Nuestro criterio se manifiesta favorable a la descentralización administrativa y negativo a la sujeción del Poder Ejecutivo.

* En 1981 se aprobó en primera legislatura otra reforma que lesiona la autonomía financiera y administrativa de los centros de enseñanza superior.

²⁴ Cf. Eduardo Lizano et al. *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica* (San José: UNED-UCID, 1980) y Carlos Castillo et al. *El modelo económico costarricense* (San José: ANFE, 1980).

No podría argumentarse que los criterios de planificación, dirección y control, que han emanado de la Casa Presidencial, bajo la modalidad de "decretos-ejecutivos", basados en una ley de planificación nacional obsoleta, al igual que las funciones de dirección y coordinación del Poder Ejecutivo sean medios expeditos para liquidar la descentralización citada (fortaleciendo el centralismo y el presidencialismo), sino más bien recursos del Poder Central para llevar a cabo una dirección política respetuosa de la descentralización. Esa dirección no implica un Estado totalitario ni centralista, sino un Estado democrático descentralizado por razón de la materia, servicio o región.

10. Resumen.

a. Este breve trabajo pretende enlazar el tema de la descentralización administrativa, como un proceso político explicable a la luz de los años de 1940 a 1950; con el de la centralización administrativa o robustecimiento del Poder Ejecutivo, bajo el pretexto de la planificación nacional.

b. El fenómeno que aquí se analiza muestra claramente la íntima vinculación entre el bloque en el poder y sus fracciones constitutivas, de cara a nuevas rearticulaciones en dicho bloque. Sin duda, el control y disfrute del poder económico que implica el sistema bancario nacional (SBN) es una palanca crucial para la fracción de la "élite política" que usufructa el poder público. Por ello, no es por casualidad que los grupos emergentes nucleados posteriormente en lo que llamaron el Partido Liberación Nacional (PLN), decidieran "nacionalizar" la banca en nuestro país. Actualmente, se está dando el proceso presidencialista para acumular poder en la sede del Ejecutivo; por el momento, detrás de esta centralización administrativa se mueven las fracciones y sectores de los "que mandan" en esta nación. Probablemente, cuando esa centralización altere el campo de fuerzas de los grupos dominantes, una parte de ellos volverá por la tesis de diluir poder y reactivar la dinámica de la descentralización.

c. En ese contexto se debe estudiar la "autonomía relativa del Estado"; y, su imbricación en la trama social de las clases y sus enfrentamientos.

d. Por lo que atañe a la *autoridad presupuestaria*, creada por decreto ejecutivo N° 10855-H, Gaceta N° 228 del 4 de diciembre de 1979, para que formule las directrices generales de la política presupuestaria del sector público no financiero y para velar por la ejecución de dichas políticas; hay que decir que es inconstitucional. A su vez el decreto ejecutivo N° 11693-H, Gaceta N° 158 del 20 de agosto de 1980, hace una lista de lo que entiende por sector público no financiero, el cual incluye partes de ministerios, entidades descentralizadas y municipalidades, además de la Corporación costarricense de desarrollo.

Por su parte, la Gaceta N° 213 del 6 de noviembre de 1980 publica el proyecto de ley de creación de esa autoridad presupuestaria, expediente legislativo N° 8879, puntualizando la exposición de motivos que la creación de la citada autoridad mediante decreto ejecutivo es inconstitucional, ya que solo pudo haber sido instituido por ley emanada de la Asamblea Legislativa.

Efectivamente, esa autoridad, si bien es necesaria, su creación por el Poder Ejecutivo —vía decreto— es inconstitucional, ya que sólo el Poder Legislativo puede legislar en materia presupuestaria y en sus procedimientos de ejecución, fiscalización y administración. Histórica y jurídicamente, lo relativo al presupuesto ha sido de competencia exclusiva, del Parlamento.

Mediante este proyecto de ley se pretende poner a derecho esa autoridad, lo cual es sumamente conveniente.

e. Otro aspecto importante es la sentencia del Poder Judicial por la cual se declaró inconstitucional lo actuado por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1980, al decretar la suspensión de la paridad oficial del colón. Esta sentencia del 14 de julio de 1981, declaró inaplicables, por ser contrarias a los arts. 9, párrafo segundo y 121, inciso 17), ambos de la Carta Magna, las siguientes disposiciones legislativas:

- a) Párrafo c), inciso 1° del art. 35 de la Ley orgánica del Banco Central, según fue reformado por ley N° 6223 del 27 de abril de 1978;
- b) Inciso b) del art. 99 de la Ley N° 6223.
- c) La regla final del inciso b) del art. 2° de la Ley de la moneda, según texto de la citada N° 6223, en que se dispone que el Consejo de Gobierno, a solicitud del Banco Central, podrá decretar la "suspensión de la relación vigente" del colón.

Asimismo, se declara inaplicable, por contrarias al citado art. 121, inciso 17 de la Constitución Política, las siguientes disposiciones del Poder Ejecutivo:

- i. Acuerdo tomado por el Consejo de Gobierno en el art. 7° de la sesión N° 148, celebrada el 23 de diciembre de 1980; y
- ii. El acuerdo N° 136 del 24 de diciembre de 1980, dictado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda.

Esta resolución del Poder Judicial provocó una gama de comentarios por los medios de comunicación colectiva, lo cual resulta importante para tener una visión directa del impacto que provocó esa decisión judicial. Estimamos correcto el punto de vista del Poder Judicial tal y como lo habíamos indicado en comentarios publicados en la prensa a lo largo de 1980 y 1981.

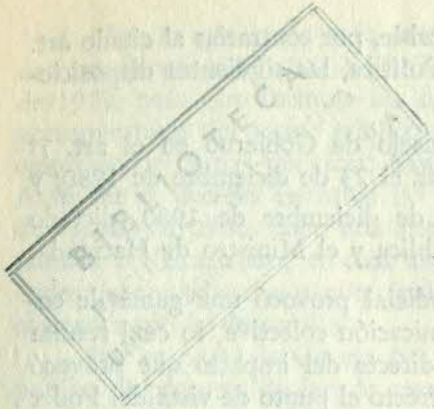
Esa sentencia judicial ha sido un freno a la arbitrariedad y a la conducta contra el Estado de Derecho que ha venido asumiendo la Administración presente (1978-1982). Este Gobierno se ha caracterizado por ser una *decretocracia*, debido a su falta de ligazón, por razones políticas y de otra índole, con el Poder Legislativo.

La sentencia citada, por sí sola amerita un comentario doctrinal. Basta, para los efectos de este breve trabajo el citarla.

También es conveniente citar los trabajos del economista William Hayden Q. en favor de la constitucionadidad de las medidas cambiarias y el tipo de cambio oficial (San José: mimeografiado, 1981) —punto de vista que no comparte el Poder Judicial ni nosotros—; el análisis de Roberto Picado Hidalgo, economista sobre las principales medidas tomadas en los últimos años para hacer frente a los problemas cambiarios de Costa Rica. (San José: Banco Central de Costa Rica, 1976).

En este caso concreto, llamado simplemente, "medidas cambiarias" del Banco Central, se da, con toda precisión, la técnica propia del Derecho bancario integral como parte del Derecho económico administrativo, crucial en una época de crisis como la que soportamos.

f. En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 se constata el criterio de darle al sistema bancario nacional autonomía respecto del poder ejecutivo, lo cual resulta conveniente recordarlo ahora.



INDICE

	Pág.
Presentación	9
<i>Ensayos:</i>	
Tendencias evolutivas en la situación de los agricultores del este de Elba. <i>Max Weber</i>	11
Recurso de Casación (Costa Rica). <i>Dra. María Antonieta Sáenz Elizondo</i>	59
Una sentencia sobre la obligatoriedad de la oferta y sobre la formación del contrato civil. <i>Dr. Diego Baudrit Carrillo</i>	81
La libertad política. <i>Dr. Odilón Méndez Ramírez</i>	93
El tribunal del servicio civil. <i>Luis E. Gutiérrez Rodríguez, Eugenia Zamora Chavarría</i>	125
Consideraciones sobre la descentralización y la centralización administrativas (Banco Central de Costa Rica). <i>Dr. Jorge Enrique Romero Pérez</i>	163

