

ANEXO N° 1

	POBLACION			Crecimiento Interc. % 1963-1973	Extensión en Kms ²
	Censo 1963	Censo 1973	Estimación 1978		
REGION CENTRAL	927.003	1.232.756	1.437.078	3.2	11.225.39
Subregión 1 - San José	397.433	568.519	669.534	4.0	680.66
Subregión 2 - Heredia	80.207	121.226	140.443	4.0	511.89
Subregión 3 - Alajuela	81.697	117.539	132.211	3.6	460.82
Subregión 4 - Cartago	88.673	120.694	129.312	3.0	988.40
Subregión 5 - Puntarenas	67.649	81.580	81.317	1.9	2.241.15
Subregión 6 - San Ramón	58.102	70.300	73.368	1.9	1.058.33
Subregión 7 - Turrialba	48.059	54.725	53.552	1.3	1.964.06
Subregión 8 - Grecia	29.130.	37.673	40.292	2.5	255.46
Subregión 9 - Caraiques	27.720	32.657	35.701	1.6	1.011.75
Subregión 10 - Puriscal	31.622	32.031	31.305	0.1	689.53
Subregión 11 - Quepos	19.942	26.374	29.486	2.8	1.028.70
Subregión 12 - Los Santos	14.760	19.438	20.557	2.7	810.69
REGION CHOROTEGA	178.258	218.588	229.533	2.2	13.624.51
Subregión 1 - Nicoya	68.025	76.355	76.759	1.1	3.254.53
Subregión 2 - Cañas	47.395	57.659	61.127	2.6	4.352.32
Subregión 3 - Santa Cruz	34.972	44.632	46.561	2.4	1.913.36
Subregión 4 - Liberia	27.866	39.942	45.086	3.6	4.104.30
REGION NORTE	49.656	73.770	84.780	3.5	6.919.60
Subregión 1 - San Carlos	49.656	73.770	84.780	3.5	6.919.60
REGION ATLANTICA	68.855	122.379	151.536	5.7	9.787.63
Subregión 1 - Guápiles	28.714	65.629	89.398	8.2	4.400.48
Subregión 2 - Limón	40.141	56.750	62.138	3.4	5.377.15
REGION BRUNCA	112.502	174.237	201.186	4.3	9.542.82
Subregión 1 - Coto	36.567	62.481	96.000	5.3	3.157.80
Subregión 2 - San Isidro	47.319	67.089	73.781	3.4	1.904.45
Subregión 3 - Buenos Aires	28.616	44.717	51.405	4.4	4.480.67
COSTA RICA	1.336.274	1.871.780	2.104.113	3.3	51.099.95

EL PROCESO DE PLANIFICACION INTEGRAL EN COSTA RICA

*Lineamientos Políticos, Técnicos y
Administrativos para fundamentar
la Organización y Funcionamiento
del Sistema de Planificación.*

Lic. Johnny Meoño S.

SUMARIO: I. INTRODUCCION. 1. II. PROCESO INTEGRAL. Planificación Global, Regional Sectorial e Institucional; Planificación Administrativa (Reforma Administrativa). III. EXPLICACION DEL PROCESO. 6. 1. Fase de Planificación Global 7. i) Sus productos. 7. ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase. 10. 2. Fase de Planificación Regional. 11. i) Sus Productos. 11. ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase. 14. 3. Fase de Planificación Sectorial. 15. i) Sus Productos. 15. ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase. 17. 4. Fase de Planificación Institucional. 19. i) Sus Productos 19. ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase 22. 5. Función de Planificación Administrativa. 23. i) Sus Productos 23. ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase 24.

I. INTRODUCCION:

Del análisis de oficinas de planificación en América Latina, y de la misma teoría de planificación en boga, no se desprende la existencia de una única forma de concebir y organizar un proceso y sistema de planificación. Hay confusión en la identificación de las fases, aéreas o actividades que deben distinguir al esfuerzo planificador, y entonces se observa con frecuencia una combinación de tareas sustantivas planificadoras con tareas complementarias o secundarias, que en esa forma limitan la proyección óptima de un proceso ideal o integral de planificación; se promueven entonces esfuerzos y recursos en áreas no prioritarias o no sustantivas.

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

El modelo del Proceso y Sistema de Planificación Integral que esta Oficina ha adoptado, se refiere a todas las características que deben distinguir al esfuerzo planificador que se desea para Costa Rica: clases de planificación y objetivos a alcanzar, grado de atribución que se desea conceder al Sistema, fases de planificación y plazos de planes deseados, áreas sustantivas objeto de planificación, grado de integración interinstitucional que se quiere consolidar, grado de participación popular que se busca, etc. Todos estos aspectos configuran el campo de acción y la dimensión del esfuerzo planificador que se quiere.

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

En el caso de la planificación, unas bases conceptuales inadecuadas darían como resultado, ante un esfuerzo de reorganización no crítico ni profundo de lo que se entienda ahora por Sistema de planificación vigen-

NOTA: Este Trabajo ha sido elaborado para discusión interna, y presentado a la Dirección de OFIPLAN, por el Lic. Johnny Meoño S., Director de la División de Reforma Administrativa.

Este documento fue solicitado por el Sr. Ministro-Director; y constituye una propuesta para clarificar y fundamentar la organización del Sistema de Planificación de éste, de sus distintas partes componentes. Se publica con autorización de su autor.

te, la consolidación de un esfuerzo ineficaz, estéril, aproximado a lo óptimo cuando mucho; pero nunca firme estructuralmente, ni fluido y certero funcionalmente hablando.

Es por lo anterior que resulta base indispensable a estas alturas, el explicar el desarrollo conceptual de lo que implica el proceso integral y óptimo de planificación económica y social que OFIPLAN busca impulsar en apoyo de la ejecución de los objetivos y programas de Gobierno, con la consideración de un rango amplio de características propias de la realidad costarricense que no han sido siempre integradas dentro del contenido mínimo del proceso mismo.

II. EL PROCESO INTEGRAL:

Planificación Global, Regional, Sectorial e Institucional;
Planificación Administrativa (Reforma Administrativa).

Lo primero que se ha considerado es que un proceso de planificación tiene que darse precisamente de manera integral, es decir, articulada, coherente y sistemática; lo contrario a improvisación y erraticidad. Lo segundo, es que se trata de cómo racionalizar la labor sustantiva estatal de formulación y ejecución de política económica y social, entendiendo por esto todo aquello que repercute en el campo de la producción económica, actividad comercial, actividad científica, comportamiento social, valores culturales, religiosos, y hasta comportamiento propiamente político de nuestra sociedad.

El Estado Costarricense ha venido creciendo de manera vertiginosa, en estructura y recursos, y por supuesto, como una consecuencia lógica del crecimiento funcional que ha experimentado.

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

La planificación debe darse tanto en el plano de plazos como de fases. Es decir, que deben fijarse o adoptarse plazos temporales que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos, así como que deben fijarse fases de la planificación que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de especificidad que se desea en la política y acción estatal requeridos.

La idea de "especificidad" de la política pública tiene que ver con el contexto y ámbito de proyección y de detalle que se desea de la mis-

ma. No es lo mismo la acción pública, por ejemplo, en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios, o de fomento de industrias, si se parte de una perspectiva puramente institucional, derivada de la experiencia y unilateralidad de la institución u operativamente responsable, que si se parte de una perspectiva de necesidades, potencialidades y viabilidad nacionales, de índole macro-socioeconómica.

Entre ambas perspectivas, la nacional y la puramente institucional, hay varios contextos y ámbitos de desagregación y manifestación de los problemas a solucionar que, de ser adecuadamente aprehendidos, definidos y organizados (los varios contextos y ámbitos) permitirán una labor de formulación y ejecución de política socio-económica por parte del Estado más coherente, integral, equilibradora y armónica.

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

Esto puede plantearse también como el grado de detalle que debe alcanzarse desde la formulación de una política general hasta su misma ejecución concreta. Así, la totalidad de acciones institucionales debe derivarse desde un reconocimiento macro-socioeconómico de las situaciones a enfrentar, pasando por las implicaciones regionales y luego sectoriales a reconocer y definir, para finalmente llegar a la acción institucional. Se da así el proceso integral de formulación planificada de política socio-económica: política global, regional, sectorial e institucional, con OFIPLAN integrando y coordinando todo el proceso, y las Regiones, Sectores e Instituciones individuales haciendo lo mismo en sus respectivos contextos y niveles de detalle a través de los mecanismos y órganos planificadores respectivos, como se define adelante.

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

Debe existir entonces un Sistema de Planificación con determinados objetivos globales permanentes que ciertamente deben coincidir con los de la Administración Pública, entendida ésta como todo el marco institucional público en que descansa la ejecución del objetivo y programas de Gobierno. Para alcanzarlos, debe incurrirse en definiciones de objetivos, funciones, estrategias, prioridades, acciones, etc., en todos los planos y niveles que distinguen al Sistema. Esto es lo que justifica la formulación

de política socio-económica global propiamente, así como global en lo regional, en lo sectorial y en lo institucional. Esta tarea de formulación e integración de política corresponde a OFIPLAN orientarla y dirigirla para elaborar finalmente los Planes Nacionales de Desarrollo, que constituyen así las formulaciones más amplias pero integrales de lo que se desea para el país en cuanto a desarrollo integral se refiere.

De esto se desprende que luego cada estructura responsable de las fases restantes del proceso de planificación —que es lo mismo decir, dentro del enfoque de OFIPLAN, la estructura misma de la Administración Pública— formule sus planes de desarrollo con el nivel de detalle y especificidad que su contexto demanda, aunque siempre incorporando los lineamientos más globales de las demás fases, tanto para garantizar su desagregación y compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo, como para garantizar la orientación adecuada de las fases técnicamente subordinadas.

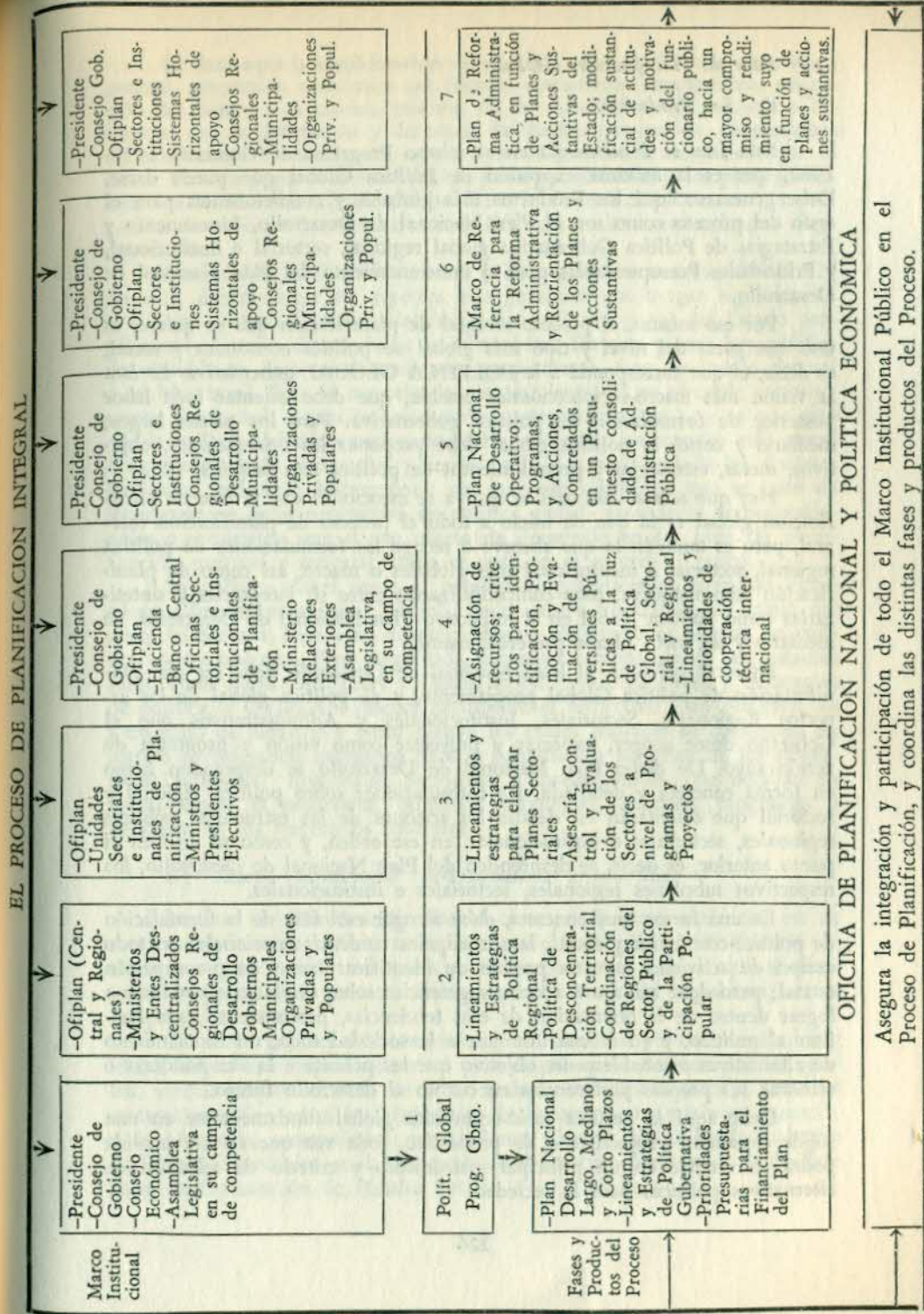
Así, la planificación regional partirá de los lineamientos globales y globales-regionales del Plan Nacional de Desarrollo, elaborando detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones, y considerará los aspectos más importantes y generales en cuanto a programas y aportes de los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

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

Queda claro que el proceso de planificación que se plantea, se distingue por una jerarquía de fases y niveles perfectamente integrados, al igual que la estructura de la Administración Pública responde a una jerarquización de "objetivos-funciones-sub-objetivos" de distinto nivel de especificidad.

III. EXPLICACION DEL PROCESO

A continuación se explicita el contenido del cuadro N° 1, en cuanto al marco institucional y a las fases y productos del Proceso Integral de Planificación.



1) Fase de Planificación Global

i) Sus Productos:

Esta fase se fundamenta en el mismo Programa de Gobierno 1978-1982, que es la máxima expresión de Política Global que puede darse. Debe generarse aquí los Productos más globales y condicionantes para el resto del proceso como son el Plan Nacional de Desarrollo, Lineamiento y Estrategias de Política Gubernativa global regional, sectorial e institucional, y Prioridades Presupuestarias para el Funcionamiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Por eso mismo, el proceso integral de planificación que se quiere, es uno que parte del nivel y tipo más global de política económica y social, es decir, el que corresponde a la POLÍTICA GLOBAL gubernativa. Es ésta la visión más macro-socioeconómica posible, que debe orientar toda labor posterior de formulación de política gubernativa. Para los plazos largos, mediano y corto, la política global debe proponer las orientaciones, objetivos, metas, estrategias y procedimientos de política más amplios.

Hay que aclarar aún más lo que ya se mencionó: que la fase de planificación global es la que da inicio a todo el proceso de planificación integral, pero es también la que absorbe o recoge las formulaciones de política regional, sectorial e institucional más globales o macro, así como de planificación administrativa, para compatibilizarlas entre sí, integrarlas y sintetizarlas como política global en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, de mediano y de corto plazos preferentemente.

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser una manifestación de política Global propiamente, y de política global de los aspectos Regionales, Sectoriales, Institucionales y Administrativos que el Gobierno desee acoger, expresar y proyectar como visión y programa de acción suyo. De dicho Plan Nacional de Desarrollo se desprenden luego en forma concreta y detallada, las formulaciones sobre política regional y sectorial que orientarán en detalle las acciones de las estructuras públicas regionales, sectoriales e institucionales, en ese orden, y como se dijo en el punto anterior, es decir, se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo, los respectivos subplanes regionales, sectoriales e institucionales.

En una forma muy concreta, debe recoger esta fase de la formulación de política-económica y social, las principales tendencias nacionales en todo campo de actividad humana posible de identificar como de preocupación estatal; pero debe asimismo aportar sugerencias sobre cambios importantes a lograr dentro de la orientación de esas tendencias, precisamente para facilitar al político, y en última instancia a la sociedad toda, un conocimiento de alternativas razonablemente objetivo que les permita a la vez ponderar o elaborar sus propias preferencias en cuanto al desarrollo futuro.

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

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

En realidad, las formulaciones de política global en cuanto a OFIPLAN respecta, deben acoger los aspectos más generales que tengan significación e impacto en toda faceta de desarrollo nacional, sea papel del Estado propiamente o acción directa hacia la comunidad. En este plano, hay política no ubicable en Sectores determinados propiamente, sino de índole general o multisectorial. Pero la mayoría de planteamientos sí es ubicable sectorialmente (en salud, educación, transporte, agropecuario, etc.), y es por esto que la política global necesariamente debe incorporar los aspectos más macro o agregados de la perspectiva y acción política-institucional de las distintas Regiones, Sectores e Instituciones, sin que esto signifique que se trate de incorporar en dicha perspectiva de política global, verdaderos planes regionales o sectoriales, que sí son objeto de desarrollo en las fases de planificación regional y sectorial, como se verá en el respectivo punto.

La política global inicia el proceso de planificación enviando directrices y lineamientos hacia "abajo", tanto dentro de OFIPLAN como del resto del Sistema, basada en investigaciones y elaboraciones propias de política socio-económica. Pero luego cada estructura responsable de las restantes fases, envía hacia OFIPLAN y "hacia arriba" sus prioridades y estrategias de política, y OFIPLAN integra finalmente el respectivo Plan Nacional de Desarrollo de mediano y corto plazos, los cuales entonces se convierten en marcos de referencia necesarios para la formulación posterior de los respectivos "subplanes" Regionales, Sectoriales e Institucionales, que detallan en forma exacta la naturaleza, objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos en sus respectivos contextos.

ii) Marco Institucional correspondiente a esta fase:

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

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

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

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

2) Fase de Planificación Regional

i) Sus Productos:

Deben darse aquí Lineamientos y Estrategias de Política Regional, Política de Desconcentración Territorial, y una labor de Coordinación tanto del Sector Público como de la Participación Popular, en las Regiones.

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

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

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

Aquí también resulta importante aclarar que hay política regional global, no ubicable en Sector de actividad alguno. Pero lógicamente, la mayoría de aspectos de política regional atañe de necesidad a algún Sector de actividad, de tal suerte que la fase de planificación regional deberá in-

currir en formulaciones de política sectorial, sin entrar en el detalle de un Plan Sectorial, que es objeto de la fase de planificación sectorial propiamente. Las Regiones, así, establecen el marco de referencia inmediato, y más detallado que en la fase de planificación global, para la acción sectorial de la Administración Pública.

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

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

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

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

ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase:

Para generar los productos correspondientes a esta Fase y descritos en el punto precedente, existe un Marco Institucional constituido por OFIPLAN, tanto a través de su sede política como a través de sus oficinas regionales

de planificación; igualmente, participan todos los Ministerios e instituciones descentralizadas, también por medio de sus sedes políticas y de sus agencias desconcentradas; papel vital lo desempeñan desde muy recientemente los Consejos Regionales de Desarrollo, creados por Decreto Ejecutivo N° 6.400 del 27 de Setiembre de 1976; Los Gobiernos Municipales también son organismos esencialmente de proyección regional; y por último, todas las organizaciones privadas y populares también de proyección regional. Igual que en cuanto a la Fase de Política Global, OFIPLAN debe integrar y participar a todo este Marco Institucional en forma precisa, y asegurando que la formulación de Política Regional se dé dentro del marco de referencia obligatorio que significa la Política Global de la Fase anterior.

Para ello, existe un Sistema de Planificación Regional y Urbana —Subsistema del Sistema de Planificación— que integra, vía OFIPLAN, todo el Marco Institucional descrito; en cuanto a Ministerios y entes descentralizados se refiere, el Sistema agrupa esencialmente a las agencias desconcentradas de éstos, que deben operar entonces dentro de normas y políticas institucionales fijadas por sus sedes políticas, pero en apoyo directo de la labor de formulación de política regional y de los Planes Regionales de Desarrollo que, en primera instancia, deben ser atribución y producto de los Consejos Regionales de Desarrollo, aunque en última instancia, son integrados por OFIPLAN a través de su División de Planificación Regional y dentro del marco de Política Global para elevarlos, precisamente a conocimiento de la Presidencia, la cual decide sobre ellos.

3) Fase de Planificación Sectorial

i) Sus Productos:

Se deben dar en esta Fase, Lineamientos y Estrategias para elaborar Planes Sectoriales, dar Asesoría, Controlar y Evaluar la labor de los Sectores a nivel de Programas y Proyectos.

Identificada y planteada la proyección regional de la política económica y social, es necesario incurrir en la fase de la PLANIFICACION SECTORIAL, la cual obliga a especificar aún más la política regional, pero ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas por la afinidad de las actividades que ejecuten, es decir, agrupadas en Sectores de actividad gubernativa.

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

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

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

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

La ejecución de actividades regionales se hace posible cuando ya la política regional se convierte en política sectorial, por cuanto es esta política la que puede asignarse a las estructuras interinstitucionales que son los Sectores. O dicho en otras palabras, es a nivel de Sectores cuando ya se puede identificar y contar con un andamiaje estructural para la acción, refiriéndose por supuesto a la existencia deseable de una organización institucional por Sectores que ahora no existe como tal, pero que se empieza a concretar con la creación de unidades de planificación sectorial con responsabilidad de integrar y coordinar la labor de varias instituciones de diversos Sectores.

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

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

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

ii) Marco Institucional correspondiente a esta Fase

Para generar los productos correspondientes a esta Fase y descritos en el punto precedente, existe también un Marco Institucional constituido por OFIPLAN, básicamente a través de la División de Planificación Sectorial, y que mantiene nexos directos y permanentes con las unidades sectoriales e institucionales de Planificación del resto de la Administración Pública, y, a través de la Dirección Superior de OFIPLAN, con Ministros y Presidentes Ejecutivos.

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

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

Se establece también en el contexto de dicho Sistema Sectorial, un nivel de dirección política, constituido por un Ministro sectorial, y por un Consejo Directivo Sectorial que integra a aquél con todos los Presidentes Ejecutivos y demás funcionarios políticos superiores de los organismos que se proyectan sustantivamente en el Sector; y, en apoyo de este nivel, se establece una oficina sectorial de planificación, que se vincula sistemática y directamente con OFIPLAN, y proyecta su propia actividad y la del Consejo Directivo Sectorial hacia las demás unidades institucionales de planificación del Sector, así como hacia aquellas otras unidades de planificación de instituciones de otros Sectores que tienen programas o actividades que se proyectan precisamente en el sector sustantivo de referencia.

4) Fase de Planificación Institucional

i) Sus Productos:

La siguiente Fase, y la última, del proceso de formulación de política económica y social planificada, es la relativa a la POLITICA INSTITUCIONAL. Finalmente, decidida la responsabilidad que cada Sector debe asumir en la ejecución de la política gubernativa, debe definirse qué papel jugará cada institución dentro de cada Sector. Debe entenderse que se dan aquí dos casos: la ejecución de política derivada de la política más global y dentro del proceso de fases descrito aquí, y la política específica y circunstancial que frecuentemente el Titular del Ejecutivo define para una institución, o que la máxima autoridad política de la institución emprende por su cuenta.

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

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

Lo que la planificación debe garantizar en la fase de política institucional, es que el marco de referencia básico de qué acciones y comportamientos deben esperarse de cada institución en particular, sea suficientemente coherentes como para dar sentido e integración a los programas y actividades que finalmente adopte o escoja la institución para alcanzar sus objetivos.

La política institucional facilita que cada ente público parta de una comprensión amplia de qué papel debe jugar dentro de un Sector y dentro de toda la Administración Pública, en atención al conocimiento de qué es lo que se pretende lograr que se haga para que cada Sector se proyecte regionalmente con el fin de alcanzar los objetivos y metas globales que constituyen los fines de la acción pública o de Gobierno a largo, mediano y corto plazos. Debe incurrir cada Institución en definiciones de política global y regional en su propio campo de actividad, derivadas de las formulaciones más amplias de las fases Global y Regional descritas en los apartes anteriores.

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

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

Es a este nivel, pues, cuando la acción pública detalla en qué se va a invertir, qué programas de asistencia técnica al campesino se preferirán, qué programa de compra de granos se realizará, qué infraestructura se

construirá, qué tipo de educación específica se estimulará, en qué áreas se estimulará el crédito bancario, etc.

Y, por supuesto, es a este nivel donde la institución debe garantizar su apropiada participación regional, en virtud de las formulaciones de política regional y sectorial realizadas previamente. Cabe aquí la aplicación de los conceptos y criterios sobre desconcentración administrativa, pues las instituciones se enfrentan a la imperiosa necesidad de identificar sus áreas específicas de acción y la organización regional de que dispondrán finalmente para ejecutar u operar intensamente en las zonas o regiones donde tienen que contribuir con su aporte para, repetimos, contribuir al logro de los objetivos de política regional y sectorial.

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

ii) *Marco Institucional correspondiente a esta Fase*

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

En el primer caso, las Instituciones definen sus propios planes operativos dentro del marco de referencia que significa la Política Global, Regional y Sectorial que les llega desde niveles superiores de dirección política. Se eliminará pues la formulación errática y unilateral de Política Institucional, como ha ocurrido hasta la actualidad. Cada Institución tiene un papel y un aporte que dar dentro del conjunto sistemático de la Administración Pública y de los objetivos de Gobierno.

En el segundo caso OFIPLAN, inclusive por Ley de Planificación, interviene básicamente en la promoción y evaluación de inversiones a nivel de Instituciones. Y esto debe permanecer así, por cuanto la formulación de Política Institucional en cuanto a control y evaluación inclusive debe ser resorte de cada Sector, el cual, como se explicó en el punto anterior sobre Política Sectorial, tendrá un nivel de Dirección Política sectorial —un Ministro sectorial y un Consejo Directivo Sectorial— y una oficina sectorial de planificación de apoyo a dicho nivel. OFIPLAN no debe establecer un contacto y control directos sobre instituciones individuales, sino a través de los mecanismos y organismos sectoriales mencionados.

El Marco Institucional a coordinar, integrar y evaluar por el órgano central de planificación es, pues, el constituido por el Presidente mismo, el Consejo de Gobierno —ambos a un nivel de dirección política superior—,

el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, las oficinas sectoriales de planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores —en todo lo que es crédito externo y cooperación técnica internacional—, y la Asamblea Legislativa en su campo de competencia.

5) *Función de Planificación Administrativa*

i) *Sus Productos:*

Se debe generar un Plan de Reforma Administrativa en función de los Planes y Acciones Sustantivos del Estado, así como una modificación sustancial de actitudes, aptitudes y motivación del funcionario público, hacia un mayor compromiso y rendimiento suyo en función precisamente de planes y acciones sustantivos.

Cabe plantear pues la naturaleza inherente que debe dársele a los aspectos de Política Administrativa en relación con el proceso integral de planificación de la política económica y social y de la Reforma Administrativa correspondiente.

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

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

Hay que consolidar la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación económica y social para lograr que las unidades encargadas de ello alcancen niveles razonables de eficacia funcional; pero hay que promover y consolidar también la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación administrativa, lo cual plantea la conveniencia de prever un funcionamiento vinculante de ambas, para garantizar que el producto de la unidad de planificación y política administrativa satisfaga las necesidades organizativas y administrativas de los planes y programas sustantivos de las instituciones, a cargo de las unidades planificadoras socio-económicas respectivas.

ii) *Marco Institucional correspondiente a esta Fase:*

La función de Planificación Administrativa tiene que ver con todas las Fases del proceso integral de planificación, pues todas éstas tienen problemas de tipo organizativo y administrativo que hay que enfrentar y solucionar.

Tal función se convierte en principal instrumento para generar y lograr una Reforma Administrativa integral de la Administración Pública, y corresponde a OFIPLAN promover e integrar, y controlar y evaluar, toda acción institucional tendiente a ello.

Participa en este Marco Institucional el Presidente de la República, quien dirige el proceso de Reforma Administrativa personalmente, así como el mismo Consejo de Gobierno, los Sectores e Instituciones, los Sistemas horizontales de apoyo y sus cabezas rectoras (Dirección General de Servicio Civil y Oficinas de Personal de entes descentralizados, en materia de recursos humanos; y así sucesivamente en lo que respecta a presupuesto, a contabilidad pública, a administración financiera y de abastecimiento, a estadística e información, etc.); participan también los Consejos Regionales de Desarrollo, las Municipalidades, y las organizaciones privadas y populares.

OFIPLAN, a través de su División de Reforma Administrativa, orienta, integra y promueve la función de Planificación Administrativa para una Reforma integral de la Administración Pública, a través del Sistema de Reforma Administrativa —Subsistema del Sistema de Planificación—, que integra a todo el Marco Institucional descrito, en un conjunto coherente de acciones interinstitucionales de tipo macroadministrativo y microadministrativo que, en última instancia, garantiza que lo que cada Institución individual realice organizativa y administrativamente, tenga relación estrecha con los requerimientos organizativos y administrativos de Sectores, Regiones y, en instancia final, de la Administración Pública como un Sistema que debe formular y ejecutar la Política Global de Gobierno.

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

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

LA DIMENSION PERSONALISTA-COMUNITARIA EN MATERIA DE RELACIONES ENTRE PADRES E HIJOS EN EL SISTEMA JURIDICO LATINOAMERICANO*

Dr. Víctor Pérez V.

*Profesor Facultad de Derecho, Universidad
de Costa Rica*

*Director Revista Judicial, Corte Suprema
de Justicia*

* Investigación solicitada por la "Associazione di Studi Sociali Latinoamericane" y el "Consiglio Nazionale delle Ricerche" de Italia.