UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
iiCE
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

DOCUMENTO DE TRABAJO

DT_002_2009

MODELO PAIS DE LARGO PLAZO: LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS HABITANTES

Dr. Johnny Meoño Segura

INDICE DE CONTENIDO

MODELO PAIS DE LARGO PLAZO: LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS HABITANTES *¡Error! Marcador no definido.*

I. Los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus prospecciones modelísticas sobre políticas de Estado. ¿Cuánta capacidad de asombro? *7*

Un esquema sistémico que hace simple lo complejo: el vigente pero ignorado modelo país y la estrategia de desarrollo de largo plazo, en 8 prospecciones estratégicas y 277 enunciados de políticas en seis campos temáticos **22**

Explicación del esquema. ¿8 prospecciones estratégicas y 277 políticas de Estado permiten entender o visualizar el desarrollo integral del país, y su *conducción efectiva*? 23

1. Garantías superiores para lograr un funcionamiento eficaz del Estado en su total conjunto: constitucionalidad de los actos y responsabilidad funcionaria. Seis enunciados de política *28*

1.1 Un hito trascendental: creación de la Sala Constitucional. Lo bueno y lo malo. **29**

Prospección estratégica 1 31

1.2 Responsabilidad del funcionario público y la rendición/exigencia de cuentas. El fenómeno de la corrupción: ¿cómo se manifiesta y cómo enfrentarlo? **32**

Prospección estratégica 2 35

2. Las normas para el excelente Gobierno. Ochenta y dos enunciados de política: el ESLABÓN PERDIDO de una conducción gubernativa superior eficaz *38*

Prospección estratégica 3 **40**

En la Constitución Política 42
El Gobierno de la República, art. 9 42
La Asamblea Legislativa, art. 121.9, .24 43
El Presidente de la República, art. 139 43
El Poder Ejecutivo, arts. 140, 144, 145, 149.4, .6 43
El régimen municipal, arts. 168 a 170 45
La Contraloría General de la República, arts. 183, 184 46
Las instituciones autónomas, arts. 188, 189 46
El Servicio Civil, arts. 191 a 193 47

2.1 De las competencias mayores de dirección y planificación del desarrollo, de organización pública y social, y de control y evaluación del desempeño y resultados, por sectores de actividad y regiones de desarrollo **47**

Prospección estratégica 4 **48**

De la Ley General de la Administración Pública No. 6226 de 1978, arts. 10 al 17; 21, 22; 26, 27, 28; 98, 99 y 100 49
De la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, arts. 1, 2, 4, 6, 12, 15, 16, 19 53
De la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de 2001, arts. 4, 31, 110, 112 56
De la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422 del 2004, arts. 3, 4, 5, 8, 52, 53 58
De la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos No. 8220 del 2002, arts. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10 59
De la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 de 1996, arts. 1, 10, 11, 12, 26, 31 62
De la Ley General de Control Interno No. 8292 del 2002, arts. 1, 3, 6, 8, 21 63
De la Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de 1992, arts. 12, 14, 15, 16, 17 65
Del Estatuto de Servicio Civil Ley No. 1581 de 1953, arts. 39 y 40 66

2.2 De los sistemas de apoyo administrativo 68
Del empleo público 71
De la administración financiera y presupuestaria; de la tesorería 71
De la contratación administrativa 71

3. Las áreas temáticas que distinguen el modelo de desarrollo del país: la seguridad ciudadana y el contexto internacional; derechos ambientales, económicos y sociales 72
En la Constitución Política, art. 50 72

Un órgano superior de articulación política intersectorial –o sea, transversal- en apoyo del Presidente… sin necesidad de nuevas leyes: un Consejo Económico y Social "a la tica"; los sectores de actividad pública y las regiones de desarrollo 73

3.1 EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y MIGRACIÓN 75

3.2 EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES 76

3.3 EN MATERIA AMBIENTAL. Diecisiete enunciados de política. Ambito del Ministro rector de Ambiente 76
Prospección estratégica 5 76
De la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995, arts. 1, 2, 3, 4, 6; 28, 29, 30, 31; 25, 26, 27 77
De la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, art. 2 80
De la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1958, arts. 2, 3, 4, 6 81

3.4 EN MATERIA DE PRODUCCION ECONOMICA CON SENTIDO SOLIDARIO Y DE EQUIDAD. Treinta y ocho enunciados de política. Ámbito de los ministros rectores económicos (marco competencial de un Consejo Económico nacional) 83
Prospección estratégica 6 85
En la Constitución Política, arts. 26, 45, 46, 47, 74 85
3.4.1 En el campo financiero-hacendario fiscal. La responsabilidad del ministro de Hacienda como rector político del sector 86
De la Ley No. 8131 de presupuestos públicos 86
Diversos artículos que dan competencia a este Ministerio y Dependencias desconcentradas para regular al resto de Administraciones en estas materias. 86
De la Ley del Ministerio de Hacienda 86
A analizar y recuperar posteriormente en esfuerzos complementarios al realizado en el presente documento. 86
De la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional No. 1644 de 1953, arts. 2, 3 86
De la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica No. 7558 de 1995, arts. 1, 2, 3 87
De la Ley de Banca de Desarrollo Nº 8634 del 2008 88
3.4.2 En el campo de industria, comercio y turismo. La responsabilidad del ministro de Economía e Industria como rector político del sector 88
De la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ley No. 6054 de 1977, art. 4 88
De la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor No. 7472 de 1994, arts. 1, 3, 4, 5, 6 89
De la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas No. 8262 del 2002, arts. 1, 2 91
De la Ley del ICT No. 1917 de 1985 92
3.4.3 En el campo agropecuario. La responsabilidad del ministro de Agricultura como rector político del sector 92
De la Ley FODEA No. 7064 de abril de 1987 (incluye al MAG), arts. 1, 2, 3, 4, 5; 29, 30, 32, 33, 34, 37 92
De la Ley del CNP No. 2035 de 1956, reformada en 1977 y en 1997, arts. 3, 4, 5, 6, 9 94
De la Ley No. 6735 del IDA de marzo de 1982, arts. 3, 4, 5, 6 97
De la Ley del SENARA 99
De la Ley del INTA No. 8149 del 2001 99
3.4.5 En el campo de infraestructura vial y portuaria. Responsabilidad del ministro de Transportes y Obras Públicas como rector político del sector 99

De la Ley del MOPT No. 3155 de 1963 y reformas, y sus diversos órganos desconcentrados _99
De la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos No. 7762 de 1998 y su reglamento _____99
De la Ley de JAPDEVA No. 5337 de 1973 _____99
De la Ley del INCOP No. 4964 de 1972_____99
De la Ley del INCOFER No. 7001 de 1985 _____99

3.5 EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. Ciento diez enunciados de política. Ámbito de los ministros rectores sociales (marco competencial de un Consejo Social nacional) _____ 100
Prospección estratégica 7_____107
En la Constitución Política, arts. 74, 51, 55, 56, 64, 65, 67, 69, 72_____107
La familia: protección y restitución de sus derechos constitucionales _____107
Trabajo y la formación del patrimonio de los trabajadores y sus familias _____108
3.5.1 En el campo de Trabajo y Seguridad Social (lucha contra la pobreza). La responsabilidad del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de sector _____109
De la Ley del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social No. 1860 de 1955, arts. 1, 2, 3, 6 ___109
Del Código de Niñez y Adolescencia No. 7739 de 1998, arts. 1; 168 a 170, 172, 179, 181 a 185, 188, 189; 4, 7, 13, 31, 41, 42, 44, 57 a 60, 80 a 82, 87, 88, 90, 99, 100 _____110
De la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, arts. 1, 2, 3, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23 _____118
De la Ley del Patronato Nacional de la Infancia No. 7648 de 1996, arts. 1, 2, 3, 37 _____120
De la Ley del Instituto Mixto de Ayuda Social No. 4760 de 1971, arts. 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11 ___122
De la Ley del INA No. 6868 de 1983 _____124
De la Ley del MinSalud No. 5395 de 1973 (programa CEN-CINAI)_____124
De la Ley del MEP No. 3481 de 1965 (programas de equidad en educación) _____124
3.5.2 En el campo de Salud. La responsabilidad del Ministro de Salud como rector de sector ___125
En la Constitución Política, art. 73 _____125
De la Ley General de Salud No. 5395 de 1973, arts. 1, 2, 3, 4, 7_____125
De la Ley del Ministerio de Salud No. 5412 enero de 1974, arts. 1 a 7 _____126
De la Ley del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados No. 2726 de 1961 ___128
De la Ley del IAFA_____128
De la Ley del INCIENSA No. 4508 de 1969 _____128
De la Ley del INS (por riesgos profesionales) No. 26 de 1946_____128
De la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17 de 1943 _____128
3.5.3 En el campo de Educación. La responsabilidad del Ministro de Educación como rector de sector _____129
En la Constitución Política, arts. 77, 78, 82, 83 _____129
De la Ley Fundamental de Educación No. 2160 de 1957, arts. 1, 2, 3, 10, 11 _____130
De la Ley del MEP No. 3481 de 1965, arts. 1, 2, 3, 4, 5; 25 a 42_____130
De la Ley del INA No. 6868 de 1983, art. 3 _____135
3.5.4 En el campo de Cultura, Juventud y Deportes. La responsabilidad del Ministro de Cultura, como rector de sector_____136
Ley del Ministerio de Cultura y Juventud No. 4788 de 1971 _____136
Otras pertinentes (Movimiento Nacional de Juventudes) _____136
3.5.5 En el campo de Vivienda y Asentamientos Humanos. La responsabilidad del Ministro de Vivienda como rector de sector _____136
De la Ley del MIVAH_____136
De la Ley del BANHVI (Sistema Financiero para la Vivienda) No. 7052 de 1986 _____136

3.6 EN MATERIA DE DERECHOS PROPIAMENTE CIVILES Y POLÍTICO/ELECTORALES. Veintitrés enunciados de política_____ 136
Prospección estratégica 8_____137
En la Constitución Política, arts. 21; 23 a 28; 30, 41, 95, 98 _____137
Del Código Electoral No. 1352 de 1952, arts. 1, 2, 4, 7, 11, 19, 57, 57 bis, 58, 74 bis, 88____138
De la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil No. 3504 de 1965, art. 1 _____143

4. Sobre el régimen municipal en el contexto del imperante modelo político presidencial y centralizado._____ 143

5. Sobre subtemas que transversalizan toda otra área temática ____ *145*

Género ____ **145**

Grupos étnicos ____ **145**

Accesibilidad para personas con discapacidad ____ **145**

6. Sobre reformas políticas y de Estado globalmente abordadas ____ *145*

II. Los logros inmediatos a alcanzar, producto de un mero cambio de visión analítica-interpretativa sobre cómo entender y aplicar el vigente marco normativo superior para una dirección gubernativa eficaz del modelo-país enunciado en la Constitución Política ____ *146*

Una dirección política unitaria e integral superior ____ 147

Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria ____ 150

Una actividad de revisión pragmática –por parte del Poder Ejecutivo en cada campo o ramo, la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes en los suyos, y la Asamblea Legislativa en control político- sobre el grado de cumplimiento real por instituciones e individuos, de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país (en la clara letra del artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política), y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales. ____ 152

Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político ____ 153

Anexo 1: Interpretación conexiva de varias de las normas constitucionales y leyes referidas en este análisis, a manera de ejemplo sobre la presente propuesta de estrategia nacional de desarrollo de largo plazo ____ *154*

El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario, orgánica y funcionalmente concebido como tal en la Constitución Política ____ *158*

1. Constitución Política: ____ **158**

2. Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978 ____ **164**

2.1 Concatenación de leyes convergentes: la LGAP constituye un "ápice jurídico" que permite entender la más racional jerarquización de competencias para el "buen gobierno" ____ 164

2.2 Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado ____ 166

2.3 El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices ____ 168

2.4 La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden funcional 169

2.5 El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa ____ 170

3. Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974: ____ **172**

4. La Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968: ____ **174**

5. La Ley No. 8131 del 2001 ____ **175**

6. Ley de Control Interno No. 8292 del 2002 ____ **184**

7. La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 ____ **184**

8. Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de noviembre de 1992 ____ **187**

9. Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones: ____ **188**

9.1 Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995 ____ 188

9.2 El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998 ____ 189

9.3 La Ley FODEA No. 7054 de 1987 ____ 191

9.4 La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957 _____192

ANEXO 2: POLITICAS PÚBLICAS: INSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y EFICACIA POLITICA _____ *197*

ANALISIS PRACTICADOS EN ÁREAS TEMÁTICAS PARTICULARES: ___ *197*

Sector Ambiente: ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno ambiental _____ **198**

Sector Trabajo y Seguridad Social. ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de pobreza _____ **203**

Sector Agropecuario: ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno agropecuario _____ **208**

Sector Educación:¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno educativo _____ **209**

Sector Salud: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de salud _____ **212**

I. Los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus prospecciones modelísticas sobre *políticas de Estado*. ¿Cuánta capacidad de asombro?

Se vive en Costa Rica un periodo de gran interés de diversos grupos y organismos internacionales y nacionales, incluido el Gobierno de la República, por definir **una visión de país de largo plazo**.

> Advertimos en este punto crucial para que el lector pueda ubicarse correctamente y no espere lo que de fijo no encontrará, que el presente documento no es un análisis jurídico *per se*, sino sociopolítico alrededor de una normatividad que los mismos abogados muchas veces, o frecuentemente, tienden a ver sólo con perspectiva legalista, o sea de normas jurídicas como regulación de actos y procedimientos. Nuestra perspectiva es verlas como reflejo de realidades o fenómenos sociopolíticos que han sido percibidos en el contexto político y legislativo como de necesaria *regulación* dentro del **sistema normativo** que constituye ese *contrato social superior* que los pueblos civilizados –en la tradición Occidental judeo-cristiana- han buscado afanosamente para coexistir con confiabilidad y seguridad de cuáles derechos fundamentales le asisten, y que le serán respetados por todos, y por cada individuo en particular. Y que en tal contexto, el Estado emerge como un complejo mecanismo de decisión y acción para tutelar y asegurar la satisfacción integral y real de ese *sistema o modelo normativo*.

Es por esto que no pretendemos incurrir en una reinterpretación jurídica o legalista de nuestro rico ordenamiento jurídico vigente pues no tenemos competencia formativa para ello, sino en una interpretación funcional bajo el principio tan omitido por tantos en el país, de *conexividad* de las normas administrativas, tal y como define con absoluta claridad y finalidad la Ley General de la Administración Pública en su artículo 10, el cual transcribimos abajo.

Hay leyes, por ejemplo, que no parecen estar actualizadas en el mismo SINALEVI de la Procuraduría General de la República, y en muy pocos casos –como con el CNP- hemos procedido a hacer mínimos ajustes producto de leyes recientes. Este ejercicio es totalmente aleatorio por nuestra parte, y no esconde el valor de que la misma Procuraduría de la República o abogados de distintas denominaciones o especialidades, y sobre todo abogados de instituciones, encuentren motivación y sustentación conceptual y metodológica en el trabajo presente para perfeccionar y actualizar leyes afectadas recientemente sobre la base de lo que dicho Sistema SINALEVI de la Procuraduría, proporciona.

Continuando con lo dicho al inicio sobre el interés de definir una *visión país de largo plazo*, **el lector puede encontrar la mejor evidencia de ello en la acreditada Memoria Anual 2008** de la Contraloría General de la República publicada en mayo del presente

año 2009, cuando en su página 13 se lee lo siguiente como conclusión de los análisis que la Memoria transmite sobre las políticas sociales y de lucha contra la pobreza que se han intentado en el país, y cómo cada gobierno cae en la "tentación de partir de cero":

> "De allí que el órgano Contralor se permite formular algunas recomendaciones. Para empezar, como marco orientador de los planes y programas de superación de la pobreza y para dotarlos de mayor continuidad, es imperativo que el país configure las *Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo*, entendiendo de su carácter general y que las políticas de superación de la pobreza están inmersas en ellas y no solo son uno de sus componentes. La configuración de las *Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo* requiere la participación de al menos las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa, y otros actores de la sociedad civil, y ser plasmadas en una Ley de la República, como lo han hecho algunos países".

Sin embargo, cuando dicho organismo contralor, de gran respeto y respetabilidad en el país ya que muchos lo reconocemos como el mayor contrapeso –y esperanza- contra la creciente ineficacia y corrupción institucional y social, plantea lo anterior, es porque a nuestro riguroso y bien fundamentado criterio está dejando de reconocer algo que hemos señalado pública y reiteradamente desde *hace más de tres décadas:* ***que esas políticas*** **nacionales de desarrollo de largo plazo por las que ahora clama, ya existen en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional superior** y que en consecuencia **no es necesaria una "ley" para dictarlas, sino reconocimiento** por su ilustrada parte para que el resto del país empiece a reconocerlas también, y sobre todo a aplicarlas como "*nueva" estrategia de conducción gubernativa del desarrollo nacional,* mas también para una más efectiva *rendición y exigencia de cuentas* por gobernantes y ciudadanos.

Ha sido nuestra tesis por décadas, que en Costa Rica **se ha perdido la capacidad de abstracción intelectual y académica** al menos, pues **la de análisis político serio no se ha desplegado en las últimas tres décadas**, ante la existencia real de un modelo-país, con todo y estrategia de desarrollo y políticas estatales de largo plazo, o más bien de plazo indefinido, que la Constitución Política y nuestro ordenamiento jurídico han proporcionado desde 1949 y que se han ido perfeccionando normativamente hablando, con el transcurrir de los años.

Son muchos los que hoy claman por "políticas de Estado", consensos y diálogos nacionales para "definir el país que queremos", pero le dan la espalda al "país que ya tenemos configurado" en ese ordenamiento legal superior, incluidas normas para lograr el excelente gobierno.

> **El lector de este trabajo seguramente se impactará al reconocer cuántas normas de extraordinario alcance** en su visión, conceptualización e impacto pretendido, delinean ya ese modelo-país y cómo, con un simple enfoque y un método de articulación, conexividad y jerarquización competencial entre ellas como el que proponemos y aplicamos en este trabajo, **constituyen esas variadas**

> **normas ese modelo-país y una espléndida y viable estrategia de desarrollo y políticas, de largo plazo**. Es posible que algunos lectores, por estudiosos que hayan sido de diversas áreas temáticas, no dejen de sentir un cierto asombro o *sentido de culpa* al descubrir cuántas pautas o **normas de política gubernativa** han existido durante estas décadas pasadas, en todo campo de actividad del desarrollo nacional, que ya permitían actuar de maneras más definitorias y claras con la *perspectiva de largo plazo* que hoy, dicen, falta.

Esta desidia y falta de habilidad conceptualizadota y articuladora del costarricense de todo medio –funcionario, político, líderes empresariales y sindicales, organismos de fiscalización y defensa de los derechos del habitante, legisladores, partidos políticos, centros de estudio, académicos como tales, medios de comunicación- producto de nuestra *cultura política de origen colonial*, ha sido un factor crucial que ha impedido mantener o desplegar una real capacidad de producir legislación y "velar por su exacto cumplimiento" de manera unitaria, integral y articulada, tal y como reza sin lugar a dudas el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política sobre *deberes y atribuciones* del Presidente de la República con cada Ministro. [1]

Comenzando por este enorme *déficit atencional* de un artículo constitucional tan claro, contundente y determinativo del "buen gobierno" en un régimen presidencialista como lo es el 140, todas las demás prácticas viciadas y omisas del ordenamiento legal del país emergen por simple añadidura. Al no ser fieles tuteladores y administradores de cada Ley, y de conjuntos de ellas que convergen hacia objetivos superiores a los de instituciones específicas –ramos o sectores de actividad-, y al no tutelar y administrar tampoco estas mismas que son particulares de cada ministerio y ente autónomo, nunca se logra ni la visión ni los métodos ni instrumentos que harían posible –también dados en leyes que ordenan las competencias de dirección, planificación y presupuestos, además de control y evaluación del desempeño por resultados como veremos luego- que el Estado, el Gobierno y su institucionalidad funcionen como un reloj bajo el mando político indiscutible del Presidente de la República sobre el total conjunto de la administración pública de ámbito nacional, y conjuntamente con sus Ministros en cada campo de actividad.

> **Todos gobiernan y administran procesos, recursos e instituciones, y todos diseñan "políticas" y adoptan programas y acciones presupuestarias cada año, dándole la espalda a este acervo de normas superiores** que, vistas y entendidas en conjunto y con la debida jerarquización conceptual y competencial, insistimos, ya constituyen de manera extraordinaria enfoques y vías de acción

[1] En nuestro libro *Administración política del desarrollo de América Latina (Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social),* FLACSO, San José, 2003, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, develamos a fondo nuestros análisis de muchos años atrás sobre este factor de cultura política latinoamericana.

> que permiten abordajes más integrales y pragmáticos de todo problema nacional.
>
> Y, muy importante, ya posibilitan –aunque debería decirse ya ordenan- muchas mejores y más efectivas prácticas políticas, administrativas y técnicas en la conducción de la institucionalidad del país, incluida una real racionalización de trámites y procedimientos que hoy hacen la vida tan miserable a nacionales y extranjeros casi para todo propósito de su existir.
>
> En particular, pues es un clamor de casi todo analista, centro de estudio, aspirante a cargos públicos, y sobre todo medios de comunicación a nivel editorial: ya permiten esas normas una mucha mayor transparencia y rendición de cuentas de todos los funcionarios públicos y por todos los habitantes y grupos interesados genuinamente en exigir cuentas claras y concretas. **Esto lo demostraremos abajo más allá de toda duda honesta y razonable.**

Además de lo anteriormente referido de la Memoria Anual 2008 de la Contraloría de la República, es importante reconocer que el lunes 8 de mayo se inició –informalmente, pues el período oficial de comienzo de toda campaña electoral es en octubre cada cuatro años, o sea seis meses antes de las elecciones presidenciales-, una nueva contienda electoral. El hecho es determinado por la selección en sendas convenciones internas, de los dos candidatos presidenciales mayoritarios, Laura Chinchila de Liberación Nacional, PLN, y Ottón Solís del Partido Acción Ciudadana, PAC.

Buenas intenciones aparte, hemos verificado durante 35 años de observación de las campañas electorales ocurridas en ese largo lapso que la usual búsqueda de la "mejor propuesta electoral" por los partidos políticos, en la praxis conspira contra esos buenos deseos de definir "algo" de largo plazo que implique un cierto consenso de la población, y de sus principales fuerzas político-electorales, alrededor de la necesaria y obsesiva prédica por tantos en el país, de que hay que saber hacia dónde "queremos enrumbar" a Costa Rica más allá de cada cuatro años de Administración presidencial.

El hecho de que en algunos períodos en esos últimos 35 años al menos el PLN y el PUSC se hayan sucedido en el Gobierno de manera inmediata, no ha garantizado o sido prueba de que el equipo entrante mantuvo y prolongó con éxito lo avanzado por el equipo saliente del mismo partido político.

Es demasiado obvio que los partidos buscan afanosamente el mejor mensaje publicitario más que programático para ganar la simpatía de los votantes, y que **el largo plazo no es objeto de atención por ninguno** a pesar de las prédicas precisamente publicitarias que todo candidato con pasmosa facilidad y ninguna fundamentación conceptual y jurídica, tiende a enunciar campaña tras campaña.

Se acredita ahora, en este presente proceso electoral interno de los partidos, que al menos en el ámbito del PLN Laura Chinchilla ganó la Convención interna por haber usufructuado algunos logros, reconocidos colectivamente, del Gobierno de Oscar Arias Sánchez, y por asegurar u ofrecer que habría, de quedar ella, un continuismo en visión, estilo y prácticas institucionales.

Esto, sin embargo, está por verse, tanto en términos de si la ahora candidata representará "sólo" un continuismo, o si acatará a reconocer y ajustar significativamente su mensaje programático atendiendo una realidad distinta, tal y como escribió con fundamento Rodolfo Cerdas en su Columna en La Nación el domingo 7 de junio del presente año, al señalar que en la misma encuesta de que tanto "se ufana /Oscar Arias/ porque le susurra una supuesta popularidad, 71 de cada 100 ciudadanos creen que su gobierno no actúa en beneficio de la población en general, sino que lo hace en beneficio de algunos sectores; y 54 de cada 100 no piensa votar en las próximas elecciones". Se refirió a la encuesta de Unimer publicada en la misma La Nación el 26 de mayo del 09.

Veremos qué continuismo se dará al interno del PLN. Lo que sí podemos anticipar por experiencia y observación, es que **difícilmente tendremos equipos de campaña en estos dos partidos y en varios otros, preocupándose por ese largo plazo** tan elusivo a la cultura política del costarricense, aunque también del latinoamericano en general. A menos que, por supuesto, organismos superiores que velan por la eficacia y funcionalidad del sistema electoral y político-institucional del país como el **Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes**, se hagan eco de esta inquietud presente y reconozcan el modelo-país y la estrategia de desarrollo nacional de largo plazo que la Constitución y las leyes vigentes en sus enunciaciones más globales, ya configuran como marco referencial inmediato y obligatorio para dichos partidos políticos, y para todos en el país.

De manera que se enfrenta una gran dicotomía o confrontación entre aquellos que proclaman esa necesidad de definir un "modelo de desarrollo" de largo plazo, y quienes habiendo ejercido el Poder durante mucho tiempo, o quienes lo desean para "cambiar las cosas" como predican el PAC y otros partidos minoritarios, podrían una vez más plantear al pueblo *mensajes mesiánicos* sin realmente contemplar ese largo plazo en lo que significan diseños de verdaderas políticas gubernativas que abarquen y comprometan de manera fehaciente y realista a todos los que "lleguen después", para lograr resultados relevantes a quince o veinte años. Pero se las agenciarán seguramente para escribir mensajes inclusive programáticos, pero de mediano y corto plazo, o sea que impacten el interés de muchos electores en lo que son sus necesidades más inmediatas.

Además, sabemos por observación y estudio que tal interés de muchos dentro y fuera de los partidos políticos es caracterizado por una gran confusión con conceptos clave sobre los que a estas alturas del siglo XXI debía haber total claridad y consenso, pero no la hay: **gobernabilidad, gobernanza, dirección política o gubernativa, planificación estratégica y operativa; control y evaluación o fiscalización; políticas públicas** –concepto que significa una cosa distinta para cada disciplina académica-; **sectores de actividad y regiones de desarrollo; riesgo; Plan Nacional de Desarrollo versus otros planes de desarrollo**, aquí con la gran confusión adicional sobre la **temporalidad** que debe distinguir a cada uno de estos tipos de planes de cara a gobiernos de 4 años

versus el mandato legal claro de que tales planes deben contemplar una visión de largo, mediano y corto plazo, sin que esto se cumpla para nada ni genere hasta la fecha, responsabilidades para ningún gobernante.

Se ha constatado la anterior confusión en la muy reciente lucha preelectoral al interior del PLN y del PAC al menos, con distintos candidatos utilizando conceptos como los anteriores con alguno agregando la idea de una Constituyente para "darle más poder al Presidente" o descentralizar competencias hacia las municipalidades. Sin embargo, ello se hace sin contextualizarse amplia y claramente cuáles son las debilidades o disfuncionalidades del sistema político imperante, y cuáles sus causas más importantes y globales que tienen que ver con los desenfoques y malas prácticas políticas y administrativas de nuestra clase dirigente hasta ahora, incluido el problema fundamental de cómo transferir competencias nacionales a municipalidades débiles, corruptas muchas de ellas y sin masas críticas de funcionarios profesionales y líderes de primer orden para administrar más recursos y competencias.

> **Sin reconocer abierta y francamente esas causas del origen de tanta desventura e ineficacia institucional y social, no resulta razonable ni honesto asegurarle al habitante de este país** que esos cambios cosméticos propuestos solucionarán los problemas recurrentes de inseguridad, pobreza, deterioro ambiental, productivo e infraestructural, y en todo otro campo del desarrollo nacional.

También se introducen por ciertos grupos y comisiones oficialistas, **análisis que comparan a Costa Rica y a América Central con los principios y prácticas "internacionales" de países avanzados, o sea altamente desarrollados, y se proponen entonces cambios constitucionales y legales para adecuar a estos países a esos estándares avanzados, sin reconocer el por qué de ese estado de situación histórica que no permite a estos países un mayor desarrollo**. Y esto, a pesar de contar –como Costa Rica, sin duda alguna y según demostraremos abajo- con excelentes leyes que delinean o configuran idóneos sistemas de planificación gubernativa desde hace más de cuarenta años. No se reconoce, así, el problema de que cualquier nuevo sistema de cosas que se adopte en materia de planificación gubernativa, por ejemplo, arrastrará las visiones y malas prácticas de siempre y no se solucionarán los problemas de ningún país ni siquiera con esa eventual nueva legislación de avanzada.

Muchos incurren en análisis particulares sobre problemas de seguridad ciudadana y violencia, corrupción, pobreza, recursos naturales, desarrollo turístico, de la educación y de la salud, y de muchos otros, con aparente solvencia disciplinaria y de la temática, sólo para constatarse en la mayoría de estos casos que, precisamente, el sesgo disciplinario lleva, ante la ausencia de una formación realmente interdisciplinaria en el caso de profesionales universitarios, a análisis muy unilaterales y desarticulados con relación a **otras dimensiones de cada fenómeno.**

Tales dimensiones de un mismo fenómeno exigen, precisamente, una consideración interpretativa conexa inclusive desde el punto de vista legal o jurídico, pues casi todo problema es objeto de ordenamiento en más de una

norma o marco jurídico y entonces, además de reconocerlo, resulta preciso hacerlo en función de la distinta jerarquía competencial entre ellas según el interés público –individual, grupal o colectivo- que están regulando.

> **Sólo así es posible establecer cuál ley o norma debe prevalecer sobre las otras, y cuáles deben entenderse en un mismo nivel o ámbito de convergencia o complementariedad, y cómo todas constituyen ese *sistema unitario normativo*** para entender y resolver desde problemas relativamente simples orgánica o institucionalmente hablando –como educación o salud, con pocas instituciones y actores preponderantes definiendo políticas y prestando servicios-, hasta complejos –como en pobreza y ambiente, con múltiples instituciones y programas involucrados.

En los Anexos 1 y 2 aportamos análisis interpretativos precisos, a manera de ejemplo y evidencia incontestable, de cuán frecuentes son estas situaciones en distintos campos de actividad. El lector no quedará defraudado de la especificidad y claridad de los análisis críticos y argumentos propositivos allí transmitidos.

Hay quienes, de muy buena fe seguramente –incluidos organismos internacionales-, plantean como nuevas, ideas sobre "reforma institucional del Estado" así como sobre la conveniencia de lograr "políticas públicas sociales" mejor articuladas con las "políticas públicas económicas", soslayando enfoques e ideas que han estado presentes durante décadas al menos en este país, **bien fundamentadas en lo jurídico y mejor diseñadas en lo conceptual e instrumental o metodológico**.

Se incurre así en las comunes omisiones y debilidades propias de análisis interpretativos de una realidad compleja, con marcos referenciales muy de una única disciplina –economía, ingeniería, sociología, derecho, trabajo social, ciencia política, administración pública y otras- que no logran evitar incursiones simplistas que llevan a análisis y propuestas también simplistas, lo cual las hace inviables, sobre **nuevos contratos sociales**, ya que incurren en los mismos errores recurrentes en visiones y prácticas ineficaces, y deleznables muchas de ellas, en lo que es manejo de procesos y recursos institucionales para el desarrollo del país.

> Es un círculo vicioso de nunca acabar, pues todos parecen omitir el hecho de que **la madre de todas las soluciones** la seguimos teniendo a la vista desde 1949 en que se promulgó la Constitución Política de la Segunda República.

Hay quienes dicen, por otro lado, que **la visión de largo plazo** sólo puede lograrse con un gran consenso de todos los grupos más representativos de la sociedad (posición de la Iglesia Católica enunciada el 1º de mayo por el Arzobispo de San José, pero también abrazada por diversos grupos sindicales y políticos, y por uno que otro analista independiente). El Presidente Oscar Arias Sánchez fijó su posición muy individual, afirmando que el consenso anula el ejercicio dinámico y responsable del liderazgo político de un Gobierno, pues pone en manos de cualquier *hijo de vecino* una capacidad de veto que puede paralizarlo todo.

Otros grupos anuncian foros y debates multitudinarios para definir ese "modelo país" para el largo plazo, y el Plan Nacional de Desarrollo enunció la realización de unos foros o Diálogos para la Costa Rica del bicentenario. Otros pocos, argumentan la necesidad de convocar una Constituyente para cambiar, ya, el modelo de sistema político e institucional sobre todo, advirtiendo que no desean tocar o afectar los derechos consolidados de los habitantes.

> **En todo este escenario actual, no hay una persona, analista o centro de estudios, ni organismo fiscalizador o defensor de esos derechos de los habitantes, ni partido político, que a juicio nuestro haya planteado como marco referencial obligado ni la Constitución Política y el modelo de país en ella consignado, ni las normas para el excelente Gobierno** también en ella enunciadas, ni mucho menos las muchas leyes superiores y específicas que ordenan y reglamentan esos derechos de los habitantes en muchos campos de actividad –como en ambiente, desarrollo agropecuario, pobreza, educación y salud- así como diversas otras leyes que regulan de manera clara y visionaria esas normas constitucionales en aspectos de **dirección, planificación, control y evaluación** de procesos y recursos públicos para el desarrollo eficaz de ese modelo-país.
>
> **Tampoco reconoce nadie que los enfoques y mecanismos ideados y activados en nuestro país en 1974/75 sobre sectores y regiones de desarrollo, lo fueron sobre una filosofía muy original y deseable de concertación** que buscaba entronizar en el país la negociación y participación preventiva y sistemática, o sea continua, de los habitantes, sobre todo a nivel de grupos de interés representativos de los diversos estratos socioeconómicos y políticos en esos ámbitos.

La necesidad de querer mejorar el modelo y sistema actuales por las muchas manifiestas debilidades y disfuncionalidades en su desempeño y resultados, lleva a todos a olvidar el pequeño gran detalle –posiblemente con buena fe pero con pésima actitud intelectual- de no reconocer lo que hemos tenido como modelo y sistema durante seis décadas –desde 1949- y **cómo y por qué hemos fallado** en su efectiva instrumentación cuando de hecho los factores determinativos de ésta, se han fundado en un modelo muy simple y unilineal que auguraba un sencillo desempeño del modelo o sistema presidencial y centralizado que ha distinguido al país en ese marco constitucional.

Para muestra, un botón. Veamos, a manera de motivación a nuestra iniciativa actual, los siguientes análisis producto de nuestra ya larga incursión en estas áreas temáticas, y que el lector puede cotejar con sus percepciones actuales sobre ellas.

> *"La crisis general que vive el país es seria y ha creado un clima de inestabilidad social y económica. Muchos grupos enfrentan una disminución real de su nivel de vida, otros grupos se ubican en niveles imprevisibles de bonanza económica, como ocurre usualmente en épocas de*

inflación y especulación desmedidas dentro y fuera de los procesos y mecanismos empresariales y comerciales, así como burocráticos, tanto formales como informales, que nuestro sistema económico y político-institucional facilita.

Sin embargo, hay grupos progresistas y críticos inclusive dentro del mismo Partido Liberación Nacional, que aceptan el cúmulo de desviaciones estratégicas y fácticas que se han cometido durante el proceso de instaurar un régimen de bienestar social de orientación social democrática en Costa Rica desde 1949. No hay duda de que tales desviaciones ideológico-políticas han incidido en la configuración y comportamiento de la burocracia pública, y se manifiestan en un ***relativo gigantismo estatal que, no obstante, sería inobjetable si no fuera por la incoherencia, erraticidad, desintegración y relativa desidia que caracterizan a dicho aparato estatal,*** *lo cual a su vez ha generado niveles inadecuados de resultados y costos de la acción estatal. Y esto es lo grave: nuestro Estado y su Administración Pública han sido vigorosos y emprendedores, y muestran niveles de logros impresionantes en el contexto de América Latina en un sinnúmero de áreas de desarrollo nacional. Pero internamente, su eficacia ha sido relativa, insuficiente, ya que muchos esfuerzos y recursos se quedan en el camino, agotándose y desviándose en un sinnúmero de acciones, procedimientos, trámites, puestos, bienes y servicios intermedios, que se añaden o generan por ritualismo, sentido de estatus burocrático, inercia, rutina, o por mera ausencia de planificación y programación adecuados. Así se merman los recursos y esfuerzos realmente orientados hacia las actividades que sí buscan generar los resultados implícitos o explícitos en los objetivos sobre los que se ha justificado la creación del organismo o del programa, y la asignación de los consecuentes recursos públicos.*

Es cierto que en América Latina, incluida Costa Rica, ha sido tradicional la incoherencia generada entre los aspectos sociales y los económicos de la política gubernativa. Ello ha producido una perspectiva insuficiente, desvertebrada, responsable en gran parte, desde su misma concepción a nivel de partidos políticos o de burocracia pública, de los magros resultados, producto de medidas económicas despojadas de contenido y previsiones sociales, y viceversa.

Otro hecho significativo durante los últimos años, desde que escribí "Administración Pública" a fines de 1978, ha sido la vertiginosa politización partidista de muchos de los otrora autónomos entes descentralizados. El péndulo de la descentralización política y administrativa de tales entes en relación con el Poder Central, parece

estarse balanceando hacia una intromisión, mal canalizada, del Poder Ejecutivo en la gestión administrativa de tales entes principalmente a través de las figuras de las Presidencias Ejecutivas... que estaban llamadas a constituir un importante vínculo de reorientación política de tales entes. Pero el proceso de ajuste entre tal novedoso órgano de ligazón política con el Poder Ejecutivo y con las Gerencias tradicionales, estudiado amplia y tempranamente en la entonces División de Planes y Política Administrativa –de OFIPLAN- en 1975-76, parece haberse consolidado en beneficio de una preponderancia del Presidente Ejecutivo sobre los Gerentes, incluso en materia de gestión administrativa propiamente...

Como nunca antes en la historia contemporánea nacional, observo que tal partidización política a nivel de ministerios y de entes descentralizados alcanza facetas peligrosas que obstaculizan aun más la ya proverbial rigidez burocrática de la Administración Pública nacional, en la forma de un activismo proselitista y hasta intimidante por la lucha de tendencias entre funcionarios de carrera, que trasladan así al interior de nuestras instituciones públicas las luchas internas de los partidos políticos, y en mucho empiezan a justificar el plantear la interrogante de hasta dónde tales funcionarios están contribuyendo a cimentar la actitud de que las instituciones y sus recursos no son ya instrumentos de Gobierno y de acción del Estado, sino de partidos políticos compitiendo en plena lucha electoral o pre-electoral. El problema es que tal actitud de fijo entronizaría un régimen inadecuado de privilegios y poder ilimitado para el partido que esté "gobernando" en perjuicio de los que están en la oposición. Otro muy distinto es el concepto de que el partido que gana las elecciones proporciona en efecto orientación ideológica-política y los líderes políticos para dirigir la gestión de Gobierno y ocupar los cargos de jerarquía política de toda institución pública.

Los últimos... años han seguido proporcionando evidencia de cómo, ante la ausencia de una sólida voluntad política para reformar integralmente el aparato estatal y su Administración Pública a pesar de la promulgación formal de los diversos planes o programas de reforma administrativa, las instituciones públicas han logrado mantener una relativa actitud de impulsar reformas o cambios organizativos internos de manera unilateral, parcializada, sin pleno reconocimiento de las demandas macro-organizativas que tales planes de reforma administrativa promulgados por el Presidente de la República y el Ministro de planificación, establecen sobre cada organismo en particular.
... Al fin de cuentas, ante la falta de consistencia y voluntad política superior y de un liderazgo efectivo y permanente de MIDEPLAN en esta

materia, el hilo se rompe por lo más delgado, y al flaquear la organización sectorial o regional, las instituciones prefieren la forma más fácil de continuar buscando modernizarse o reformarse de manera unilateral... sin que haya mediana conciencia de que lo que en tales condiciones una institución realice para "fortalecerse" en cumplimiento de sus objetivos, resulta a menudo en un factor disociante que más bien genera ineficacia global del sector como tal, o de la Administración Pública en su conjunto, pues se omiten u obvian los objetivos y acciones más generales de política socio-económica y organizativa que se definen y buscan por encima de cada institución particular y que usualmente presuponen cambios internos en las instituciones como tales.

Lo que sí puedo afirmar es que, después de años de experiencia en investigación, observación, conceptualización y formulación de políticas y acciones de cambio burocrático en Costa Rica y de investigación en América Latina, concretada esta última mayormente en mi tesis doctoral, creo que no importa cuál sea la fórmula mágica social-cristiana o social-demócrata que se ofrezca al país como solución al problema de la actual crisis socio-económica y política... lo que debe constituir una noción de análisis y reconocimiento político nacional es que no existe una mejor forma de gobernar que a través de sectores –pero la concepción costarricense- que implica un Presidente definiendo y organizando a la Administración Pública para formular y ejecutar su programa de Gobierno, por sectores y regiones, pero básicamente reduciendo su ámbito de mando y control al número de ministros sectoriales que él mismo defina, y ampliar el ámbito de estos al conjunto de jerarcas de las descentralizadas de su ramo o sector por encima de la más común y unilateral perspectiva de cada ministerio.
Es en la concurrencia de tales jerarcas políticos, con el apoyo de secretarías sectoriales de planificación, y con el apoyo y presión de grupos de ciudadanos, así como con el concurso sistemático de gerentes y otros funcionarios de carrera de las instituciones de cada sector, como el Gobierno puede visualizar mejor y con más sentido de coherencia interinstitucional e intersectorial, y movilizar el respectivo aparato público, en la definición de prioridades y creatividad propias de las condiciones y el talento específico disponible en cada sector de actividad.
... En época de bonanza económica, las inconsistencias o improvisaciones en el ejercicio del liderazgo político se disimulan u ocultan grandemente pues no hay límites apremiantes de gasto público ni prioridades. Todo vale y tiene un impacto que favorece a distintos grupos ciudadanos.
En época de crisis, el ejercicio del liderazgo no sólo requiere de virtud de mando, sino también de una elevadísima capacidad decisoria y ejecutiva ya que cada céntimo cuenta, y el empobrecimiento general de los grupos

mayoritarios de asalariados y subempleados o desempleados, sólo mediante acciones estatales inteligentes y oportunas, así como equilibradas y coherentes, puede enfrentarse con éxito, aun cuando para el Fondo Monetario y otros grupos foráneos y nacionales, la noción de "inteligente" sea la de disminuir el tamaño e intervencionismo del Estado.
... La misma Asamblea Legislativa carece de la perspectiva dinámica y organización interna que permitan al legislador fiscalizar y valorar la gestión pública en manos del Presidente y de sus respectivos ministros. No hay duda de que una organización de comisiones diputadiles por sectores de actividad, permitiría apuntar en la dirección adecuada para una mejor intervención legislativa en control y evaluación de la gestión pública. Esto, complementado con la sencilla idea de que el Plan de Desarrollo Nacional, y los planes sectoriales, promulgados por Decreto Ejecutivo, sean objeto de valoración política por la Asamblea y objeto de evaluación año tras año sobre las bases del informe presidencial y de ministros sectoriales, introduciría prácticas parlamentarias de control y evaluación más eficaces que las presentes, las cuales están matizadas de erraticidad, personalismo y falta de profundidad de análisis.

... Vicios han existido, y es el sustento moral de líderes y jerarcas políticos de turno el que en última instancia los motiva o reduce. Lo que no parece haber habido es, repito, una visión integral y una actitud de honestidad funcionaria sistemáticas y firmes, de un gobierno a otro, y dentro de un mismo partido político.
La crisis que vive el país introduce elementos de incertidumbre y dificultad reales en la obtención de empleo, y entonces el activismo proselitista dentro de partidos políticos y en la burocracia pública, aparece como una forma relativamente expedita de ganar créditos para escalar posiciones obviando trámites establecidos o para obtener empleo si gana el partido con que se colabora.
Lo anterior, aunado a un clima de revanchismo por resentimiento que creo observar en muchos ciudadanos dentro y fuera de la burocracia que están en partidos de oposición, presenta un cuadro sombrío que sugiere la antesala de los peores años de "botín político" y "despojos" que ya se habían superado ampliamente en el país aunque no en otros países latinoamericanos.

He sostenido consistentemente en diversos foros, que la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación y la Ley de la Autoridad Presupuestaria, constituyen la trilogía jurídica más completa en que la gestión gubernativa y legislativa podrían descansar para una más eficaz proyección nacional. En efecto, las tres se complementan cabalmente en la creación de un marco político-organizativo coherente para entender y

aplicar más positivamente las nociones de sistema integrado, relaciones entre política y administración, control y evaluación de la gestión pública, alrededor de la organización y funcionamiento de nuestra Administración Pública.

Por desventura, ha habido incoherencia en los jerarcas y otros funcionarios de alto nivel que han tenido a su cargo la aplicación de tales leyes. Así, su aplicación en manos de funcionarios políticos y técnicos como de todo otro jerarca individual (ministros y presidentes ejecutivos, y los mismos Presidentes de la República), y la desidiosa e inconsecuente participación de la Asamblea dentro de tal marco jurídico proporcionado por ella misma, han debilitado la aplicación o eficacia de tan novedosísimo marco legal, contribuyendo así al flagrante desorden de la Administración Pública según se refleja en sus acciones diarias y en las múltiples formas de pretender que se enfrente el problema del gasto público."

El texto transcrito literalmente, data de julio de 1985 y está contenido en el Preámbulo a la Segunda Edición por la Editorial de la Universidad de Costa Rica, en 1986, de nuestro libro Administración Pública. Teoría y Práctica, originalmente producido en 1978. **El lector podrá así constatar, como necesario preámbulo a lo que sigue, cuán poco han cambiado las cosas** en Costa Rica, y cómo se sigue improvisando el análisis de problemas y el diseño de soluciones.

Es por ello oportuno plantear la iniciativa en este documento asumida, pues puede ella representar una significativa contribución a que tales individuos y grupos que pareciera impulsan hoy de buena fe cambios sustanciales en el país, puedan reconocer que ya existe un modelo de país de largo plazo, o sea una estrategia de desarrollo "de Estado" de largo plazo, o sea permanente mientras no se cambie la Constitución Política vigente.

Se planteará abajo, la naturaleza extraordinaria y actual del modelo país configurado en la Constitución Política vía los derechos de los habitantes como sistema unitario e integral, y las normas también constitucionales disponibles para el excelente gobierno. Y se argumentará cómo ellas constituyen un marco referencial estratégico para el desarrollo del país en el largo plazo. **Y cómo su inobservancia por todos, acarrea una responsabilidad penal por "incumplimiento de deberes"** (según Código Penal, Ley No. 4573, artículo 332, el cual literalmente enuncia:

Será reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omita, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuando está obligado a hacerlo.

Al fin de cuentas, no se está logrando el bienestar solidario incuestionablemente configurado en ese modelo-país vía el sistema de derechos del habitante, no importa cuánto ofrezcan los partidos políticos, centros universitarios o centros de estudio

cada cierto tiempo mediante la realización de debates públicos orientados a "consensuar" la estrategia de desarrollo nacional de largo plazo.

El asunto crucial en este planteamiento es, de manera sencilla en nuestro enfoque, que todo intérprete, administrador o analista de estos temas, entienda las implicaciones elementales, por razonables y obvias, explícitas en el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública No. 6227, a saber:

> *1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.*
> *2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.*

Ello implica, y exige, que ninguna norma o marco legal se interprete autocontenidamente sino que, en función de la materia, se busquen *afanosamente* aquellas otras normas o cuerpos legales que regulan la misma materia o **el mismo objetivo o fin público**, **o bien materias o fines semejantes o complementarios**, pues es ésta la única forma admisible que permite darle al cuerpo normativo disponible en cualquier país civilizado la más amplia, articulada, jerarquizada pero convergente y complementaria interpretación sistémica posible.

El presente esfuerzo busca ser señero e inspirador como metodología constructivista y articuladora, pero no ha contado con recursos humanos complementarios que hubieran podido apoyar al suscrito investigador universitario en esa revisión y sistematización exhaustiva que sin embargo, sí buscamos proporcionar aquí con suficiente contundencia y claridad como para motivar esfuerzos complementarios.

Otros lectores y analistas podrán realizar su propio ejercicio exhaustivo según su interés temático o disciplinario.

La misma **Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes**, podrían motivar acciones propias con base en el presente documento y ser exhaustivos en al menos la propia recomendación del organismo fiscalizador según se dijo que plantea en su Memoria Anual 2008, de sistematizar los "retazos" normativos vigentes que ya proporcionan un conjunto real y coherente de "políticas nacionales de desarrollo de largo plazo".

Tenga el lector claro que, en el presente análisis interpretativo y propositivo, nuestro objetivo es mostrar –y demostrar mostrando- cómo las normas o conceptos transcritos en el orden en que lo hacemos, o sea primero de la Constitución y después de las leyes, y en cada área temática, proporcionan un conjunto o sistema de normas o conceptos que delinean tres *modelos o sistemas de normas/conceptos* para la feliz instrumentación de los derechos de los habitantes configurados en dicha Constitución Política:

> i. primero, el ***modelo-país*** o conjunto de derechos ambientales, económicos, sociales y políticos que se enumeran explícitamente en la sección respectiva tanto en sus enunciaciones constitucionales como en leyes concretas que a juicio nuestro reglamentan esos derechos constitucionales, y que en sus

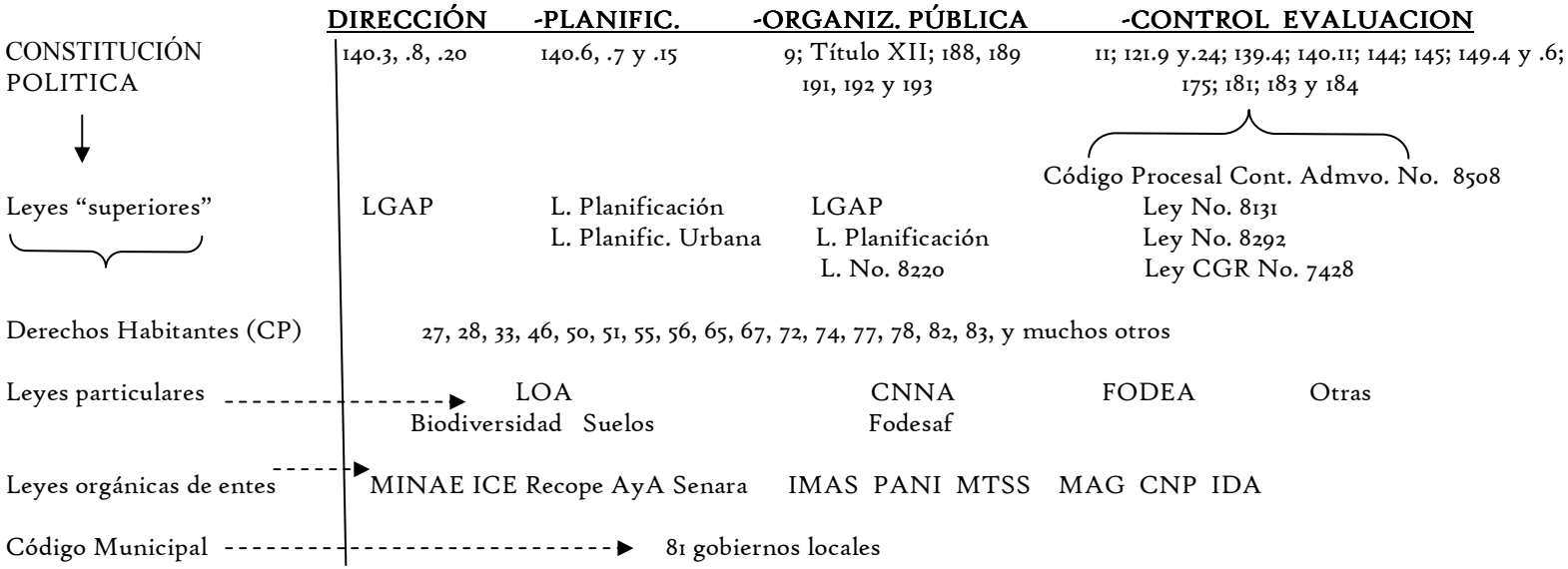
definiciones más globales y estratégicas constituyen, precisamente, enunciaciones de políticas de Estado de tiempo indefinido –más que de largo plazo- y que constantemente se omiten por todos en el país.

ii. un ***modelo o sistema de dirección o conducción*** gubernativa encaminado a tutelar y garantizar la feliz realización de los derechos de los habitantes, claramente discernible en el conjunto de normas-conceptos que transcribimos tanto de la Constitución como de diversas leyes que tienen que ser vistas y ejercitadas como un conjunto sistémico, y no como leyes dispersas.

iii. unos ***mecanismos de constitucionalidad y defensa de los derechos del habitante***, que permite al habitante cuestionar –o sea examinar y exigir cuentas- la constitucionalidad, legalidad y oportunidad de las actuaciones de gobernantes e instituciones en el cumplimiento de sus deberes y en la más correcta y equitativa prestación de esos derechos constitucionales por toda la compleja institucionalidad pública existente.

Corresponde entonces, comenzar con la identificación precisa de cómo la misma Constitución Política resuelve de manera autocontenida lo pertinente a los necesarios conceptos y mecanismos que permitan, o permitirían de ser correcta y responsablemente entendidos y ejercitados, el comportamiento contrapesado de todos de manera que hubiera garantía de que lo normado para el desarrollo solidario y de bienestar del país, y para el excelente gobierno, sea entendido y ejercitado eficaz y responsablemente por quienes gobiernan y administran el país en nombre de la colectividad, pero también por quienes constituyen ésta misma –sabiendo exigir de aquéllos.

Un esquema sistémico que hace simple lo complejo: el vigente pero ignorado modelo país y la estrategia de desarrollo de largo plazo, en 8 prospecciones estratégicas y 277 enunciados de políticas en seis campos temáticos



He aquí, simplificado, el complejo pero real y conexivo sistema normativo que afirmamos el país tiene disponible para lograr la máxima gobernabilidad de sus procesos de desarrollo. Su comprensión como *modelo-país* y *estrategia de desarrollo de plazo permanente*, sólo requiere una sustentación conceptual-interpretativa *sistémica* que pasamos a proporcionar de inmediato.

Explicación del esquema. ¿8 prospecciones estratégicas y 277 políticas de Estado permiten entender o visualizar el desarrollo integral del país, y su *conducción efectiva*?

La respuesta inmediata y clara es que sí. Sólo toma entender –y sólo entender, no rehacer ni la Constitución ni el ordenamiento legal que la perfecciona- que el sistema normativo disponible ya permite visualizar un **modelo-país** vía los derechos de los habitantes, y sobre todo ya permite reconocer y ejercitar un **sistema de conducción, o sea de dirección y planificación,** que con ciertos ajustes *administrativos* a nivel de mecanismos, permitirá a los actuales actores o protagonistas activos –pero también a los muchos pasivos que sólo observan o esperan *a ser invitados* a participar en procesos decisorios públicos- ejercitar muchos más visionarios y efectivos aportes hacia un desempeño gubernativo, institucional y social mucho más dinámico, participativo, concertador y expedito, en consecución de ese modelo-país.

Hay una sólida experiencia con diversos mecanismos o esquemas con los que el país ya ha experimentado a partir de activaciones inteligentes y muy bien sustentadas desde la entonces OFIPLAN –hoy MIDEPLAN- a partir de 1975-76 en materia de:

i. **sectores de actividad** (donde se diseñaron y activaron consejos sectoriales de jerarcas y comisiones consultivas con los grupos de interés de cada sector que permitían concertar continua y sistemáticamente los esfuerzos de todos para darle rumbo a cada sector); también con
ii. **regiones de desarrollo** (con consejos regionales en los que se logró la participación multitudinaria de directores regionales de ministerios y entes autónomos, municipalidades y representantes de la sociedad civil, también para concertar continua y sistemáticamente los procesos públicos, sociales y empresariales en cada región). Está también la experiencia con
iii. **un consejo económico y social y sus comisiones económica y social** en el ámbito nacional del Presidente de la República, llamados a articular de manera efectiva entre ministros, en su condición de *rectores políticos de sectores*, las estrategias y las políticas económicas, sociales y ambientales. Hay también el rol estratégico del mismo
iv. **Consejo de Gobierno**, llamado a articular integralmente a nivel superior la estrategia de desarrollo integral del país sin requerir para ello una reforma legal o constitucional.

Y todo ello, en apoyo del papel preponderante en nuestro sistema político del Presidente de la República. Permitiría retomar hoy, esfuerzos y procesos que darían mucho rédito al país en su afán de un desarrollo más vigoroso y equitativo, sin depender de una nueva Constitución y nuevas leyes.

> El documento presente hará referencias específicas a estas experiencias y mecanismos, en particular **incorporando recientes reconocimientos que sobre ellos viene haciendo la misma Contraloría General de la República en sus Memorias y fiscalizaciones, después de décadas de omitirlas.** Consideramos que esta incursión de este organismo fiscalizador en estas materias augura para Costa Rica –como siempre lo hemos dicho y escrito en la mayoría de nuestros trabajos- una mayor efectividad estatal y en consecuencia, un mejor desarrollo integral, ya que su autoridad en materia de **fiscalización y exigencia de cuentas** podrá lograr que gobernantes, políticos y funcionarios, así como líderes civiles, cambien

> enfoques y prácticas ineficaces y crecientemente corruptas que tanto daño hacen a todos en el país.
>
> **Lógicamente, para ello debe dicha Contraloría de la República acabar de entender** los términos teórico-conceptuales e instrumentales sobre los cuales debe ejercer aun más agresiva y pertinentemente sus actuales esfuerzos indagatorios e interpretativos de problemas referidos a las **Haciendas Públicas;** y, **hacerlo con la pertinencia y solvencia con que el presente documento busca demostrar** que es posible y necesario aplicar al reconocimiento integral de lo que tenemos y debemos exigir de todos los responsables, como **modelo-país y normas para el excelente gobierno, y para una fiscalización integral del desempeño y de los incuestionables resultados que ese modelo-país conlleva y exige.**

Es precisamente por ello que el esquema anteriormente presentado, pretende simplificar con carácter unitario e integral, o sea sin fraccionamientos aleatorios y sí enfatizando el *principio de conexividad de las* normas de que nos habla el artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública, el conjunto de normas que configuran un aparato estatal-institucional con clara división de Poderes, de pesos y contrapesos, presidencial y centralizado, y con **normas claras para lograr que en la tutela y administración de los derechos sociales, económicos y políticos del habitante –o sea, del modelo país configurado en la misma Constitución-, el Estado actúe con visión unitaria, integral y con un desempeño de excelencia.** [2]

> Además, debe serle claro al lector que **del Artículo 140 de la CP se desprende la más unitaria y articulada concepción normativa sobre lo que debe ser un mando o conducción clara y concreta, además de transparente y eficaz, por parte del Poder Ejecutivo** –Presidente con cada ministro- para darle unidad de decisión y acción a todo el aparato institucional bajo su responsabilidad directa, o sea todo el conjunto de ministerios y de instituciones autónomas.

Es sobre este artículo preciso, con los perfeccionamientos encontrados en la Ley de Planificación Nacional de 1974 y en la Ley General de la Administración Pública de 1978 en su régimen de dirección interorgánica, o sea entre Poder Ejecutivo y entes autónomos, como mejor se puede vislumbrar la indispensable y legítima ***estrategia de conducción efectiva para el excelente gobierno*** que contraviene las declaraciones más frecuentes y superfluas de distintos gobernantes de los últimos años cuando acusan la "ingobernabilidad" de sus gestiones debido al "exceso de leyes" y reglamentos que, de paso, ellos mismos han contribuido a crear.

Si se agrega a estas dos leyes, la No. 8131 de presupuestos públicos en aspectos de planes-presupuestos y responsabilidad administrativa de jerarcas y funcionarios por malas o inoportunas decisiones y directrices, incumplimientos de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo o de programas y proyectos, **y el rol por excelencia que se otorga a la Contraloría de la República para fiscalizar** con fundamento constitucional dicha gestión, se puede inferir de manera seria cómo los grandes

[2] El Anexo 1 busca demostrar cuál ha de ser una interpretación *conexiva* y articulada de este conjunto de normas constitucionales y legales, **proporcionando a la vez un análisis crítico de cómo ha prevalecido en el país una omisión y un simplismo recurrentes** en la tutela, administración e interpretación de ese conjunto normativo disponible para el desarrollo pleno del país.

problemas de subdesarrollo nacional se desprenden con claridad de esa negligencia en la ejercitación de esas pocas normas superiores para el excelente gobierno, además de otras que veremos a continuación.

Los partidos políticos, para comenzar por lo más "grueso" de la estructura política-electoral, han dado la espalda a este marco superior y en consecuencia nunca reconocen ni presentan dicha *estrategia integral de conducción gubernativa*, tal y como verificamos recientemente en nuestro estudio para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas sobre programas de partidos (enero, 2006).

El esquema gráfico anterior muestra, asimismo, **cómo entran en consideración los derechos sustantivos de los habitantes en la Constitución** primero, y luego en diversas leyes específicas superiores a las de instituciones.

La idea clara que el esquema transmite, es la de cómo estos derechos de los habitantes están supeditados para su eficacia plena a que, **quienes gobiernan y administran en posiciones relevantes, ejerzan con plena conciencia y capacidad las competencias mayores de *dirección, planificación, organización, control y evaluación*.** Y, que **quienes tienen que fiscalizar y controlar políticamente ese desempeño, lo hagan con plena conciencia y capacidad** sobre su ámbito de acción precisa, clara e insoslayable, y no sobre cuestiones o aspectos superfluos o aleatorios que distinguen, por lo general, a jerarcas, funcionarios y tantos analistas y partidos políticos.

El método aplicado para enunciar y sistematizar esta compleja red de Constitución y leyes, es simple: se categorizan conceptos fundamentales que permitan entender la complejidad y a la vez integralidad del fenómeno político nacional, o sea la naturaleza orgánica y funcional pretendida en la Constitución, de su sistema político integralmente entendido, y la institucionalidad asociada a éste y a la tutela y administración de, precisamente, lo que consideramos el modelo-país en la Constitución vía los derechos de los habitantes en ésta consagrados. Luego, se identifican los enunciados más globales y significativos en diversas leyes asociadas a cada categoría o campo temático superior constitucionalmente respaldado.

Posteriormente, se enuncia una **prospección estratégica** por cada campo temático así convenido, la cual define la responsabilidad superior e incuestionable de gobernantes, funcionarios y ciudadanos de este país de reconocer y observar las enunciaciones de *política* en esas normas contenidas. Luego, dentro de cada prospección se enumeran de manera continua los aspectos normativos constitucionales y los más globales de esas diversas leyes, y éstas constituyen las **enunciaciones de políticas de largo plazo** que han de ser el punto de partida de toda enunciación posterior por partidos políticos y gobernantes, de políticas coyunturales.

Si a lo anterior se asocia el concepto de política pública a respetar y aplicar, contenido en la definición de artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública, se entenderá la correlación sustantiva que se genera entre "realidad jurídica" y "comportamiento sociopolítico" de los individuos. O sea, la correlación entre las normas escritas y su impacto real y beneficioso en el desarrollo del país pero por

aplicarlas sistemática y congruentemente, no por evadirlas o por aplicarlas inconexa o aleatoriamente según el talante del gobernante o del funcionario que lo asesora.

> **El arsenal legal del que tomamos inspiración y que será propuesto aquí como el marco superior de políticas de largo plazo con las que Costa Rica ya cuenta, se desprende del Indice de Contenido** ofrecido al inicio de este documento. Al interior de cada Ley referida, y es igual con las referencias a la Constitución en cada área temática, las ***enunciaciones de política*** mostradas corresponden –con ligeras variaciones de redacción entre el símbolo //, que reflejan nuestro aporte *inductivo-* a específicos artículos de la Constitución o de cada Ley, indicados al inicio de cada redacción o párrafo.
>
> El lector percibirá en todos los casos la aplicación que hacemos explícita o que insinuamos entre tales normas, de cara al *principio de conexividad* de que nos habla el artículo 10 de la LGAP, pues es el que permite entender o apreciar de manera simple cuál norma o ley debe prevalecer sobre otras de una misma materia según la jerarquía competencial que muestran de acuerdo a la mejor o más efectiva "realización del fin público al que se dirigen".

El lector o estudioso, podrá así incorporar otros enunciados legales o normas de las mismas leyes citadas o de otras, según su creatividad y necesidad interpretativa en su campo de actividad o para sus fines intelectuales o académicos. **Lo que debe quedar claro, es que el presente documento puede y debe convertirse en un marco referencial mínimo** para partidos políticos, funcionarios públicos en general y en particular para aquellos que en todo sector de actividad y de cualquier disciplina académica, tienen la esencial misión de estudiar la realidad nacional en función de sus cargos públicos y asesorar al Presidente, ministros y jerarcas de instituciones autónomas, pero igual en las municipalidades, en el diseño y aprobación de "estrategias", "políticas gubernativas", "programas presupuestarios" y, en fin, "acciones" específicas para responder a requerimientos sobre cada institución.

> Y, hacer esto con la clara noción de que **para entender y resolver mejor situaciones y problemas, nadie puede limitarse a hacerlo desde una óptica meramente institucional** y de cara a la ley de creación del ministerio o ente individualmente considerado. **Tiene que enmarcarse en el concepto y ámbito del *sector de actividad*** pues nos resulta obvio que i) existen leyes de índole sectorial como quedará demostrado en este documento, y que ii) la Constitución no discrimina por sectores sino que establece derechos reclamables por el habitante en su totalidad e integralidad. Además, es

> fundamental que todos reconozcan finalmente que iii) **las instituciones operan en un contexto territorial –regional- que exige caracterizaciones distintas en todo aspecto, a aquéllas sectoriales.**
>
> Al fin de cuentas, un **Plan Anual Operativo** de cualquier institución o ministerio, PAO, debe llegar a reflejar este marco normativo superior en sus manifestaciones institucionales. Pero éstas, serán muy distintas a como son hoy una vez que se enriquezcan con los **requerimientos globales o nacionales** sobre ellas así como con los requerimientos **sectoriales** y los **regionales** que toda institución tiene que reconocer para poder *organizarse* correctamente con miras a ser exitosa en su misión legal –o sociopolítica.

Esto, todo partido político, líder político, gobernante y funcionario público, no puede simplemente dejar de reconocerlo a partir de ahora, pues incurrirá en incumplimiento de deberes. **El resultado global será de gran impacto en todo sentido**, y este documento demuestra propositivamente pero con gran realismo, cuáles son esos resultados mejorados que pueden esperarse de la misma institucionalidad presente y sus recursos asociados, en el último capítulo o sección.

> El presente análisis pasa así a demostrar cómo es posible visualizar de ese marco normativo superior, que con unas pocas prospecciones estratégicas bajo el marco teórico-conceptual que proponemos, o sea **8 prospecciones estratégicas** a tener presentes por todo habitante, grupo e institución en el país, y con **277 enunciaciones de políticas** –aproximativamente en la ejemplificación que proporcionamos- literalmente fundamentadas en la Constitución y en diversas leyes específicas por materia y orgánicas de entes, **Costa Rica tiene definida desde hace décadas una óptima estrategia de desarrollo integral de largo plazo**, y más bien permanente, a la que no se debe seguir dando la espalda.

1. Garantías superiores para lograr un funcionamiento eficaz del Estado en su total conjunto: constitucionalidad de los actos y responsabilidad funcionaria. Seis enunciados de política

Los derechos de los habitantes constituyen un verdadero sistema integrado de pautas que garantizan al habitante de este país un sinnúmero de prerrogativas a la altura de las sociedades más libertarias y desarrolladas, pero conllevan un factor de responsabilidad individual y colectiva: ejercerlas y disfrutarlas plenamente pero con absoluto respeto a su amplio ejercicio y disfrute por todos los demás miembros de la colectividad.

En su total conjunto, constituye tal sistema de derechos del habitante un verdadero modelo que **en sus aspectos más globales delinean una estrategia de desarrollo integral** que los Constituyentes de 1949 legaron al país, pero que todos se han esmerado en desconocer. **En particular los partidos políticos cuando realizan congresos ideológicos o programas electorales cada cuatro años** y ofrecen a los habitantes propuestas aleatorias, que parten de cero al no reconocer ese sistema de derechos y desarrollarlo en forma de estrategias y políticas deseables que los instrumenten de manera viable y convincente. [3]

Sobre esa base inicial, el país ha logrado ir perfeccionando y complementando el sistema de derechos desde 1949 y las **pocas normas que auguraban garantizar un excelente Gobierno**, hasta contar hoy y **sobre todo desde 1974 con la excelente Ley de Planificación Nacional No. 5525, con un arsenal normativo de primer orden que posibilitaba –y posibilita- un desempeño gubernativo de excelencia** para instrumentar ese sistema de derechos del habitante de manera unitaria, integral y vigorosa, al contrario de lo que muchos piensan en cuanto a que "las leyes, reglamentos y procedimientos" no dejan funcionar las instituciones y que por eso entonces "hay que cambiar" la Constitución.

Reconocemos que hasta el día presente no se ha logrado dicha instrumentación eficaz e integral, y el país y su población sufren entonces serias carencias y sobresaltos. El sistema político e institucional ha hecho aguas por todo resquicio imaginable, y entonces **el país ostenta un estado de desarrollo o subdesarrollo a medias,** sin resolverse en ningún campo los problemas orgánicos o históricos que lo caracterizan, lo cual afecta el grado de bienestar estable de prácticamente todos los grupos socioproductivos del país.

Sin embargo y como se dijo páginas atrás, **a menudo se lee de reconocidos analistas, centros de estudio y en editoriales de casi todo medio de comunicación, que el país requiere una estrategia de desarrollo de largo plazo** debidamente acordada por todos, y que se requiere debatir públicamente muchos problemas que persisten –inseguridad ciudadana, pobreza, educación, recursos naturales, etc.- en el tiempo. Hay foros que

[3] Nuestro reciente estudio de once propuestas electorales de partidos políticos realizado de setiembre 2006 a enero 2006, y publicado en enero del mismo año como Informe Final de investigación en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, así lo demuestra sobre la base de catorce variables aplicadas producto de nuestro propio marco conceptual.

se organizan por centros académicos promoviendo estas discusiones sobre la "Costa Rica del siglo XXI". **Todos, sin embargo, parten "de cero" con respecto a este marco superior aquí referido**, y ninguno en especial presta atención estratégica aunque tampoco operativa a esas normas superiores que configuran, ya y desde 1949, un verdadero sistema de dirección o conducción gubernativa que sí ha permitido todo este tiempo **gobernar y administrar** el simple modelo político e institucional configurado en la misma Constitución para hacer posible, en la praxis, el sistema de derechos aquí referido.

Son varias las causas de tal situación, pero la más importante a señalar en este momento del presente análisis, es la inconsistencia mostrada por todos, individuos e instituciones –incluidos organismos fiscalizadores y defensores de los derechos de los habitantes- ante ese marco normativo superior de primer orden que posibilitaba, y posibilita, la feliz realización de ese sistema de derechos del habitante, no reconociéndolo ni ejercitándolo sistemática y sostenidamente como debía ser para que produjera sus frutos modelísticos.

Y ello, de cara a las constantes denuncias de tantos analistas y medios de comunicación, así como centros de estudio y organismos, sobre las "debilidades y malas prácticas administrativas y políticas" que ameritan, según algunos de estos, una "reforma del Estado", nunca reconociendo tantos analistas que, para no errar como se ha hecho hasta ahora, hay que partir de lo que ya tenemos establecido a nivel superior de Constitución Política, y de esas pocas otras normas que regulan los procesos de dirección, planificación, organización, control y evaluación del desempeño de instituciones e individuos.

En este ámbito superior de constitucionalidad, visualizamos **dos *prospecciones estratégicas* y seis *políticas*** de largo plazo.

1.1 Un hito trascendental: creación de la Sala Constitucional. Lo bueno y lo malo.

En 1989 se dio un paso trascendental en el desarrollo constitucional y fáctico del país hacia un reconocimiento de la importancia estratégica de tutelar y hacer cumplir ese sistema de derechos del habitante, con la creación de una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para conocer y declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad e ilegalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, entre otras funciones asignadas (artículo 10, CP).

La percepción crítica que se puede elevar en este contexto es que **esa misma Sala IV no ejercita siempre un análisis conexivo o articulado del ordenamiento jurídico o normativo disponible**, a juzgar por el análisis realizado de muchas de sus resoluciones. Es decir: no ejercita celosa ni consistentemente las implicaciones del mismo artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública transcrito previamente, el cual proporciona una de las máximas más importantes en el país para un reconocimiento y aplicación articulada de su ordenamiento jurídico.

En ello, **la Sala IV da mensajes confusos con frecuencia, y no contribuye tan consistente y coherentemente en sus propias resoluciones,** como es deseable, a la mejor comprensión y aplicación de normas o conceptos fundamentales que al menos en materia de dirección política o gubernativa de los procesos bajo la tutela y administración por el Gobierno de la República de esos derechos constitucionales, están llamados a permitir una mucha mayor eficacia o gobernabilidad de la que se ha logrado desde su creación.

Nuestra tesis argumentativa es que dicha eficacia sociopolítica del Gobierno y por ende del desarrollo nacional, debía ser mayor.

> Es pertinente argumentar a título de nuestro "sesgo de especialista" en asuntos públicos y políticos costarricenses, que el problema a señalar como causa global **en el ámbito de dicha Sala IV, es que no se maneja de manera explícita un modelo o marco conceptual** que no sea sólo jurídico sino también sociopolítico y administrativo e institucional. Ello impide a nuestro juicio, comprender plenamente los fundamentos e implicaciones fácticas de no actuar con un amplio y claro sentido de unicidad conceptual y conexiva a la hora de analizar casos, situaciones y valorar las normas de distintos ordenamientos jurídicos o leyes, a incorporar en el ámbito de todo análisis interpretativo sobre cuestiones jurídicas que reflejan cuestiones sociopolíticas, ambientales, económicas e institucionales.

Por ejemplo: **el concepto de dirección gubernativa en la LGAP**, si bien ha sido resuelto con cierta claridad que debería dar lugar a mejores interpretaciones y prácticas en las instituciones y gobernantes, y en los organismos fiscalizadores superiores del país así como a nivel de partidos políticos y ciudadanos en general, no lo aplica la Sala de manera consistente y coherente en todas sus Resoluciones que tengan que ver con problemas de **dirección interorgánica o toma de decisiones sobre metas y tipos de medios** según artículo 99 de la LGAP. Tampoco ha realizado esa Sala IV una contribución importante con una interpretación y aplicación articulada de leyes en el espíritu y letra del artículo 140 inciso 3 de la CP:

> ***ARTÍCULO 140.-*** *Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*
> *... 3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento*

Lo anterior significa que no hemos visto resoluciones que clarifiquen la responsabilidad pertinente del respectivo "Poder Ejecutivo" en cuanto a la obligación de velar para que conjuntos de leyes en cada ramo o sector de actividad, se estén ejecutando o cumpliendo con visión de conjunto, a pesar de que en toda resolución relacionada con la recusación de incumplimientos de normas o leyes enteras, hay un imperativo lógico, razonable y de oportunidad, para dejar clara esa obligación permanente, propia de "cada" Poder Ejecutivo.

Esa claridad conceptual y jurídica daría, en cada campo de actividad bajo la dirección política del Poder Ejecutivo según inciso 8 del mismo artículo 140, resultados muy

beneficiosos para el país pues se lograría contar con resultados mucho más unitarios e integrales en su impacto sobre las poblaciones-meta u objetivo amparadas no por una norma, sino por conjuntos de leyes que regulan conjuntos de derechos en cada campo o sector de actividad.

Prospección estratégica 1

Todo funcionario, jerarca o administrador, actuará a futuro unitaria e integralmente en la eficaz materialización del modelo país en la Constitución Política, lo cual exige a nivel de visión, actitudes y prácticas de todos, que en el plazo inmediato:

1. ...**los partidos políticos en especial, aunque también todo habitante, institución pública y centros de estudios**, presten atención, estudiando y reconociendo, esta clara situación constitucional, de manera que se logren interpretaciones frescas que por un lado enriquezcan su propio accionar como operadores sociopolíticos, y que por otro permitan apoyar o urgir de dicha Sala IV en su labor ordinaria de impartición de justicia constitucional, ese **reconocimiento mayor de la conexividad de leyes y normas** que contribuyan a una más sólida aplicación de ese sistema de derechos constitucionales.

2. ...t**odos estos actores actúen en todo momento con base en el reconocimiento de que esos derechos han sido perfeccionados en distintas leyes** de distinto nivel de jerarquía y de permanencia en el largo plazo –o sea, verdaderas leyes de Estado con señalamiento preciso de enunciaciones de políticas gubernativas también de largo plazo-, de manera que se tengan como la base referencial mayor o estratégica que ha de inspirar y fundamentar a partidos políticos, a funcionarios públicos sobre todo y al habitante en particular, así como a todo analista y grupo de interés, en el **delicado y complejo proceso de valoración y diseño de políticas gubernativas o públicas tanto de largo como para el mediano y corto plazos. Y que esto debe hacerse en fundamento de esos derechos constitucionales permanentes del habitante,** en lugar de seguir improvisándose esa actividad que sólo produce aproximaciones aleatorias, de corto plazo y desarraigadas de ese marco constitucional y legal superior que configura el régimen de Derecho en nuestro país.

3. ...**dicha nueva actitud y práctica de no ignorar u omitir ese marco superior de derechos constitucionales como un sistema unitario e integral, permitirá alcanzar el nivel de consistencia y coherencia sociopolítica** demandado por ese sistema, situación que a su vez posibilitará alcanzar el país solidario y de bienestar que tales derechos disponen en su total conjunto como estado deseable de situación de todos los habitantes de este país, en particular en lo que debe ser la indispensable continuidad y consistencia de principios entre un Gobierno y el siguiente. Esto mismo debe definirse en lo que se maneje como visión de **largo plazo** en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual **debe ser oficial y continuo, sin fraccionamientos o discontinuidades de un gobierno a otro o dentro de un mismo gobierno por cambio de jerarcas, debiendo darse siempre una rigurosa y debida motivación legal y de contenido para tales cambios o ajustes**.

1.2 Responsabilidad del funcionario público y la rendición/exigencia de cuentas. El fenómeno de la corrupción: ¿cómo se manifiesta y cómo enfrentarlo?

A la clara determinación constitucional sobre el modelo-país de largo plazo genéricamente referida en el acápite anterior, y a la estratégica creación de una instancia superior para la defensa de esos derechos constitucionales, se incorpora en la Constitución Política una clara y concreta enunciación que no deja lugar a dudas sobre la responsabilidad individual, o sea personal, de todos aquellos funcionarios que califiquen como públicos en cuanto al acatamiento y efectivo cumplimiento, inclusive de cara al juramento constitucional del artículo 194, de **ese sistema de derechos del habitante que configura la verdadera e inconfundible estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica**.

El artículo 11 constitucional, fue modificado en junio del 2000 para dejar claramente sentado que, en Costa Rica, el carácter de los funcionarios públicos es el de simples depositarios de la autoridad y que no pueden por ello arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes, y rendir cuentas por su desempeño.

> *ARTÍCULO 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.*
>
> *La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.*

Más bien, **resulta portentoso constatar** cómo ha sido posible que tantos jerarcas y funcionarios responsables del incumplimiento de esa Constitución y de tantas leyes vinculadas, no hayan enfrentado causas o requerimientos judiciales inclusive de oficio por los órganos pertinentes, como por ejemplo el Ministerio Público, ante denuncias constantes de habitantes y de medios de comunicación.

> Hay, sin embargo, razones importantes a reconocer para tal ambivalencia e inoperancia real de un sistema basado en el régimen de Derecho y el Principio de Legalidad, y su escaso o aleatorio e incompleto cumplimiento por tantos actores, públicos y sociales.

El abordaje de inicio de este tema exige reconocer que **el rendir y exigir cuentas** es una obligación de quienes son depositarios de autoridad legítima o institucional en nombre de los administrados o habitantes, y un derecho de estos, respectivamente. Para hacer dicha obligación operativa como forma rutinaria de actuar individuos, grupos, instituciones y habitantes, **es preciso tener claros conceptos básicos que perfeccionan ese artículo 11 constitucional, y un diagnóstico correcto e integral sobre las manifestaciones y causas de la corrupción pública y social** que aquejan a Costa Rica, buscando con ello plantear a los electores enfoques y prácticas correctas y más efectivas en estos campos.

Hemos podido explicar en otros textos la gran causa que significa nuestra cultura política de origen colonial, la cual no deja dudas en cuanto al asunto de dónde viene el formalismo que nos distingue colectivamente; o sea, pretender que formulando una ley o un reglamento resolvemos cualquier problema, sólo para constatar que en la praxis actuamos a contrapelo de esas normas recién adoptadas, y los problemas siguen manifestándose de igual o peor manera. [4]

Está también el factor asociado a esa cultura política, de la falta de visión de largo plazo y conceptualmente fundamentada, prevaleciendo más bien el cortoplacismo, la fragmentación y la indisciplina que lleva a tantos a no querer o poder ver nunca el bosque sino los árboles de nuestra frondosa y envidiable normatividad superior. Se cae entonces con mucha frecuencia, en lo que debe ser la administración de un sistema normativo que sí posibilita el desarrollo integral del país, en un manejo muy unilateral de las leyes, no conexivo, y más bien en aspectos muy particulares de cada una de ellas, **nunca ejercitándose la visión ni el despliegue técnico-gerencial requerido para una administración exitosa de leyes vinculadas y de distinto nivel de jerarquía conceptual o competencial sobre un mismo asunto o acto.**

> **Saber exigir cuentas debe convertirse, en este país, en un contrapeso efectivo de la reticencia tradicional de gobernantes y funcionarios públicos de distinto nivel por rendirlas** o darlas de manera espontánea, pues lo contrario ha llevado a múltiples formas de corrupción creciente dentro y fuera de las instituciones.
>
> Esto lo permite y exige el régimen de Derecho y los principios que consagran la majestad y responsabilidad del funcionario público en una **Ley General de la Administración Pública**, por citar la de más amplio espectro, y sin dejar de reconocer las novedades éticas y normativas sobre la función pública y el funcionario, en la **Ley contra el enriquecimiento ilícito**. Y ellas, asociativamente interpretadas con una **Ley de Control Interno**, mas también la **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República** y la de la **Defensoría de los Habitantes.**

[4] El tema lo abordamos extensamente en nuestra tesis doctoral en 1984 (Londres, Inglaterra) y luego en nuestro libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas,* Ediciones Guayacán, San José, 1988; más recientemente, en *Administración Política del Desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 125, FLACSO, 2003, San José.

> De especial relevancia conceptual y operativa, está también la **Ley No. 8131 de administración financiera y presupuestos públicos**, la cual sienta inéditos criterios y bases para clarificar y exigir responsabilidad de jerarcas políticos y funcionarios públicos en **el ejercicio de sus competencias de dirección, planificación, control y evaluación** del desempeño y de los resultados asociados al dominio o ámbito de acción y de autoridad, cada uno en el contexto de las instituciones y cargos que ejercen.

El Reglamento de dicha Ley No. 8131 elaborado por MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, deja mucho que desear pues no entró a considerar para nada esta convergencia y conexividad normativa de varios cuerpos jurídicos, sin comprender los cuales no es posible ni eficaz administrar o aplicar esa misma Ley, pues ella no contiene *per se* la definición de otros factores legalmente determinados que inciden en la eficacia de una gestión política, gerencial o institucional, como son los asociados a conceptos y mecanismos como **sectores de actividad, regiones de desarrollo, dirección política o gubernativa superior** sobre todo campo de actividad e institución del ámbito del Poder Ejecutivo –ministerios, entes autónomos, empresas estatales.

Así, **ningún Gobierno de la República puede adquirir ni la visión ni ejercitar los instrumentos legales que sí permitirían cumplir con los extraordinarios enunciados del artículo 140 constitucional** sobre obligaciones y competencias del Poder Ejecutivo (Presidente con cada Ministro).

A partir de esta confusión real en la interpretación y ejercicio desarticulado de estas competencias por parte del Poder Ejecutivo y de tantos analistas y organismos fiscalizadores, surge toda una distorsión y aleatoriedad de todos en el Gobierno y sus instituciones en cuanto a qué le corresponde a cada quién en materia de toma de decisiones sobre política y sobre asignación y ejecución de los multimillonarios recursos presupuestarios disponibles para el desarrollo del país.

> **Ha habido, sin embargo, una recurrente actitud en el país que da la sensación de que se reconoce el valor estratégico de ese artículo 11 constitucional, pero se insiste –demorando su ejercitación inmediata- en abogar por nuevas leyes** que crearían sistemas de fiscalización y evaluación del desempeño de funcionarios e instituciones, **dándole todos la espalda a lo dicho previamente**; o sea, al conjunto de leyes cuyo contenido convergente y complementario **ya constituye un verdadero sistema de control y evaluación** que no deja lugar a dudas de en qué aspectos específicos es responsable cada funcionario público, comenzando por el Presidente de la República y sus ministros, y cada director regional de ministerio y ente autónomo, y cada funcionario que atiende en "ventanilla" a los habitantes como usuarios de todo servicio público, incluidas secretarias o recepcionistas del sistema de salud en manos de la CCSS –frecuente desaliento para tantos asegurados-.

La responsabilidad de un ministro, por ejemplo, no es sólo por su Ministerio como jerarca administrativo o superior del mismo; también debe ser visto responsable conjuntamente con el Presidente de la República, por la conducción unitaria e integral de todo un sector de actividad, o grupo de instituciones, actividades y programas que caen bajo su mando político como rector sectorial, no como jerarca del Ministerio.

De la misma manera, la responsabilidad de una Junta Directiva de cualquier ente autónomo, no se agota en lo que haga en el ámbito de las actividades que toman lugar en la sede de la institución, la mayoría en San José con algunas excepciones (JAPDEVA, INCOP). Tiene dicha responsabilidad superior que ser vista y entendida como proyectándose a todo el territorio nacional; y, que en este sentido la noción de región tiene una connotación muy particular como ámbito de desarrollo del que cada institución tiene que preocuparse a través de toda una estructura de agencias y delegados institucionales que no pueden actuar en un vacío de políticas propias para cada región según la institución y la región como tal en su total conjunto, o en un contexto en que las políticas institucionales contemplan básicamente la percepción y criterios centralistas en la definición de políticas y en la asignación del gasto institucional.

Prospección estratégica 2

Todos en el país deben tener claro que **el rendir y exigir cuentas** es una obligación de quienes son depositarios de autoridad legítima o institucional en nombre de los administrados o habitantes, y un derecho de estos, respectivamente. **Para hacer dicha obligación operativa como forma rutinaria de actuar individuos, grupos, instituciones y habitantes, es preciso tener claros los siguientes conceptos básicos que darán origen a enfoques y prácticas correctas y más efectivas:**

1. **El rol de las auditorias internas** en ministerios, autónomas y municipalidades, no podrá entenderse integralmente en su carácter vigilante (*Dentro de una organización, la auditoria interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas*, artículo 21, Ley de Control Interno No. 8292 del 2002) sino sólo recurriendo, precisamente, a clarificaciones y complementaciones conexivas en la misma Ley de Control Interno mas también en la Ley Orgánica de la Contraloría de la República y en las varias otras leyes que regulan competencias gubernativas y derechos del habitantes.

2. Dicho **sistema de fiscalización superior,**funcionará bajo el liderazgo innegable de la Contraloría, reconociendo ésta todo el aporte orgánico y funcional de conceptos e instrumentos normados en otras leyes, a saber:

i) el concepto y competencia de **dirección y coordinación**, en la LGAP;

ii) el concepto de **planificación y organización**, en la Ley de Planificación Nacional y en la misma LGAP;

iii) el concepto de **planes reguladores municipales,** en la Ley de Planificación Urbana y en el Código Municipal;

iv) el de **desempeño y resultados concretos de individuos e instituciones**, en la No. 8131 de presupuestos públicos;

v) el de **probidad y tráfico de influencias**, además de varios otros que regulan el comportamiento hasta ahora aleatorio y desenfadado de tantos funcionarios en materia de participación electoral partidista y cómo ello afecta el rendimiento de tantas instituciones, en la Ley contra el enriquecimiento ilícito;

vi) el de **simplificación de trámites y de procedimientos** de cara al más preciado derecho del habitante para exigir y obtener rápida y directa solución o satisfacción a sus necesidades por parte de grupos de instituciones, en la Ley de simplificación de trámites.

vii) Un marco normativo de referencia obligada para cerrar este **círculo virtuoso** es el reciente **Código Procesal Contencioso Administrativo** No. 8508 del 2006, cuyo **artículo 1º** es claro en cuanto a su importancia estratégica para el establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles de jerarcas y funcionarios públicos de todo Poder y de todo ámbito territorial, **a saber:**

viii) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el **artículo 49 de la Constitución Política**, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa.
2) Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. [5]
3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:

a) La Administración central.
b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.
c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho público.

También lo es su **artículo 10**, que establece lo siguiente:

1) Estarán legitimados para demandar:

[5] Nota del autor: ¿no es desviación de poder, llegar al Gobierno, jurar el artículo 194 de la Constitución y nunca cumplir concreta y articuladamente con esa CP y con las leyes que la reglamentan en todo campo o sector de actividad gubernativa?

a) Quienes invoquen la afectación de intereses legítimos o derechos subjetivos.
b) Las entidades, las corporaciones y las instituciones de Derecho público, y cuantas ostenten la representación y defensa de intereses o derechos de carácter general, gremial o corporativo, en cuanto afecten tales intereses o derechos, y los grupos regidos por algún estatuto, en tanto defiendan intereses colectivos.
c) Quienes invoquen la defensa de intereses difusos y colectivos.
d) Todas las personas por acción popular, cuando así lo disponga expresamente, la ley.
e) La Administración, además de los casos comprendidos en el párrafo quinto del presente artículo, cuando se haya causado un daño o perjuicio a los intereses públicos, a la Hacienda Pública, y para exigir responsabilidad contractual y extracontractual.

2) Podrán impugnar directamente disposiciones reglamentarias, quienes ostenten, respecto de estas, algún interés legítimo, individual o colectivo, o algún derecho subjetivo, sin que se requiera acto de aplicación individual.
3) Igualmente estarán legitimados la Defensoría de los Habitantes y, en materia de Hacienda Pública, **la Contraloría General de la República**, cuando pretenda asegurar o restablecer la legalidad de las actuaciones u omisiones sujetas a su fiscalización o tutela.
4) Cualquier interesado que haya sido afectado en sus intereses legítimos o derechos subjetivos, podrá pedir la declaratoria, el reconocimiento o el restablecimiento de una situación jurídica, con reparación patrimonial o sin ella.
5) La Administración podrá impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando el superior jerárquico supremo haya declarado, en resolución fundada, que es lesivo a los intereses públicos.

viii) **Y así en varios otros campos, todos con evidentes articulaciones orgánicas o sistémicas que no pueden seguirse omitiendo o desconociendo** pues se seguirá afectando negativamente el desarrollo integral del país, nunca lográndose soluciones integrales y eficaces para todos los habitantes ya que no hay una única institución que individualmente pueda producirlas.

3. Los partidos políticos, habitantes, grupos de interés, centros de estudio de todo nivel, organismos fiscalizadores y de defensa de los derechos de los habitantes, así como legisladores y los funcionarios que imparten justicia a lo largo y ancho del país, y todo funcionario público como tal, **han de entender que para reconocer los alcances de su ámbito de responsabilidad y de subordinación a los intereses de la población o administrados, es preciso que se enmarquen en esta concepción *integralista o sistémica* dada por este conjunto de leyes** que regulan lo pertinente a competencias, funciones y deberes u obligaciones del funcionario público y de la Administración Pública en su total conjunto en términos de sus obligaciones para con los habitantes.

Sin entender este conjunto normativo, agregamos como cierre de esta sección, nunca será posible que ni unos gobiernen y administren el modelo-país constitucionalmente definido de

> manera unitaria y efectiva, ni que otros entiendan y ejerciten el alcance de su derecho a exigir cuentas precisas de aquellos, ni que quienes imparten justicia aprendan finalmente a hacerlo pero tomando debida nota de todo este entramado sistémico de normas perfectamente articulables y conexivas, en vez de aplicar criterios y análisis unilaterales con base en cada una de ellas o en muy pocas, según la materia o acto administrativo en juego.

2. Las normas para el excelente Gobierno. Ochenta y dos enunciados de política: *el ESLABÓN PERDIDO* de una conducción gubernativa superior eficaz

Un aspecto particular pero claramente determinativo de la eficacia o efectividad de los procesos en sí de ejecución de estos derechos constitucionales, y que podemos identificar como **una especie particular y muy costarricense de *ESLABON PERDIDO*** en la forma aleatoria, indisciplinada y cortoplacista de gobernar y administrar nuestro modelo-país en todos los órdenes de su desarrollo, **lo constituyen las ACTIVIDADES** asignadas por ley a ministerios e instituciones autónomas. Ello, por cuanto su correcto e integral ordenamiento vía **METAS** y **TIPOS DE MEDIOS** (según LGAP art. 99) debe ser regulado vía **DIRECTRICES** por parte del Poder Ejecutivo del ramo o sector. *Son estas directrices, es nuestra tesis, las que permitirán debidamente motivadas en "la Ley", ordenar el desempeño articulado y convergente de ese universo de instituciones* que hoy compiten dispersamente por definir "políticas" y programas desenfocados.

El hecho inobjetable es que, hasta hoy, el estilo y prácticas aleatorias imperantes de definir *susodichas* políticas y programas, acaban orientando la asignación y ejecución de sus multimillonarios recursos realmente disponibles para el desarrollo integral de Costa Rica en formas que no resuelven los problemas para los que fueron creadas las instituciones. Peor aun, que no contribuyen a una ejecución ordenada, racional y articulada de nuestro frondoso y rico ordenamiento jurídico superior.

> **Han de constituir dichas directrices, las definiciones de *política discrecional* de un Gobierno.** Pero deben éstas, insistimos, estar inexorablemente motivadas en el marco legal pertinente, lo cual asegurará que nadie o ningún órgano pueda, no importa la autoridad legítima que ostente, **decidir políticas que contravengan ese marco legal o que no se inspiren directamente en él.** Así **se logrará una efectiva correlación en la aplicación y manejo de las leyes** en el espíritu y letra del artículo constitucional 140 inciso 3, referido atrás. O sea, el **eslabón perdido** de nuestra frondosa, rica e incumplida legislación "para todo" con que ya cuenta el país.

El lector debe tener conciencia clara de que, **antes de pasar a definir el sistema unitario de derechos de los habitantes** que a nuestro juicio configuran un modelo-país en la Constitución, consideramos preferible pasar a delinear las normas y conceptos

que en todo campo de actividad del desarrollo nacional, o sea de aquel conjunto de derechos, a juicio nuestro **determinan la eficacia y pertinencia de cómo todos han de participar de maneras también integrales y homologadas, en la conducción de procesos, instituciones y recursos disponibles**.

Confiamos según anticipamos páginas atrás, en que otros analistas se motivarán lo suficiente como para intentar profundizaciones y complementaciones que enriquezcan el presente enfoque, en vez de continuar planteando que el país "requiere un modelo de largo plazo" que todos acaban sacándose de la "manga de la camisa", pretendiendo inventar lo que ya fue inventado por nuestros Constituyentes de 1949, aunque ello esté por ser plenamente reivindicado a inicios de este Siglo XXI.

Se requiere comprenderlo, para luego reivindicarlo si es que "todos" consideran que se trata de un modelo-país (derechos de los habitantes) no obsoleto aun. Lo cual no significa que no consideremos, como sí lo hemos intentado en diversos análisis prospectivos, repensar integralmente el modelo político presidencial y centralista que nos caracteriza y que nos ha impedido –por ligerezas de enfoque y prácticas ineficaces y corruptas tal y como hemos argumentado- saltar de manera confiable y expedita al mundo de naciones desarrolladas.

> **El asunto de fondo sociopolítico es, lógicamente: ¿qué hacer mientras llega ese cambio radical e integral de sistema político?** De aquí nuestra iniciativa presente, entre otras muchas que hemos planteado. [6]

La más global y contundente **enunciación prospectiva**, o sea de largo plazo, para concitar y hacer posible la visión y los criterios específicos para que todo partido político, gobernante y funcionario, además de todo organismo fiscalizador, tengan presente en todo momento las implicaciones para cada quien de ese sistema de conducción gubernativa, ahora y en el futuro, es la que se define en la **Prospección Estratégica 3**, abajo.

> *Debe tenerse claro que estas normas constitucionales constituyen también un conjunto sistémico que luego se perfecciona en las referencias que proporcionamos de seguido en* ***leyes específicas****, sin entender lo cual no es entonces posible entender cómo contribuye cada una y todas –normas constitucionales y normas legales superiores-, a posibilitar el manejo exitoso del modelo-país enunciado en la misma Constitución y que se enuncia con claridad en la sección*

[6] No descuidamos la esencial tarea de visualizar hacia dónde debería encaminarse Costa Rica para superar las muchas rigideces propias del actual modelo político, presidencial y centralizado. El lector puede consultar nuestro libro *Crisis nacional, estado y buocracia,* editado por la Editorial Tecnológica en el 2001, y encontrar en su capítulo final una propuesta de nuevo sistema político cuasi-federal y cuasi-parlamentario. El trabajo más reciente sobre el tema, es *Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica,* informe final de investigación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, diciembre 2008.

posterior a la presente, o sea en la de ***Derechos Ambientales, Económicos, Sociales y Políticos.***

En ***Anexos 1 y 2, se ofrecen convincentes y bien fundamentadas interpretaciones*** *de cómo el enfoque y método que aplicamos y recomendamos para la correcta y articulada interpretación y ejercitación fáctica de toda la normatividad abajo referida, o sea ya disponible en nuestro arsenal constitucional-legal, permite comprender de manera sencilla cómo sí es posible argumentar que el país ya cuenta con un modelo-país y un conjunto de enunciaciones de política gubernativa o pública que claramente constituyen una estrategia de desarrollo de plazo permanente. O sea, LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL UNITARIA E INTEGRAL a la que todos, desafortunadamente, parecen haber dado la espalda hasta ahora.*

En el conjunto de normas enunciadas de seguido tanto de fuente constitucional como de diversas leyes, se ha de tener claro el marco referencial que interpretado y abordado integralmente, permite entender que sí hay un sistema de conducción en el que el Presidente de la República tiene amplias competencias por sí y con cada Ministro de gobierno, para dirigir instituciones, individuos y recursos, y por supuesto los procesos que se configuran a partir de estos actores y factores bajo su mando jerárquico en unos casos, y político en los demás casos de instituciones autónomas.

Tales competencias, se extienden al ámbito de los sistemas de apoyo administrativo en cuanto al Gobierno Central, pero vía *dirección política* contemplada en el artículo 140 inciso 8), y en la Ley General de la Administración Pública mediante el concepto concreto y claro de *directriz gubernativa* sobre Metas y Tipos de Medios que le permiten ordenar la Actividad de los entes autónomos, puede el Presidente como tal y el Poder Ejecutivo en cada ramo o sector, orientar de manera precisa el desempeño de toda institución y ministerio, y los recursos o tipos de medios de que disponen, hacia una consecución exitosa de los cometidos de cada institución en punto a los derechos constitucionales de los habitantes.

Prospección estratégica 3

Ningún partido político, gobernante ni funcionario público de derecho o de hecho, ni organismo fiscalizador o de defensa de los derechos de los habitantes, podrá alegar ignorancia de las siguientes normas o pautas tanto constitucionales como legales, **que en su total conjunto sistémico y con la correcta jerarquización conceptual y competencial**, permiten desplegar un ejercicio articulado, integral y eficaz de la autoridad legal que aquellos –gobernantes y funcionarios- adquieren en todo nivel jerárquico por su investidura; y que, tal ejercicio de autoridad legal sólo se justificará explícitamente en la medida en que esté encaminada de manera consciente y rigurosa

al logro de los derechos de los habitantes constitucionalmente enunciados en su condición de un **sistema unitario de derechos, en cada ramo o sector de actividad en que se organiza la proyección institucional del Gobierno en sus sedes y en las distintas provincias o regiones en que se divide el territorio nacional.**

Nota metodológica. El lector debe entender que el criterio fundamental para comprender el sentido de ***conexividad o unicidad*** de las normas constitucionales aquí enunciadas, corresponde a nuestro enfoque conceptual que permite contextualizar esta normativa en lo que son los **ámbitos de desarrollo de lo sectorial y lo regional** de este fenómeno socioeconómico, ambiental y político. **En lo fundamental, estos ámbitos corresponden a los ámbitos en que se dan procesos o fenómenos de desarrollo diferenciados por actores, geografía, cultura y recursos, pero que son todos parte de un único y mismo fenómeno nacional de desarrollo** que toma su más estratégica y global dimensión en el ámbito nacional del Gobierno de la República como tal en que constitucionalmente operan tres Poderes y un Tribunal Supremo de Elecciones bajo el principio esencial de que "Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias", pero sabiéndose, por lógica constitucional y ontológica, que todos tienen una obligación compartida de **entender, tutelar y administrar la misma Constitución Política y todo el andamiaje legal derivado de ésta.**

El **ámbito nacional o global** en que opera un Presidente de la República como órgano constitucional superior de la Administración del Estado –aunque también actuando conjuntamente con el Consejo de Gobierno o con cada Ministro, y éstos individualmente, según artículo 21 de la LGAP-, debe ser "confrontado" y perfeccionado con el **ámbito de sectores de actividad** que deben operar bajo el mando político del Poder Ejecutivo del ramo o sector (LGAP, artículo 27.1), mas también con el **ámbito de las provincias o regiones de desarrollo**, y finalmente debe dicho ámbito global o nacional instrumentarse en las acciones más operativas a nivel de decisiones y prestaciones de bienes, servicios y aplicación de regulaciones, en **cada institución pública.**

O sea, que **la visión a tener clara por todos exige entender que un Plan Anual Operativo, PAO, de cualquier ministerio o ente autónomo nacional, tiene que consignar sus actividades concretas una vez que haya dilucidado el ente individual cómo tienen éstas que ser moldeadas** por decisiones administrativas y de política gubernativa por el Presidente de la República, por el Poder Ejecutivo en cada sector de actividad, y por órganos regionales pertinentes que se establezcan al respecto (según Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 y varias otras leyes como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código de Niñez y Adolescencia, etc., pero con visión sistémica o de sistema). Si esto no se tiene claro, tales PAO seguirán llevando a formulaciones presupuestarias con visión institucional que nunca reconocerá cómo debe cada ente contribuir a resolver de manera realista, concreta e integral todos y cada uno de los problemas nacionales que han ameritado la creación legislativa de cada uno de ellos.

Estas nociones, en suma, tienen que partir de un claro reconocimiento de **cuáles son esas dimensiones reales y concretas de las políticas públicas o gubernativas** en cada

uno de esos ámbitos, con cuáles actores reales y protagónicos es indispensable interactuar de manera explícita y continua –no aleatoria según el Gobierno o el ministro de Planificación de turno-, y cómo plasmar todo ello en verdaderas definiciones de política **con riguroso sustento en el artículo 99 de la LGAP** (o sea, el ordenamiento de la ACTIVIDAD o ACTIVIDADES de diversos entes, imponiéndoles el Poder Ejecutivo las METAS y TIPOS DE MEDIOS, según veremos adelante, para que funcionen como un verdadero sistema de decisión y acción ante objetivos comunes sectoriales y regionales que están por encima de cada institución en particular).

La Asamblea Legislativa, por su lado, encontrará que el presente documento posibilita una intervención suya más preclara en materia de control político sobre el Gobierno, sobre todo los partidos de oposición, pues interpelar ministros y responsabilizarlos por resultados de su gestión, puede llegar fácilmente al punto de exigirles cuentas sobre el desempeño y gasto presupuestario de todo el sector de actividad bajo su mando político en su condición de "rectores sectoriales" con el Presidente de la República... sin necesidad de una reforma constitucional para que dicha Asamblea tenga que aprobar los presupuestos de las instituciones autónomas.

Las consecuencias de tal interpelación a ministros, serían más efectivas por la magnitud del señalamiento de errores o fallos en su labor de conducción política, y generaría mayores posibilidades de que aquellos quieran "exponerse" menos –con total interés directo y diario del Presidente- a tales emplazamientos que causarían un gran embarazo al Gobierno, y que ante tal sentido de supervivencia política quieran, entonces, empezar a gobernar con excelencia y plenitud de reconocimiento de lo que son sus reales competencias constitucionales y legales, conjuntamente con el Presidente de la República.

> **Los Anexos al final de este documento, buscan explicar conceptual e integralmente estas nociones.**

Se subdivide la presente sección de temas estratégicos, en **el componente de dirección, planificación, organización, control y evaluación** en su acepción más inclusiva de decisiones gubernativas, mecanismos, instrumentos y métodos de responsabilidad de quienes gobiernan y administran y de quienes fiscalizan y ejercen control político sobre aquellos, y **el componente de manejo de los recursos** mismos constitucional y legalmente puestos en mano de gobernantes, jerarcas de entes autónomos, funcionarios subordinados, tanto en el ámbito nacional como en el municipal, para asignarlos según las prioridades legales y discrecionales adoptadas para posibilitar el logro de los objetivos institucionales en función de los derechos de los habitantes.

En la Constitución Política

El Gobierno de la República, art. 9

8. **Artículo 9.** El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. (Así reformado por

la Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003). Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes. (Este párrafo fue adicionado por Ley No.5704 de 5 de junio de 1975)

La Asamblea Legislativa, art. 121.9, .24

8. **Artículo 121.** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

> ... 9) Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento;
>
> ... 24) **Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno**, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos.

El Presidente de la República, art. 139

9. **Artículo 139.** Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República:

> 1) Nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno;
>
> 2) Representar a la Nación en los actos de carácter oficial;
>
> 3) Ejercer el mando supremo de la fuerza pública;
>
> 4) Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación;

El Poder Ejecutivo, arts. 140, 144, 145, 149.4, .6

10. **Artículo 140.** Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil;

.....

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

.....

5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;

6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertadas públicas;

7) Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes;

8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas;

.....

11) Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones;

.....

15) Enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución;

.....

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;

.....

20) Cumplir los demás deberes y ejercer las otras atribuciones que le confieren esta Constitución y las leyes.

11. **Artículo 144.** Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.

12. **Artículo 145.** Los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando ésta así lo disponga.

13. **Artículo 149.** El Presidente de la República, y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que enseguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

> ... 4) Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
> ... 6) En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa. [7]

El régimen municipal, arts. 168 a 170

14. **Artículo 168.** Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

15. **Artículo 169.** La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

16. **Artículo 170.** Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.—La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. (Así reformado por Ley N° 8106 de 3 de junio del 2001)

---

[7] Nota del autor: ¿no es incumplir normas constitucionales y leyes, violación expresa de éstas? Que sepamos, nunca partidos de oposición han siquiera levantado el tema en Plenario o en Comisiones legislativas.

La Contraloría General de la República, arts. 183, 184

17. **Artículo 183.** La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o procederes incorrectos.

18. **Artículo 184.** Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;

3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugestiones que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;

4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;

5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

Las instituciones autónomas, arts. 188, 189

19. **Artículo 188.** Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. (Así reformado por Ley No.4123 de 31 de mayo de 1968)

20. **Artículo 189.** Son instituciones autónomas: (Artículo 189)

1) Los Bancos del Estado;

2) Las instituciones aseguradoras del Estado;

3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

El Servicio Civil, arts. 191 a 193

21. **Artículo 191.** Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

22. **Artículo 192.** Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. (Artículo 192)

23. **Artículo 193.** El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, está obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley.

2.1 De las competencias mayores de dirección y planificación del desarrollo, de organización pública y social, y de control y evaluación del desempeño y resultados, por sectores de actividad y regiones de desarrollo

Los partidos políticos encontrarán una fuente específica que no debe seguir siendo obviada u omitida en sus análisis situacionales o diagnósticos y en sus propuestas a futuro para conocimiento de los electores, de los contenidos e interpretación articulada y convergente del cuerpo legal siguiente, no de todos sus artículos sino de unos cuantos que permiten entender las competencias y responsabilidades mayores de quienes ejercen cargos de dirección gubernativa superior, o sea de liderazgo en posiciones que permiten la toma de decisiones del más alto nivel y repercusión institucional, interinstitucional y nacional.

Las mismas normas, fundamentan una clara visión y ejercitación por organismos fiscalizadores, legisladores y habitantes, para ejercitar con total claridad y unicidad una efectiva exigencia de cuentas tal y como se planteó páginas atrás. En conjunto, los partidos deben reconocer que todo este tramado normativo en varias leyes sí permite, conexivamente interpretado, un reconocimiento de competencias, instrumentos y mecanismos disponibles para lograr un mucho mejor gobierno.

Todas las leyes aquí referidas proporcionan un verdadero conjunto de normas concatenadas que permiten visualizar con total claridad la condición *sistémica* de ellas que hacen posible adquirir enfoque, actitud y prácticas políticas y burocráticas en

sentido positivo, para ejercer el poder político legítimo o institucional, y la autoridad técnica-administrativa de cuadros de carrera en todo ministerio y ente autónomo al menos, de manera unitaria e integral, o sea como un enfoque y prácticas o "técnicas" de gestión política y administrativa para las que un profesional o un líder político tienen que prepararse, sean en las aulas universitarias o en los recintos donde los partidos políticos realicen sus labores de sensibilización y capacitación de sus cuadros de dirigentes y colaboradores, para un ejercicio más efectivo del liderazgo cuando lleguen a posiciones superiores e intermedias de Gobierno, de ganar uno de ellos las elecciones nacionales.

No reconocer esto, es un grave error y una insostenible omisión. De particular importancia son las dos primeras leyes, pues ordenan los fundamentos de lo que es un verdadero sistema de dirección y planificación en el país. Por eso, se ofrecen unas cortas motivaciones o explicaciones sobre los cuidados que los partidos políticos deben tener para estudiarlas, entenderlas e incorporarlas en sus programas electorales de gobierno, en anticipación a lo que se explica en Anexos 1 y 2.

Prospección estratégica 4

Nadie, en el ejercicio de sus cargos públicos y potestades administrativas, podrá evadir el ejercicio articulado del siguiente conjunto de normas en cuanto constituyen verdaderas reglamentaciones de los artículos constitucionales previamente referidos. Las anteriores normas constitucionales, y las leyes que se enumeran a continuación en sus aspectos más estratégicos y globales, constituyen un **sistema institucional** para la acción eficaz del Gobierno en la realización de los derechos de los habitantes, y **un sistema de conducción gubernativa** en el que las **competencias de dirección, planificación, organización pública y social, control y evaluación** del desempeño y recursos constitucionalmente habilitados para el desarrollo integral del país, emergen con absoluta claridad y articulación funcional.

Nota metodológica. El lector **encontrará de inmediato un sinnúmero de artículos transcritos sin interpretación alguna salvo en casos excepcionalmente importantes en nuestro enfoque, como lo son la LGAP y la Ley de Planificación de 1974. Para esa interpretación sociopolítica del conjunto de normas, puede pasar inmediatamente después al Anexo 1** en que se proporciona el tipo de análisis interpretativo y conexivo que argumentamos ha de convencer sobre la bondad de tal práctica y método, no dejando lugar a dudas sobre cómo la *conexividad* que hemos referido con fundamento en artículo 10 de la LGAP sí permite visualizar, vigilar y ejecutar celosa, rigurosa y *sistémicamente,* el enjambre de normas y leyes disponibles en el país de acuerdo al espíritu y letra del artículo 140 inciso 3 de nuestra Constitución Política.

En las enunciaciones que siguen el lector encontrará más allá de toda duda, un **sistema normativo** que las leyes enumeradas realmente ofrecen siempre y cuando se les vea de manera convergente y articulada, y no unilateral o individual como ha ocurrido hasta el presente. Es obvio que **tal requerimiento exige una nueva visión y capacidad de interpretación y asimilación**, que inevitablemente llevarán a mejores prácticas políticas y burocráticas por parte de

políticos y funcionarios en toda institución pública nacional o cantonal. **La LGAP en particular, en sus artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, es la que marca a nuestro juicio "la cancha" de este sistema normativo,** pues es la que inmediatamente regula o perfecciona los alcances del artículo constitucional 140 incisos 3 y 8.

Quien no lo entienda así, incurre a nuestro juicio no sólo en un gran error de percepción sino también en omisiones y prédicas que acaban distorsionando y confundiendo el verdadero ámbito y objeto de la dirección política superior en el contexto del Gobierno y sus instituciones, mas también de sus multimillonarios recursos presupuestarios para el desarrollo del país.

De la Ley General de la Administración Pública No. 6226 de 1978, arts. 10 al 17; 21, 22; 26, 27, 28; 98, 99 y 100

Nota metodológica. Esta Ley proporciona las bases fundamentales de la dirección política por parte de cada Ministro conjuntamente con el Presidente de la República, sobre grupos de instituciones o de programas en manos de éstas y de ministerios distintos. El artículo 26.b consagra la potestad del Presidente de dirigir el total conjunto de ministerios e instituciones individualmente, y el 27.1 lo obliga a actuar con cada Ministro en el ejercicio de la misma competencia para dirigir conjuntos de entes centrales y descentralizados. **No tomar en cuenta este factor fundamental, es seguir dándole la espalda** a normas claras y concretas que sí permiten una amplia gobernabilidad del aparato institucional, sobre todo en lo que respecta a ese paso trascendental de bajar de la Consitución y la ley respectiva, a las acciones coyunturales mediante las cuales un Gobierno en la figura de su Presidente o del Poder Ejecutivo como tal, puede orientar el desempeño de grupos de instituciones vía directrices que ordenen la actividad de los entes, imponiéndoles metas y tipos de normas.

Es esta noción anteriormente expuesta, la que permite fundamentar la afirmación de que tales directrices deben ser los instrumentos únicos para transmitir políticas gubernativas, y que debe hacerlo el Poder Ejecutivo con pleno fundamento o motivación legal en el conjunto de normas legales superiores (Constitución Política) y en leyes que definen conceptos y asignan competencias a ministerios y autónomas, además de las propias leyes de creación de éstos (como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código Nacional de Niñez y Adolescencia y otras, tal y como se dirá abajo en las secciones temáticas pertinentes).

No reconocer nada de esto, es seguir partiendo de cero en análisis situacionales y en propuestas de solución que seguramente seguirán siendo inviables o muy incompletas, y ciertamente nunca unitarias e integrales desde el punto de vista de requerimientos de poblaciones-objetivo cuyos derechos fundamentales sólo pueden satisfacerse mediante esfuerzos, o sea políticas, programas y acciones simultáneas o complementarias de distintas instituciones, en cada campo de actividad.

24. **Artículo 10.-**

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.

24. **Artículo 11.-**

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

26. **Artículo 12.-**

1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.

2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derechos del particular extraños a la relación de servicio.

27. **Artículo 13.-**

1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que estos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.

28. **Artículo 14.-**

1.- Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.

2.- Las limitaciones y las sanciones disciplinarias, en este caso, podrán alcanzar hasta la suspensión temporal de los derechos y bienes creados por la Administración dentro de la relación especial, pero no la negación ni la supresión de los mismos, ni de los otros propios del particular.

3.- El Juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.

29. **Artículo 15.-**

1. La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable.

2. El Juez ejercerá contralor de legalidad sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de sus límites.

30. **Artículo 16.-**

1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.

2. El Juez podrá controlar la conformidad con estas reglas no jurídicas de los elementos discrecionales del acto, como si ejerciera contralor de legalidad.

31. **Artículo 17.-** La discrecionalidad estará limitada por los derechos del particular frente a ella, salvo texto legal en contrario.

32. **Artículo 21.-**

1. Los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado serán: El Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno.

2.- El Poder Ejecutivo lo forman: El Presidente de la República y el Ministro del ramo.

33. **Artículo 22.-**

1. El Consejo de Gobierno estará constituido por el Presidente de la República y los Ministros, o en su caso, los Viceministros en ejercicio.

2. Podrán asistir también a sus sesiones, con voz pero sin voto, los Vicepresidentes y las demás personas que el Presidente convoque de conformidad con el inciso 5) del artículo 147 de la Constitución Política.

34. **Artículo 26.-** El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

a) Las indicadas en la Constitución Política;

b) Dirigir y coordinar la tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;

c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre estos y la Administración Central del Estado;

(Así interpretado por Resolución de la Sala Constitucional No. 3855-93 de las 9:15 horas del 12 de agosto de 1993).

d) Resolver los conflictos de competencias que se presenten entre los Ministerios;

e) Encargar a un Vicepresidente o a un Ministro la atención de otro Ministerio cuando no haya Viceministro en caso de ausencia o incapacidad temporal del titular, o de asuntos determinados en caso de abstención o recusación;

f) Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Gobierno y dirigir sus deliberaciones;

g) Nombrar las comisiones auxiliares o de trabajo transitorias o permanentes que estime necesarias; y

h) Las demás que señalen las leyes.

35. **Artículo 27.-**

1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir

y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.
2. Corresponderá a ambos también apartarse de los dictámenes vinculantes para el Poder Ejecutivo.
3. Corresponderá a ambos, además, transar y comprometer en árbitros los asuntos del ramo.

36. **Artículo 28.-**
1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:
a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;
b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio;
c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior;
d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad;
e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio;
f) Plantear los conflictos de atribuciones con otros Ministerios o con las entidades descentralizadas.
g) Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio, dentro del importe de los créditos autorizados, e instar del Ministerio de Hacienda el trámite de los pagos correspondientes;
h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio;
i) Presentarse los ministros rectores de las instituciones cuyos presupuestos son dictaminados por la Asamblea Legislativa, cada año durante el mes de setiembre y en la fecha en que fueren convocados, ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de esta Asamblea, a rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso. En esa misma comparecencia, deberán justificar el proyecto de presupuesto que se analiza para el siguiente período fiscal. Ambas intervenciones deberán basarse en el cumplimiento de objetivos y metas precisos.
(Así adicionado este inciso por el artículo 1 de la ley No. 7646 de 5 de noviembre de 1996. Además, corrige el orden del antiguo inciso i), que pasa a ser el actual j)
j) Las demás facultades que les atribuyan las leyes.

37. **Artículo 98.-**
1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.

2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.
3. Los actos del sustituto, en este caso, se reputarán propios del ente u órgano que ha sufrido la sustitución, para todo efecto legal.
4. La sustitución regulada por este artículo creará un vínculo jerárquico entre el Poder Ejecutivo y el sustituto, pero ninguna entre éste y el sustituto.
5. La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir.
6. El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución.
7. Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior.

38. **Artículo 99.-**

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.
2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.

39. **Artículo 100.-**

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia.
2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.
3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

De la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, arts. 1, 2, 4, 6, 12, 15, 16, 19

Nota metodológica. Esta Ley también amerita un cuidado académico especial por parte de quien la analice y, sobre todo, de quienes la administran. Es una de las mejores leyes de planificación de América Latina, aun hoy día, 35 años después de su promulgación. En Anexo 1 y en la última sección del documento presente, el lector verá argumentos abundantes sobre las bondades de esta Ley, si se le entendiera y aplicara, para variar, como afirmamos que debe ser entendida y aplicada. O sea, no aleatoriamente como a cada Presidente sin convicciones sobre la "planificación" y sin respeto por el orden constitucional y jurídico que omite al día siguiente de juramentarse según artículo 194 de la CP, o a como distintos analistas y académicos sin visión ni sustentación teórica-conceptual sobre ese fenómeno sociopolítico, se les ocurra hacerlo.

En nuestros análisis previos en este mismo documento, y en diversos libros formales desde 1980, hemos resaltado el hecho jurídico de que esta Ley es muy importante para el funcionamiento del Gobierno y sus instituciones, y que realmente creó un órgano central de planificación –MIDEPLAN- **con suma autoridad y poder de movilización de todo el aparato institucional** en apoyo del Presidente de la República... **siempre y cuando éste así lo decida y active. No se requiere, como pretenden algunos asesores y jerarcas, reformar dicha Ley para que la actividad de planificación sea funcional y efectiva.**

El lector recordará el recuento que hicimos de nuestro texto de 1980, y la clara alusión al papel de este Ministro conjuntamente con el de la Presidencia como los dos grandes movilizadotes de un Gabinete y de las instituciones bajo el mando político del Gobierno. Y resaltamos cómo la Contraloría de la República está recomendando el fortalecimiento de la presencia y rol de ese Ministro en aquellos órganos superiores de apoyo al Presidente que propusimos desde hace décadas y que fueron consignados en el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN de 1983 (Consejo Económico y Social, y sus Comisiones Económica y Social con ministros rectores de sector).

Nuestra posición crítica es que mientras los analistas, asesores y funcionarios que estudian hoy dicha Ley de Planificación lo hagan con visiones y marcos conceptuales foráneos, sean europeos o de otras latitudes, seguirán perdiendo de vista la riqueza intrínseca que con sustento en dicha Ley, tuvieron las experiencias extraordinarias y novedosas en materia sectorial y regional, reconocidas como las más originales de América Latina por la propia CEPAL en 1993 (*Régimen jurídico de la planificación en América Latina)* y de cómo todo depende, en nuestro régimen presidencialista, de la visión y capricho del Presidente de turno en cuanto a adoptar los estilos transparentes, de largo plazo, de disciplina política y administrativa, y de clara y concreta rendición de cuentas, que dicha Ley requiere. Depende también de que tantos analistas, centros de estudio, medios de comunicación, o la misma Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes, acudan a la Sala IV para que ordene al Presidente de turno respetar y aplicar dicha Ley como tiene que hacerlo, y no como desea y sin consecuencia alguna por su incumplimiento de deberes.

Pasar a una nueva ley con **"un ministro de planificación par entre pares"**, como algunos buscan, o con más atribuciones, es darle la espalda al **problema de cultura política de origen colonial** que nos asfixia y hace creer que cambiándole nombre o ropaje a conceptos, mecanismos e instrumentos en una ley tan excelente como ésta, se logrará cambiar las actitudes y prácticas anárquicas, improvisadas e ineficaces que caracterizan a tantos en el análisis y ejercicio de una **Ley tan adecuada y todavía moderna y actual, como ésta. Máxime si, como hemos insistido en este texto, se le valora y *administra* conexiva y articuladamente con las varias otras** que la complementan en cuanto a la materia y procesos de DIRECCION, PLANIFICACION, ORGANIZACIÓN, CONTROL Y EVALUACION de la marcha del Gobierno y sus instituciones, incluidas fuerzas y actores sociales involucrados –quiera o no el gobernante de turno- en esos mismos procesos, hasta hoy sin voz.

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

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

41. **Artículo 2º.-** Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones:

a) Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.
b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.
c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.
d) Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y políticas.
e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.

42. **Artículo 4º.-** Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso. La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.
(Así modificada su nomenclatura, por el artículo 2, de la Ley Nº 6812, de 14 de setiembre de 1982.)

43. **Artículo 6º.-** El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá las unidades necesarias para cumplir adecuadamente con los objetivos y

funciones que en la presente ley se establecen. Su organización interna se reglamentará por decreto ejecutivo.
(Así modificada su nomenclatura, por el artículo 2, de la Ley Nº 6812, de 14 de setiembre de 1982.)

44. **Artículo 12.-** Habrá unidades y oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas.

De acuerdo con las necesidades, y por iniciativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se establecerán oficinas integradas por varias unidades de las referidas en el primer párrafo de este artículo, cuando las instituciones correspondientes trabajen en un mismo campo de actividad.
(Así modificada su nomenclatura, por el artículo 2, de la Ley Nº 6812, de 14 de setiembre de 1982.)

45. **Artículo 15.-** Previa convocatoria por medio del diario oficial La Gaceta, y de por lo menos uno de los principales diarios nacionales, los concejos se reunirán como mínimo una vez al año, durante el tercer trimestre del año calendario, con representantes de organizaciones sociales, culturales, deportivas y populares en general, legalmente constituidas, que funcionen en sus respectivos cantones, a fin de discutir con ellos las necesidades existentes en materia de obras de infraestructura y sobre distribución de la producción, para coadyuvar a la definición del programa correspondiente.
(Adicionado por el artículo 2 de la Ley Nº. 6802, de 6 de setiembre de 1982.),

46. **Artículo 16.-** Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación.

47. **Artículo 19.-** A fin de propiciar la más amplia participación de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación, y con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, el Poder Ejecutivo establecerá consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas. Estos organismos estarán integrados por personeros de los ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas y asociaciones privadas, de acuerdo con las necesidades y las actividades de que se trate.

De la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de 2001, arts. 4, 31, 110, 112 [8]

[8] El lector hará bien en acudir también al Anexo 1 donde se ofrece un análisis interpretativo muy amplio y constructivista por nuestra parte, de esta Ley en asocio **con las otras que hemos argumentado que constituyen un verdadero sistema normativo** para una efectiva dirección gubernativa, así como para un mejor y más eficaz control evaluativo del desempeño y resultados del Poder Ejecutivo como tal y en cada ramo o sector de actividad.

48. **Artículo 4°- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo.** Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

49. **Artículo 31.- Objetivos.** Los objetivos del Subsistema de Presupuesto serán:

a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que **el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo**.

50. **Artículo 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa**. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

.....

d) El concurso con particulares o funcionarios interesados para producir un determinado resultado lesivo para los intereses económicos de la Administración Pública, o el uso de maniobras o artificios conducentes a tal fin, al intervenir, por razón de su cargo, en la adopción de un acto administrativo, la selección de un contratista o la ejecución de un contrato administrativo.

e) El empleo de los fondos públicos sobre los cuales tenga facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidades diferentes de aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aun cuando estas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate.

Asimismo, los funcionarios competentes para la adopción o puesta en práctica de las medidas correctivas serán responsables, si se facilita el uso indebido, por deficiencias de control interno que deberían haberse superado razonable y oportunamente. [9]

.....

j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos.

51. **Artículo 112.- Responsabilidad administrativa del máximo jerarca**. Habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas, cuando

[9] Situación que ocurre a diario por no tener las auditorias internas ni la visión, la capacidad ni el liderazgo interno ni externo superior requerido para elevar el ámbito y profundidad de sus tareas.

incurran en la conducta prevista en el inciso j) del Artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o la entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano al que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control político. [10]

De la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública No. 8422 del 2004, arts. 3, 4, 5, 8, 52, 53

52. **Artículo 3º- Deber de probidad.** El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente. [11]

53. **Artículo 4º- Violación al deber de probidad.** Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal.

54. **Artículo 5º- Fraude de ley.** La función administrativa ejercida por el Estado y los demás entes públicos, así como la conducta de sujetos de derecho privado en las

---

[10] Creemos por observación, que esto aun no se hace de manera sistemática y continua por parte de la Contraloría de la República ni a solicitud de los mismos legisladores. Los informes de fiscalización de este organismos deberían ser materia prima de las diversas comisiones por cuanto proporcionan información neutral y técnicamente sólida sobre los diversos incumplimientos legales y prácticas indebidas de tantos jerarcas según requerimientos de, por ejemplo, toda la normativa que obligan a un ejercicio eficaz y responsable de la autoridad política e institucional sobre todo por parte de jerarcas, ministros "rectores de sector" sobre los entes autónomos bajo su mando político, incluidos.

[11] Téngase presente que, en nuestra tesis en el presente documento, este artículo tiene por fuerza que ser considerado de manera confrontativa, y en consecuencia jerarquizada, con el artículo 88 sobre Prohibición a funcionarios públicos en Código Electoral según comentamos en este punto, más adelante. Ello responde a nuestro argumento de que **un funcionario de carrera en cualquier institución que, *después de su jornada laboral* realiza actividades proselitistas a favor de cualquier partido político, está comprometiendo la *majestad* de su función pública** y arriesgando de maneras muy concretas la confianza y credibilidad que en él puedan depositar los habitantes-usuarios de sus servicios o funciones institucionales. Es en todo caso tal politización partidista experimentada en el país desde hace poco más de tres décadas según adelantamos criterio en la parte introductoria de este documento, pero lo discutimos profusamente en nuestros textos e investigaciones, la que ha mediatizado tanto a tantos funcionarios públicos en su compromiso y voluntad de servicio para con su institución y comprometidamente con los usuarios a quienes debe servir irrestrictamente, y no en su compromiso para un partido político o jerarca que represente los intereses más restringidos y clientelares de éste.

relaciones con estos que se realicen al amparo del texto de una norma jurídica y persigan un resultado que no se conforme a la satisfacción de los fines públicos y el ordenamiento jurídico, se considerarán ejecutadas en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma jurídica que se haya tratado de eludir.

55. **Artículo 8º.- Confidencialidad del denunciante de buena fe e información que origine la apertura de procedimientos administrativos.** La Contraloría General de la República, la Administración y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que, de buena fe, presenten ante sus oficinas denuncias por actos de corrupción....

56. **Artículo 52.- Tráfico de influencias.** Será sancionado con pena de prisión de dos a cinco años, quien directamente o por interpósita persona, influya en un servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o jerárquica con este o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, concesión, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro.

Con igual pena se sancionará a quien utilice u ofrezca la influencia descrita en el párrafo anterior.

Los extremos de la pena señalada en el párrafo primero se elevarán en un tercio, cuando la influencia provenga del presidente o del vicepresidente de la República, de los miembros de los Supremos Poderes, o del Tribunal Supremo de Elecciones, del contralor o el subcontralor generales de la República; del procurador general o del procurador general adjunto de la República, del fiscal general de la República, del defensor o el defensor adjunto de los habitantes, del superior jerárquico de quien debe resolver o de miembros de los partidos políticos que ocupen cargos de dirección a nivel nacional.

57. **Artículo 53.- Prohibiciones posteriores al servicio del cargo.** Será penado con cien a ciento cincuenta días multa, el funcionario público que, dentro del año siguiente a la celebración de un contrato administrativo mayor o igual que el límite establecido para la licitación pública en la entidad donde prestó servicios, acepte empleo remunerado o participación en el capital social con la persona física o jurídica favorecida, si tuvo participación en alguna de las fases del proceso de diseño y elaboración de las especificaciones técnicas o de los planos constructivos, en el proceso de selección y adjudicación, en el estudio y la resolución de los recursos administrativos contra la adjudicación, o bien, en el proceso de inspección y fiscalización de la etapa constructiva o la recepción del bien o servicio de que se trate.

De la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos No. 8220 del 2002, arts. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10

Nota del autor: esta Ley debe verse conexivamente con la de **Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor No. 7472**, que se enuncia en sus aspectos más globales abajo, en la

sección de Derechos Económicos, pues ambas regulan aspectos desregulatorios, y en consecuencia se complementan. Sus funcionarios administradores, no pueden no verlo así pues se seguiría incurriendo en los mismos errores de fragmentación operativa entre distintos operadores institucionales.

58. **Artículo 1°- Ámbito de aplicación.** La presente Ley es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por administrado a toda persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública.

59. **Artículo 2°- Presentación única de documentos.** La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, información que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.

Para que una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública pueda remitir información del administrado a otra entidad, órgano o funcionario, la primera deberá contar con el consentimiento del administrado.

Quedan exceptuadas de la aplicación de este artículo las personerías jurídicas.

60. **Artículo 3°- Respeto de competencias.** La Administración no podrá cuestionar ni revisar los permisos o las autorizaciones firmes emitidos por otras entidades u órganos, salvo lo relativo al régimen de nulidades. Únicamente podrá solicitarle al administrado, copia certificada de la resolución final de un determinado trámite. Tampoco podrán solicitársele requisitos o información que aún se encuentren en proceso de conocimiento o resolución por otra entidad u órgano administrativo; a lo sumo, el administrado deberá presentar una certificación de que el trámite está en proceso.

61. **Artículo 5°- Obligación de informar sobre el trámite.** Todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveer, al administrado, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para estos efectos, no podrá exigirle la presencia física al administrado, salvo en aquellos casos en que la ley expresamente lo requiera.

Cuando un ente, órgano o funcionario público, establezca trámites y requisitos para el administrado, estará obligado a indicarle el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite o requisito, así como la fecha de su publicación.

Para garantizar uniformidad en los trámites e informar debidamente al administrado, las entidades o los órganos públicos, además, expondrán en un lugar visible y divulgarán por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, apegados al artículo 4° de esta Ley.

62. **Artículo 6°- Plazo y calificación únicos.** Dentro del plazo legal o reglamentario dado, la entidad, órgano o funcionario deberá resolver el trámite,

verificar la información presentada por el administrado y podrá prevenirle, por una única vez y por escrito, que complete requisitos omitidos en la solicitud o el trámite o que aclare información. Tal prevención suspende el plazo de resolución de la Administración y otorgará, al interesado, hasta diez días hábiles para completar o aclarar; transcurridos los cuales, continuará el cómputo del plazo previsto para resolver.

63. **Artículo 8°- Procedimiento de coordinación inter-institucional.** La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado.

Las entidades o los órganos públicos que tengan a su cargo la recaudación de sumas de dinero o el control de obligaciones legales que deban satisfacer o cumplir los administrados, deberán remitir o poner a disposición del resto de la Administración, mensualmente o con la periodicidad que establezcan por reglamento, los listados donde se consignen las personas físicas o jurídicas morosas o incumplidas. Esta obligación únicamente se refiere a las entidades que requieran esa información para su funcionamiento o para los trámites que realizan.

64. **Artículo 9°- Trámite ante una única instancia administrativa.** Ningún administrado deberá acudir a más de una instancia, entidad u órgano público, para la solicitud de un mismo trámite o requisito, que persiga la misma finalidad. Las diferentes entidades u órganos de la Administración Pública que, por ley, están encargados de conocer sobre un trámite o requisito cuyo fin es común, complementario o idéntico, deberán llegar a un acuerdo para establecer un trámite único y compartido, así como la precedencia y competencia institucional.

De no llegarse a un acuerdo dentro de los tres meses siguientes a la publicación de esta Ley el Poder Ejecutivo, mediante decreto, procederá a regular el trámite, para lo cual contará con otros tres meses.

65. **Artículo 10.- Responsabilidad de la Administración y el funcionario.** El administrado podrá exigir responsabilidad tanto a la Administración Pública como al funcionario público por el incumplimiento de las disposiciones y los principios de esta Ley.

La responsabilidad de la Administración se regirá por lo establecido en los artículos 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública; la responsabilidad civil y administrativa del funcionario público, por sus artículos 199 y siguientes, y 358 y siguientes; la responsabilidad penal del funcionario público, conforme lo ordena la legislación penal.

Para los efectos de responsabilidad personal del funcionario público, se considerarán como faltas graves los siguientes incumplimientos específicos de la presente Ley:

a) No aceptar la presentación única de documentos.
b) No respetar las competencias.
c) No dar publicidad a los trámites ni sujetarse a la ley.
d) No informar sobre el trámite.
e) No resolver ni calificar dentro del plazo establecido.
f) Incumplir el procedimiento del silencio positivo.

g) No coordinar institucionalmente.
h) Irrespetar el trámite ante única instancia administrativa.

De la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 de 1996, arts. 1, 10, 11, 12, 26, 31

66. **Artículo 1.-** NATURALEZA JURIDICA Y ATRIBUCION GENERAL. La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.

67. **Artículo 10.-** ORDENAMIENTO DE CONTROL Y FISCALIZACION SUPERIORES. El ordenamiento de control y de fiscalización superiores de la Hacienda Pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para esta. Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privados, a los que se refiere esta Ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional.

68. **Artículo 11.-** FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO DE CONTROL Y FISCALIZACION SUPERIORES. Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.

69. **Artículo 12.-** ORGANO RECTOR DEL ORDENAMIENTO. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.

70. **Artículo 26.-** POTESTAD SOBRE AUDITORÍAS INTERNAS. La Contraloría General de la República fiscalizará que la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, cumpla adecuadamente las funciones que le señala el ordenamiento jurídico que la regula; coordinará, como mínimo, una actividad anual para fortalecer su gestión. El resultado de dichas fiscalizaciones deberá ser informado directamente al jerarca de la institución y al auditor interno, quienes estarán obligados a tomar las medidas necesarias para su acatamiento o, en

su defecto, a plantear su oposición, dentro de un plazo máximo de quince días hábiles.

Presentada la oposición, la auditoría interna dispondrá de un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del recibo del informe de la Contraloría, para fundamentar debidamente su oposición.

Recibida la fundamentación de la oposición, la Contraloría General de la República tendrá un plazo máximo de treinta días hábiles para resolver el conflicto planteado y deberá notificar, de inmediato, al ente u órgano discrepante, lo resuelto en este asunto.

(Así reformado por el inciso a) del artículo 45 de la ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)

71. **Artículo 31.-** POTESTAD DE INFORMAR Y ASESORAR. La Contraloría General de la República rendirá, a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados, los informes que estos le soliciten; lo realizará de oficio cuando su participación se haya solicitado de conformidad con el segundo párrafo del artículo 22 de la presente Ley. En razón del carácter de órgano auxiliar en el control y la fiscalización de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República remitirá al Plenario Legislativo copia de todos los informes restantes que rinda en el ejercicio de dichas potestades

La Contraloría asesorará a los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y les prestará el personal y la colaboración técnicos que estos requieran, para el ejercicio de sus competencias constitucionales.

(Así reformado su párrafo primero por el inciso a) del artículo 45 de la Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)

De la Ley General de Control Interno No. 8292 del 2002, arts. 1, 3, 6, 8, 21

72. **Artículo 1.-** Contenido y ámbito de aplicación

Esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

73. **Artículo 3.-** Facultad de promulgar normativa técnica sobre control interno

La Contraloría General de la República dictará la normativa técnica de control interno, necesaria para el funcionamiento efectivo del sistema de control interno de los entes y de los órganos sujetos a esta Ley. Dicha normativa será de acatamiento obligatorio y su incumplimiento será causal de responsabilidad administrativa.

La normativa sobre control interno que otras instituciones emitan en el ejercicio de competencias de control o fiscalización legalmente atribuidas, no deberá contraponerse a la dictada por la Contraloría General de la República y, en caso de duda, prevalecerá la del órgano contralor.

74. **Artículo 6.-** Confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos

La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas.

75. Artículo 8.- Concepto de sistema de control interno

Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
d Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Nota del autor: el lector podrá valorar la pertinencia de nuestro enfoque al entender que este artículo 8 no se agota en sí mismo sino que obliga a reconocer que "el ordenamiento jurídico y técnico" según inciso d), va más allá de la ley orgánica del ente respectivo pues hay otras leyes en su campo de actividad tal y como se ha dicho aquí, y quedará demostrado en las siguientes secciones, derechos de los habitantes y modalidades de organizar y planificar sus operaciones o prestaciones particulares en conjunto con otros entes. **Una auditoria interna que no reconozca ese ámbito funcional y normativo mayor, se agotará en un control interno de las actividades individuales del ente en sí** y no de cómo recibe, asimila y dispone éste aquéllas otras leyes que le imponen otras obligaciones y actividades, o las directrices gubernativas que debe recibir de uno o más ministros rectores de sector –conjuntamente con el Presidente de la República, por supuesto- con competencia de dirigir al ente en el contexto de ese campo o ramo más amplio llamado *sector de actividad*. Corresponde a la Contraloría General de la República liderar este enfoque y dicho desempeño entre auditorias para que adquieran la visión y las prácticas pertinentes que hoy no están ejercitando.

76. **ARTÍCULO 21.-** Concepto funcional de auditoria interna

La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de **un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección** en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, **la auditoria**

interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

De la Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de 1992, arts. 12, 14, 15, 16, 17

77. **Artículo 12.- Ámbito de competencia y obligación de comparecer.**

1.- Sin perjuicio de las potestades constitucionales y legales de los órganos juridiccionales del Poder Judicial, la Defensoría de los Habitantes de la República(*) puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público. Sin embargo, no puede intervenir, en forma alguna, respecto de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral.

2.- El Defensor de los Habitantes de la República, el Defensor Adjunto o sus delegados podrán inspeccionar las oficinas públicas, sin previo aviso y requerir de ellas toda la documentación y la información necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las cuales les serán suministradas sin costo alguno.

3.- Los funcionarios públicos, citados por la Defensoría de los Habitantes de la República(*) deben comparecer personalmente, el día y la hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo en los casos de legítimo impedimento. Se exceptúan los funcionarios que gozan de inmunidad.

4.- Cuando la Defensoría de los Habitantes de la República(*) conozca, por cualquier medio, una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores, se la comunicará a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial.

(*) El artículo 3 de la ley No. 7423 del 18 de julio de 1994 sustituye "Defensor de los Habitantes de la República" por "Defensoría de los Habitantes de la República".

78. **Artículo 13.- Acciones de la Defensoría de los Habitantes de la República.**

La Defensoría de los Habitantes de la República(*), por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acciones juridiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico.

(*) El artículo 3 de la ley No. 7423 del 18 de julio de 1994 sustituye "Defensor de los Habitantes de la República" por "Defensoría de los Habitantes de la República".

79. **Artículo 14.- Naturaleza de la intervención.**

1.- La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República(*) no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de control de legalidad.

2.- Si en el ejercicio de sus funciones, la Defensoría de los Habitantes de la República(*), llega a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, debe recomendar y prevenir al órgano respectivo, la rectificación

correspondiente, bajo los apercibimientos de ley. Pero si considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público. [12]

3.- El no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes de la República(*), puede ser objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo segundo de este artículo.

(*) El artículo 3 de la ley No. 7423 del 18 de julio de 1994 sustituye "Defensor de los Habitantes de la República" por "Defensoría de los Habitantes de la República".

80. **Artículo 15.- Obligación de rendir informe anual.**

El Defensor de los Habitantes de la República debe rendir, anualmente, a la Asamblea Legislativa, un informe escrito, en la primera semana de junio, sobre el cumplimiento de sus labores. Y en la última semana de junio, debe comparecer ante la Asamblea Legislativa, para defender oralmente su informe.

81. **Artículo 16.- Acceso.**

Toda persona física o jurídica interesada, sin excepción alguna, puede dirigirse a la Defensoría de los Habitantes de la República(*).

(*) El artículo 3 de la ley No. 7423 del 18 de julio de 1994 sustituye "Defensor de los Habitantes de la República" por "Defensoría de los Habitantes de la República".

82. **Artículo 17.- Interposición de reclamo o queja.**

1.- La intervención ante la Defensoría de los Habitantes de la República(*) se solicitará sin costo alguno y sin formalidades especiales, de modo verbal o escrito. Sin embargo, el reclamante debe indicar su nombre, sus calidades y su domicilio exactos.

2.- La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República(*), debe darse dentro del plazo de un año, contado a partir del momento en que el interesado tuvo conocimiento de los hechos. No obstante, tendrá amplia discrecionalidad para aceptar reclamos o quejas aun fuera de ese plazo si, a su juicio, considera necesaria su intervención.

(*) El artículo 3 de la ley No. 7423 del 18 de julio de 1994 sustituye "Defensor de los Habitantes de la República" por "Defensoría de los Habitantes de la República".

Del Estatuto de Servicio Civil Ley No. 1581 de 1953, arts. 39 y 40

83. **Artículo 39.-** Son deberes de los servidores públicos:

a) Acatar esta ley y sus reglamentos y cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.

b) Guardar la discreción necesaria sobre los asuntos relacionados con su trabajo que por su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales lo requieran, aún

[12] Es nuestro criterio que un funcionario profesional de la Defensoría que no conozca al menos lo que un documento como el presente proporciona en cuanto a derechos de los habitantes, constitucionalidad de los actores y responsabilidad de los funcionarios de todo nivel, no está en claras condiciones ni claridad de tantos incumplimientos de deberes que le permitirían elevar múltiples casos –y ejemplificar con ello- ante el Ministerio Público.

después de haber cesado en el cargo, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar cualquier hecho delictuoso conforme al artículo 147, inciso 1), del Código de Procedimientos Penales.
c) Rehusar dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución por actos inherentes a sus empleos.
d) Observar dignidad en el desempeño de sus cargos y en su vida social; y
e) Guardar al público, en sus relaciones con él, motivadas en el ejercicio del cargo o empleo, toda la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.

84. **Artículo 40.-** Está prohibido a los servidores públicos:

a) Durante los procesos electorales ejercer actividad política partidarista en el desempeño de sus funciones, así como violar las normas de neutralidad que establece el Código Electoral.
b) Recoger o solicitar, directa o indirectamente, contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos, salvo las excepciones muy calificadas que establezcan los Reglamentos Interiores de Trabajo.
c) Penar a sus subordinados con el fin de tomar contra ellos alguna represalia de orden político electoral o que implique violación de cualquier otro derecho que concedan las leyes; y
d) Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Ministerio en donde trabajan o del cual dependan, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales.

Nota del autor: Consideramos que esta prohibición en el inciso a), debe valorarse de cara a la noción enunciada en el anteriormente transcrito artículo 39 inciso d), así como en el inciso c) del presente artículo 40, y ambos de cara al **Deber de probidad** en artículo 3 de la Ley contra la Corrupción No. 8422 arriba referida, por cuanto modifica a nuestro juicio la apertura en el Código Electoral más adelante transcrita, de que **el funcionario "no debe hacer política-electoral durante su jornada laboral", pero sí después**. Esta permisividad o autorización de "beligerancia política" después de la jornada laboral, no es compatible a juicio nuestro con el sentido de probidad y de las normas aquí citadas y otras en la Ley General de la Administración Pública sobre idoneidad e imparcialidad para con todo habitante o usuario, en el ejercicio de todo cargo público.

El artículo 4 de este mismo Estatuto, fue modificado en 1998 para permitir un régimen de "confianza", o sea de nombramiento discrecional por los ministros, de directores generales y de órganos adscritos a éstas, **lo cual ha creado en la praxis un *régimen de "desconfianza"*** que afecta la capacidad y continuidad tecnocráticas de un gobierno al otro. Se trata de un verdadero **síndrome** de subdesarrollo político e institucional que no se da en naciones desarrolladas, de las que siempre "queremos" extraer modelos, leyes y prácticas.

Hemos insistido en otros puntos de este documento, que tal **flexibilidad burocrática inclusive predicada por profesionales y líderes de distintos partidos,** es causa importante del clientelismo político-partidista que ha aquejado a la institucionalidad de este país. En 1974 en particular, hemos dicho previamente en este documento, se creó el régimen de presidencias ejecutivas en las instituciones

autónomas y los partidos han tenido en esa figura una verdadera "cabeza de playa" en la administración misma de tales entes, distorsionando y politizando actitudes y prácticas de muchos funcionarios otrora de "carrera administrativa" comprometidos sólo con la función pública, no con partidos políticos.

El mismo fenómeno actual en ministerios, fue cosa común en la década de los cuarenta, y de allí la creación reactiva del Estatuto de Servicio Civil en 1953, sólo para reconocer que hoy colectivamente el país presencia peores condiciones que entonces, pero con una extraordinaria menor capacidad de asombro y de reacción por cuanto toda la clase política, y casi todo analista y medios de comunicación no acaban de reconocer el daño que este síndrome le ha causado y seguirá causando al país.

Más bien, el actual Plan Nacional de Desarrollo así como lo hizo el Programa del PLN en la campaña electoral pasada, plantean la "conveniencia" de **eliminar juntas directivas** en diversos entes autónomos y dejarlos en manos de un gerente de carrera que reporte al "ministro sectorial"... como forma de "agilizar y flexibilizar" la gestión de aquéllas.

No reconocen quienes así piensan y proponen, que el escenario de corrupción por ese clientelismo partidista desaforado que no ha sido detenido siquiera por juntas directivas de siete miembros, es la mayor evidencia de que el país no puede dejar de reconocer el daño que esas actitudes, mecanismos y prácticas de clara mediatización partidista en Costa Rica, han ocasionado en el débil sistema de **pesos y contrapesos** vigente en nuestro sistema presidencial y centralizado de Gobierno.

El presente documento, sin embargo, busca visualizarlo en su justa dimensión para que los organismos fiscalizadores superiores puedan activar y promover acciones correctivas importantes, algunas de las cuales pasan por cambios en sus propias prácticas de fiscalización y exigibilidad sobre partidos políticos y gobierno, y con respecto a la urgencia de cambios de enfoques, actitudes y prácticas por parte de estos mismos actores.

2.2 De los sistemas de apoyo administrativo

Simultáneamente a la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos del Gobierno y de las instituciones según su misión legal y constitucionalmente inspirada, **todo jerarca institucional tiene que preocuparse en primera persona, en tomar decisiones sobre los recursos presupuestarios** del ente o de conjuntos de instituciones, en el caso del Poder Ejecutivo rector de ramos o sectores de actividad.

La común queja en este país es que los sistemas de empleo público, sobre todo el Régimen de Servicio Civil, los de contratación administrativa, administración financiera y tesorería, son engorrosos y generan grandes obstáculos para su manejo eficaz y expedito. Y, se proponen reformas de diversa índole que normalmente implican cambios legales, y algunos constitucionales.

El suscrito investigador reconoce que muchos de tales obstáculos son producidos más por falta de visión y conocimiento de las leyes que regulan esos recursos presupuestariamente configurados –humanos, adquisiciones, equipamiento, bienes muebles, para prestaciones socioeconómicas, etc.-, conjuntamente con la inadecuada formación académica y técnica de muchos funcionarios que *administran* esos sistemas sin conocimiento pleno de las leyes y de los enfoques y técnicas profesionales que mejor permitirían el mayor dinamismo de éstas.

Es preciso que los partidos políticos y analistas acreditados, **reconozcan ese marco normativo superior y que lo hagan con visión de conjunto, lo cual debe significar para todos una única situación y no cualquiera interpretada o asumida aleatoriamente** como es usual: esos recursos, si bien son *administrados* por distintas oficinas y especialistas **tienen, en su concepción teórica y en su manejo práctico, que ser reconocidos en su interrelación funcional u operativa.**

El criterio articulador, es el de que **todos en conjunto tienen que *respaldarse* entre sí para producir un proceso e impactos simultáneos o convergentes en apoyo de todo jerarca superior** en todo ente, y más aun para que éste logre éxito en su desempeño individual y en su contribución a logros u objetivos interinstitucionales. Es ésta, la noción de *sistema* de recursos que permitirá a los partidos políticos analizar situaciones con mejor fundamento y realismo, coincidir seguramente en aspectos del diagnóstico como lo serían las *inadecuadas visiones, mala preparación académica y prácticas aleatorias muchas veces inspiradas en la experiencia empresarial privada, no pública, y prácticas poco transparentes*, que han llevado a las instituciones en muchos casos a un manejo aleatorio, arbitrario, indolente y abusivo de tales recursos e instrumentos.

Lo anterior se plantea en un espíritu parecido a las constantes críticas que hace la Contraloría de la República a la falta de programación y preparación normativa o legal de quienes manejan contrataciones, por ejemplo, y preparan carteles de licitación. Igual cuando en materia de empleo público, el favoritismo o amiguismo no permiten aplicar rigurosidad evaluativo del funcionario tal y como al menos formalmente ordenan el Estatuto de Servicio Civil y cada reglamento orgánico de ente autónomo.

Pero también hemos verificado de manera constante cómo la inadecuada motivación o sustentación jurídica de decretos, reglamentos, directrices, órdenes o instrucciones, particularmente en lo que es contratación administrativa y su proceso licitatorio, lleva a frecuentes apelaciones o recursos que diversos habitantes o proveedores que se ven perjudicados, o que quieren simplemente retrasar procesos en los que intuyen que no serán beneficiados, elevan a las autoridades competentes, sobre todo a la Contraloría General de la República y a la Sala IV. Y paralizan todo.

> Es correcto en nuestro régimen de Derecho entender que si quien toma una decisión no la fundamenta correcta y sólidamente en el respectivo marco legal o en la norma específica que justifica o sustenta esa decisión, se incurre en ilegalidad o en nulidad. Es por ello que se dan con frecuencia tantas demoras en procesos de contratación que afectan la eficacia y oportunidad del servicio o bien público pretendido. La improvisación e impreparación de muchos

> funcionarios, inclusive abogados, es una causa importante para tal debilidad de nuestro devenir institucional. [13]

La Ley General de la Administración Pública, LGAP, introdujo categorías analíticas y procedimentales que ciertamente complicaron la vida y desempeño de abogados y funcionarios en general en el contexto público. Pero, hay que prepararse para ello, y no simplemente obviarlo y seguir produciendo decisiones inadecuadamente motivadas o sustentadas en la ley o en la norma legal que la justificaría.

La no ejecución de la Ley No. 8220 de simplificación de trámites, y la misma Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, harían una gran diferencia en cuanto a rapidez, transparencia y eficacia de estos sistemas de apoyo administrativo, si se les hubiera aplicado en los plazos y términos en ellas establecidos, pues habrían permitido aclarar y eliminar tantos trámites y procedimientos que, insistimos, llevan a tantas nulidades y recursos por un manejo despreocupado y hasta irresponsable en manos de tantos funcionarios profesionales y abogados que no asesoran bien ni informadamente a estos.

Se trata de un verdadero círculo vicioso de grandes perjuicios para el habitante y el país.

> Tal y como se comentó arriba, hay leyes como la No. 8131 de presupuestos públicos y la de planificación nacional, mas también las de control interno y contra la corrupción, y por supuesto la LGAP, que tienen relevancia para la comprensión más realista y articulada de estos aspectos de *apoyo administrativo*. Los partidos deben entender y diferenciar, en tal sentido, cómo unas normas aplican para el sistema de conducción gubernativa enunciado arriba, cómo otras aplican al *tema* de exigencia y rendición de cuentas, y cómo estas mismas y otras aplican al presente *tema* de sistemas de apoyo administrativo.

Este investigador recomienda a los partidos y a todo analista reconocer también cómo estas insuficiencias son producto de inadecuada formación académica en todas las universidades, públicas y privadas, y proponer rectificaciones en sus programas electorales que, ganen o no las elecciones constituyan éstas, iniciativas e ideas valiosas para las autoridades del nuevo Gobierno o para las autoridades educativas de turno en el MEP, en el Consejo Superior de Educación, y en particular en CONARE.

Es por ello que se pide a los partidos políticos que en sus diagnósticos críticos sobre estos *sistemas de apoyo*, reconozcan los alcances normativos y las consecuencias de su estricta o improvisada ejecución por quienes administran esas leyes y esos sistemas, incluidas correlativas resoluciones de la Sala IV –las cuales son abundantes en materia de empleo público, sobre todo-, de manera que tanto los análisis como las propuestas que hagan no partan de cero, sino de estos marcos normativos y

[13] Mucho de esto estuvo en el fondo del decreto sobre circulación vehicular en San José que eliminó la Sala IV ante un recurso de un ciudadano y la fallida licitación de las rutas intersectoriales, en que por indebida motivación legal dieron lugar a tales reclamos o apelaciones que tenían que ser acogidas, con el consecuente perjuicio a los objetivos públicos originales que justificaban tales acciones del Gobierno.

experiencias reales que no siempre ni necesariamente llevan a recomendar nuevas leyes o cambios en las actuales, sino una interpretación y ejercitación más acordes con la intención y letra de tales leyes actuales pero correctamente contextualizadas entre ellas y con aquellas otras que se deben reconocer en los otros campos temáticos de esta misma sección, o de la anterior sobre **dirección, planificación, organización, control y evaluación.**

Del empleo público

Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 de 1953
Ley General de la Administración Pública de 1978
Resoluciones varias de la Sala Constitucional

De la administración financiera y presupuestaria; de la tesorería

Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 del 2001
Ley del Ministerio de Hacienda y dependencias desconcentradas
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

De la contratación administrativa

Ley de la Contratación Administrativa No. 7494 de 1995 y su reglamento
Ley de Control Interno, aspectos sobre sistemas de controles de ámbito sectorial y regional para ampliar perspectiva y capacidad técnica de las auditorias internas con el aporte de otras auditorias de otras instituciones del mismo sector
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
Ley General de la Administración Pública, aspectos sobre actos, procedimientos y nulidades

Hasta aquí, 84 normas constitucionales y legales superiores transcritas –y varias otras sólo *insinuadas, no transcritas-* que configuran un sistema unitario e integral de dirección y planificación, o conducción, del desarrollo nacional, y que ningún actor político o administrativo que tome el juramento constitucional del artículo 194, o el del artículo 98, puede obviar en sus enfoques y planteamientos de políticas y acciones a futuro**. Menos, puede dejar de observarlas en el ejercicio articulado e integral de sus funciones formalmente asumidas en cargos públicos permanentes o temporales.**

❖

En Anexo 1, al final, se proporcionan algunos ejemplos de cómo este marco normativo superior da para mucho más de lo que se le ha aplicado hasta el presente, si se le entiende y ejercita como ese sistema normativo para la conducción unitaria e integral del Gobierno y sus instituciones.

Veamos, de seguido, aquellos derechos del habitante más determinativos de su nivel de bienestar integral y que están claramente asociados a leyes e instituciones que hacen posible un análisis objetivo, o sea más concreto y fáctico, desde el punto de vista de indicadores y estudios profusos con que cuenta el país gracias al aporte de distintos centros de estudio, analistas, académicos y grupos.

3. Las áreas temáticas que distinguen el *modelo de desarrollo* del país: la seguridad ciudadana y el contexto internacional; derechos ambientales, económicos y sociales

Explicación del concepto.

Este sistema de derechos pone al **habitante en una situación de dependencia directa de lo que el Estado disponga para garantizarle** a él, individualmente, en familia y como colectivo sea en su asentamiento humano específico, en su distrito, cantón, región o provincia, y en el ámbito de la colectividad en su total conjunto, **el acceso a estados de situación** en los que, sea por la vía de regulaciones sobre las fuerzas sociales de índole no estatal como tales –incluidas las fuerzas de mercado-, o sea por la vía de prestaciones directas por parte de ese Estado y sus instituciones, respondan al logro de una condición idónea de bienestar integral de ese individuo, su familia y la colectividad misma. Esto sería tanto en materia económico-productiva como en materia ambiental, educativa, de vivienda y patrimonio familiar así como de trabajo y salud.

Diversas leyes vienen a perfeccionar estas normas, y es en este paso o transición cuando los legisladores muchas veces olvidan tales sustentos constitucionales y, además, **pierden de vista la condición sistémica o de conjunto que todos estos derechos han de tener** como impacto de medidas o prestación directa de bienes y servicios, sobre la condición individual, familiar o colectiva del habitante. Muy poco se tiene presente por quienes diseñan y aprueban leyes, su relación sistémica no sólo con los conjuntos de derechos aquí identificados por "áreas temáticas" sino también entre todas las áreas temáticas, pecando así de omisión en cuanto al gran supuesto constitucional de que **el bienestar integral del habitante, sólo se puede entender y alcanzar en la eficaz concurrencia y convergencia hacia cada habitante o grupo de estos, de todos estos derechos**.

La asignación y administración unilateral de cada uno de estos derechos, en forma de regulaciones y prestaciones específicas sin articulación alguna con todas las demás, deriva en situaciones deficitarias en cuanto a la efectiva e integral atención de las necesidades completas del individuo, la familia o la colectividad, no resolviéndose los problemas o necesidades de manera integral, orgánica y permanente.

En la Constitución Política, art. 50

La norma que por excelencia configura y exige la existencia y desempeño de un Estado unitario e integral y que constituye a la vez base fundamental de la estrategia de desarrollo nacional en el largo plazo, es:

i. el **MACRO ARTICULO 50,** el cual consagra la misión tutelar articulada y unitaria que el Estado debe desplegar de manera explícita en cuanto a la

totalidad de derechos económicos, sociales y ambientales del habitante: **procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza**, así como

ii. el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Contempla, además, la legitimidad de toda persona para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para **reclamar la reparación del daño causado.** El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho, y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

En relación con este artículo 50 constitucional, se deben dar las siguientes prospecciones que susciten el compromiso de todos en el país hacia su correcta, integral y eficaz interpretación y aplicación en el largo plazo.

Un órgano superior de articulación política intersectorial –o sea, transversal- en apoyo del Presidente… sin necesidad de nuevas leyes: un Consejo Económico y Social "a la tica"; los sectores de actividad pública y las regiones de desarrollo

La formulación conceptual de un órgano superior de esta naturaleza, o sea para apoyar al Presidente de la República en la articulación superior de la estrategia de desarrollo y de las políticas coyunturales de Gobierno en materia ambiental, económica y social, lo cual significa articular lógica y eficazmente el trabajo **transversal** de múltiples sectores de actividad institucional y de políticas públicas que se entrelazan entre sí en muy diversas formas, está enunciada en nuestro segundo libro intitulado *Administración Pública*, publicado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica en 1980. Sin embargo, **fue ampliamente desarrollada en la segunda edición** del mismo libro en 1986, concretándose en el real respaldo del Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983, según reconoce la misma Contraloría en sus análisis transcritos líneas abajo.

De hecho, en el "Preámbulo a la segunda edición" del libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, en 1986, intitulado "Una necesaria actualización. La Administración Pública en Crisis", habíamos escrito lo siguiente en página 24:

> Lo grave es, sin embargo, el comprobar que haya tanta incoherencia entre lo que se define de manera formal en documentos que reflejan la aparente voluntad de un Presidente de la República y lo que los jerarcas políticos subordinados perciben y están dispuestos a hacer en ausencia de una clara determinación política y vigilante del primero, o de los órganos llamados a velar por el cabal cumplimiento de la voluntad presidencial, como son el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Planificación Nacional.

> La gravitación de estos dos Ministros sobre la vida institucional pública del país es formalmente integralista y vinculante. Por ello nuestro esquema sectorial "sienta" a ambos Ministros –los únicos- en todos lo sectores económicos y sociales, así como en la Comisión Económica y la Comisión Social coordinadas por cada uno de los dos Vicepresidentes, y en el Consejo Económico y Social. Son los ministerios que política y técnicamente están llamados a garantizar la formulación y ejecución integrales del Programa de Gobierno, llámese como tal o llámese Plan Nacional de Desarrollo. Mientras no se logre una articulación funcional entre ambos organismos y entre sus jerarcas políticos, poco se podrá lograr en el campo de la formulación y ejecución integral y coherente de política gubernativa, pues es tal vacío de supervisión política el que genera el individualismo institucional y la evasión de responsabilidad en la ejecución de un programa de Gobierno.

Veamos lo que dice la **Memoria Anual 2008 de la Contraloría de la República en página 13,** pues tal y como anticipamos es ello buena noticia para nuestros esfuerzos de décadas en cuanto a convencer de las bondades de ciertos conceptos y mecanismos de diseño original que, cuando funcionaron en ciertos momentos por voluntad de los Presidentes de turno, probaron ser eficaces en la realización de los objetivos que los inspiraron.

> Además, como un elemento necesario para la efectividad del diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de cada Gobierno enfocados a superar la pobreza, por constituir el único mecanismo legal que puede obligar al cumplimiento, se debe continuar con el ejercicio de la rectoría gubernativa, normada desde 1978 en la Ley General de la Administración Pública, por parte del Poder Ejecutivo en cada sector de actividad gubernamental, con la debida y necesaria articulación entre los sectores que corresponde al Presidente de la República. Para fortalecer la labor de dirección y coordinación políticas de todo el Gobierno como de macrosectores, como el social y el económico, **se requiere establecer un consejo de alto nivel integrado por el Presidente de la República -ineludiblemente-, los dos Vicepresidentes y los Ministros de Presidencia y Planificación, que contaría con el apoyo de consejos de macrosectores formados por los ministros en su condición de rectores** (Nota de j. meoño s.: el énfasis en negrita no es del texto original).
>
> Adicionalmente, por constituir los órganos de apoyo técnico de las rectorías gubernativas y un mecanismo para capitalizar las lecciones aprendidas e imprimir visión de mediano y largo plazo a la planificación sectorial, se deben consolidar las oficinas o secretarías de planificación sectoriales, mediante la dotación de personal calificado, recursos materiales y adecuados sistemas de información y de evaluación. A nivel normativo sería importante reescribir el artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional sobre

> las oficinas sectoriales de planificación, para especificar sus fines y competencias, en la línea del actual Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo o de los anteriormente emitidos.

Se aclara de inmediato que si bien por razones que desconocemos la Memoria Anual 2008 no reconoce la paternidad de esta idea o noción –igual ha ocurrido con muy diversas otras ideas y análisis nuestros este año como en años pasados-**,** el Informe No. DFOE-SOC-19-2009 del 20 de mayo próximo pasado del Area de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la misma Contraloría, sí lo hace de manera correcta, como debe ser en estos casos en que se toman prestadas ideas o análisis concretos de otras fuentes. En efecto, dicho Informe fue incorporado literalmente en la Memoria Anual 2008, y el mismo registra en su página 31 dos notas de pie, que dicen: /**102** Como el denominado Consejo Económico y Social Nacional establecido por el Decreto Ejecutivo No. 14184 del 8 de enero de 1983 que creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, pero que no está vigente. **103.** En el sentido planteado por Meoño Segura, J. "Aspectos jurídicos, políticos e institucionales de una estrategia integral y viable de lucha contra la pobreza". En Revista de Ciencias Económicas, 25-No. 1: 2007/

En las secciones destinadas a demostrar la estrategia y políticas que ya existen en Constitución y leyes en materia ambiental, económico-productiva y en desarrollo social, abajo, retomaremos aspectos específicos de estas nociones costarricenses sobre sectores de actividad y regiones de desarrollo que, reiteramos, fueron conceptualmente desarrolladas por el suscrito autor de manera formal en nuestro segundo libro arriba referido de 1980. **Sus derivaciones prácticas más concretas, se dieron en sendos decretos ejecutivos** que pudimos motivar y formular en la Administración Carazo Odio -1978/82- sobre los subsistemas de planificación sectorial y planificación regional, y en la Administración Monge Alvarez -1982/86- como decretos fortalecidos de **subsistemas de *dirección y planificación regional* y de *dirección y planificación sectorial***, que es el referido en la nota de pie de página 102 de la Contraloría, arriba mencionada.

El lector comprenderá nuestro interés intelectual de referir cuando corresponda, la pertinencia de los más recientes informes de la Contraloría en punto al reconocimiento explícito o implícito de las ideas-fuerza que hemos promovido durante décadas para mejor entender y ejercitar el marco jurídico que llamamos *normativa para el excelente Gobierno* y su indiscutible impacto beneficioso sobre el modelo-país**. Nuestro interés radica en que en manos y boca de dicha Contraloría, esos conceptos, ideas y mecanismos, debidamente ejercitados** mediante instrumentos adecuados que también hemos desarrollado a lo largo de estas décadas, **tendrán una influencia o un impacto real y concreto** sobre nuestros principales operadores políticos y administrativos en el Gobierno y sus instituciones, y en el régimen municipal, de mayor peso que lo que pueden lograr nuestros propios escritos y señalamientos públicos.

3.1 EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y MIGRACIÓN

Ley del Ministerio de Seguridad No. 5482 de 1973
Ley de Migración y Extranjería No. 7033 de 1986
Ley contra el crimen organizado (de reciente aprobación legislativa)

Diversas otras leyes vinculadas o conexas que permiten una visión de conjunto sobre las causas de la creciente inseguridad ciudadana, y que exigen una *administración de esfuerzos* explícitamente articulados bajo el liderazgo del Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente conjuntamente con el Ministro del ramo.

Es éste, un ramo muy complejo y determinante para el bienestar integral del país. Todo partido político y analista sensato y responsable debe reconocer las múltiples articulaciones y convergencias que se dan en este campo como consecuencia, y causa, de otras situaciones sociopolíticas en el país. Estamos ante un campo de actividad que exige que el Ministro responsable no sólo sea visionario, competente, líder y movilizador de muchos actores públicos, privados y sociales, sino que se proyecte en todos los demás mecanismos que en este documento se sugieren y justifican como *articuladores* de ministros que convergen en campos homólogos en la dimensión más estratégica de las políticas e institucionalidad que manejan, como lo son desarrollo económico y social, o sea como agrupaciones de varios de los sectores específicos que constituyen lo económico y lo social, según se sugiere en este documento.

Por aquí, hay que comenzar una renovación de enfoque y de acción: el Ministro responsable de este campo de actividad, dialogando y analizando situaciones, e influyendo en ellas semana tras semana en Consejo de Gobierno y en los eventuales Consejo Económico y Social, y Comisión Económica y Comisión Social en el espíritu del Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983 que se ha mencionado atrás, con el fin de lograr la dinámica y empoderamiento de todos los colaboradores directos del Presidente de la República para ayudarle a éste y al Ministro de Seguridad de turno, a visualizar la problemática integral de la inseguridad del país, y tomar las decisiones y acciones realmente necesarias con inclusión de todo aquello que no estando bajo la dirección política inmediata de este Ministro y de su Ministerio, es considerado causa directa o indirecta del problema de delincuencia creciente y pérdida de cohesión familiar, de valores y de bienestar para tantas familias costarricenses.

3.2 EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto No. 3008 de 1962

Cabe un comentario semejante al anterior, tratándose de una Cartera tan transversal y competente en cuanto a proyectar al país hacia el exterior, y viceversa.

3.3 EN MATERIA AMBIENTAL. Diecisiete enunciados de política. Ambito del Ministro *rector* de Ambiente

Prospección estratégica 5

Los partidos políticos y el Gobierno de la República están obligados a incorporar en todas sus propuestas y/o definiciones formales de a) estrategia y de b) políticas públicas o gubernativas de largo, mediano y corto plazo, como marco fundamentador o motivador complementario de la enunciación constitucional del artículo 50, las

siguientes disposiciones normativas, y siempre aplicando en tales definiciones formales la noción de política enunciada en el artículo 99 de la LGAP, so riesgo de ser recusadas por cualquier habitante, grupo u organismo fiscalizador (o sea, que toda directriz gubernativa debe motivarse en dicho artículo y, en lo correspondiente según la ACTIVIDAD o ACTIVIDADES a ordenar, en las normas que se enuncian a continuación **pero vistas -pues ésta es la precondición para entenderlas unitaria e integralmente como un *sistema normativo-conceptual* según nuestro enfoque- en su intrínseca jerarquización, convergencia y/o complementariedad *normativa y competencial*:**

De la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995, arts. 1, 2, 3, 4, 6; 28, 29, 30, 31; 25, 26, 27

Nota metodológica: se presenta el siguiente conjunto de enunciaciones globales o estratégicas tomadas de dicha Ley, con variaciones de *redacción ejemplificativa* aplicadas por el autor del presente análisis. En Anexos 1 y 2 se ofrece un análisis interpretativo de a quién le corresponde dirigir este complejo campo o sector de actividad, toda vez que la noción de ORDENAMIENTO TERRITORIAL, por ejemplo, tiene en la Ley Orgánica del Ambiente un alcance dilucidador inclusive por sobre la Ley de Planificación Urbana de 1968. Ella permite comprender cómo hay que reconocer la dimensión nacional/global de ese ordenamiento del suelo o territorio con visión estratégica, y cómo luego hay normadas intervenciones de otros actores o instituciones en ámbitos más específicos del fenómeno, tales como el INVU, MIDEPLAN, MIVAH, las municipalidades como tales, etc.

Pero, saber quién es responsable de la máxima definición de **política gubernativa** en este campo, permite entender cuán mal hemos estado haciendo las cosas en Costa Rica con aportes de tantos especialistas competentes en muchos campos pero que han dado la espalda a este sentido de unidad e integralidad del desarrollo nacional en todo campo, ambiente incluido, que la CP y una LOA, por ejemplo, permiten clarificar y *administrar* más allá de toda duda sobre competencias y responsabilidades, transparencia y rendición de cuentas.

1. **Artículo 1.** El Estado, mediante la aplicación de /la/Ley Orgánica del Ambiente, defenderá y preservará el derecho /constitucional enunciado en el artículo 50/, en busca de un mayor bienestar para todos los habitantes de la Nación. Se entenderá como ambiente, el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano.

2. **Artículo 2.** Los principios /que inspirarán a todos en la comprensión y efectivo diseño de toda política gubernativa de largo, mediano y corto plazo en este campo,/ son los siguientes:

a) El ambiente es patrimonio común de todos los habitantes de la Nación, con las excepciones que establezcan la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes. El Estado y los particulares deben participar en su conservación y utilización sostenibles, que son de utilidad pública e interés social.
b) Todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible para desarrollarse, así como el deber de conservarlo, según el artículo 50 de la Constitución Política.
c) El Estado velará por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, está obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.
d) Quien contamine el ambiente o le ocasione daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes.
e) El daño al ambiente constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad; económico, porque atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas; cultural, en tanto pone en peligro la forma de vida de las comunidades, y ético, porque atenta contra la existencia misma de las generaciones presentes y futuras.

El Estado propiciará, por medio de sus instituciones, la puesta en práctica de un sistema de información con indicadores ambientales, destinados a medir la evolución y la correlación con los indicadores económicos y sociales para el país.

3. **Artículo 3.** El Gobierno /entendido como Poder Ejecutivo/ fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales.

A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.

4. **Artículo 4.** Son fines del Estado:

a) Fomentar y lograr la armonía entre el ser humano y su medio.
b) Satisfacer las necesidades humanas básicas, sin limitar las opciones de las generaciones futuras.
c) Promover los esfuerzos necesarios para prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente.
d) Regular la conducta humana, individual o colectiva, y la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental.
e) Establecer los principios que orienten las actividades de la Administración Pública en materia ambiental, incluyendo los mecanismos de coordinación para una labor eficiente y eficaz.

5. **Artículo 6.** El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.

Sobre ordenamiento territorial. (Capítulo VI)

6. **Artículo 28.** Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar /de manera constante, continua y coherente/ políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

7. **Artículo 29.** Para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, /todos los habitantes como tales, grupos, organizaciones civiles y políticas e instituciones,/ considerarán /en todo momento y de manera vinculante,/ los siguientes fines:

a) Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.
b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.
c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.
d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.

8. **Artículo 30.** Para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán /rigurosa y consistentemente/, entre otros, los siguientes criterios:

a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio.
b) Las proyecciones de población y recursos.
c) Las características de cada ecosistema.
d) Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.
e) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.
f) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
g) La diversidad del paisaje.
h) La infraestructura existente.

9. **Artículo 31.** Para lo dispuesto en el artículo 29 /de la LOA/, se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura.

Protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos. (Capítulo V)

10. **Artículo 25.** La autoridad competente adoptará /continua y consistentemente/ las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral.

11. **Artículo 26.** La autoridad competente otorgará en todo momento /sin excusas o variaciones de ninguna naturaleza/ prioridad a las acciones tendientes a la protección y el mejoramiento del ambiente humano. Para ello:

a) Promoverá la investigación científica permanente en materia de epidemiología ambiental.
b) Velará por el control, la prevención y la difusión de los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que afecten el bienestar físico, psíquico y social de la población y el equilibrio ambiental.
c) Propiciará el establecimiento de áreas verdes comunales y de recreación, necesarias para el disfrute sano y espiritual de los residentes en los asentamientos humanos.

12. **Artículo 27.** Para proteger y mejorar el ambiente humano, se considerarán los siguientes aspectos /o factores fundamentales/que han de motivar, sustentar o distinguir como objeto primordial y explícitamente indicado, todo acto administrativo o decisión gubernativa pertinente:

a) Edificaciones.
b) Centros de trabajo.
c) Sustancias tóxicas o peligrosas y desechos en general.
d) Productos y materias que entren en contacto directo con el cuerpo humano.
e) Fauna nociva para el hombre.
f) Actividades o factores sociales inadecuados para el desenvolvimiento humano.

De la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, art. 2

13. Colateralmente, el Gobierno de la República deberá tener claros en todo momento los preceptos contenidos en las funciones del Ministerio del Ambiente y Energía **(Artículo 2)**. El Poder Ejecutivo del ramo o sector, tendrá como marco referencial de largo plazo obligado y apoyado en la gestión directa del MINAE como tal, el siguiente conjunto de acciones:

a) Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la

República, así como la dirección, el control, la fiscalización, promoción y el desarrollo en los campos mencionados. Asimismo, deberá realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.

b) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.
c) Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos, y velar por su cumplimiento.
ch) Dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.
d) Promover la investigación científica y tecnológica relacionada con las materias de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.
e) Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación, distribución, protección, manejo y procesamiento de los recursos naturales relacionados con el área de su competencia, y velar por su cumplimiento.
f) Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.
g) Propiciar, conforme con la legislación vigente, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como representar al Gobierno de la República en los actos de su competencia, de carácter nacional e internacional. Todo lo anterior en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
h) Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos y hacia el público en general.
i) Realizar inventarios de los recursos naturales con que cuenta el país.
j) Asesorar a instituciones públicas y privadas en relación con la planificación ambiental y el desarrollo de áreas naturales.
k) Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico.

De la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1958, arts. 2, 3, 4, 6

14. **Artículo 2.** /El Gobierno de la República tomará las disposiciones necesarias en sus planes y acciones, con visión de largo plazo, para poder ejercitar correcta y oportunamente/ las funciones que requiere la planificación urbana, nacional o regional, que han de ser cumplidas por el Ministerio de Planificación y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en estricto asocio con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, a fin de promover:

a) La expansión ordenada de los centros urbanos;
b) El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;
c) El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos; y

d) La orientada inversión en mejoras públicas.

15. **Artículo 3.** Conforme a los objetivos antes indicados, el Gobierno de la República a través de MIDEPLAN /y el MINAET/, vigilará en todo instante que el Instituto prepare, revise y mantenga al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en que estén representados los elementos necesarios, especialmente:

a) La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;
b) El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;
c) El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;
d) El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;
e) La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;
f) Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan; y
g) La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.

16. **Artículo 4.** El Gobierno de la República exigirá en todo momento de la Junta Directiva del Instituto, que proponga el Plan Nacional de Desarrollo Urbano al Poder Ejecutivo, el cual previas las modificaciones que estime necesarias, lo aprobará y remitirá a las municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas que juzgue conveniente. Igual procedimiento se observará respecto a la adopción de partes, adiciones o enmiendas que se le hagan.

17. **Artículo 6.** /En asocio con el Ministerio de Planificación y en sustento del artículo 5 de aquella Ley,/ el Instituto se encargará de renovar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y presentará al Poder Ejecutivo, en el primer bimestre de cada año, un informe sobre el estado de aplicación del Plan, copia del cual pasará dicho Poder a la Asamblea Legislativa durante el mes de mayo inmediato siguiente.

Dicho Plan será debidamente divulgado y el Instituto lo presentará directamente a las municipalidades.

Las recomendaciones del Plan Nacional servirán para orientar a la Asamblea Legislativa y a todos los organismo rectores de la Administración Pública, nacionales o locales, respecto a la realización y prioridad de aquellos proyectos de su incumbencia que, como los de obras o mejoras, trascienden al desarrollo físico.

•

Hasta aquí, 17 **enunciaciones de políticas de Esta**do derivadas de la Constitución Política y de unas pocas leyes, que no pueden ser desconocidas en su innegable *valor conexo o articulado y convergente* ni por partidos políticos y menos por gobernantes y funcionarios en la elaboración de estrategias, planes, políticas y programas de largo, mediano y corto plazos **en materia de desarrollo ambiental**.

Corresponde al **Presidente con el Ministro de Ambiente, articulando debidamente con los demás Ministros involucrados directa e indirectamente en esta área, la dirección política** de este amplio conjunto de enunciados legales y de instituciones asociadas. **Ello será lo que imprimirá una orientación de conjunto a las decisiones y acciones instrumentales de largo, mediano y corto plazo** que han de dar concreción y dinamismo operativo o funcional en forma de regulaciones y prestaciones institucionales que permitan al habitante de este país, acceder a esos derechos constitucionales de manera plena, unitaria e integral.

3.4 EN MATERIA DE PRODUCCION ECONOMICA CON SENTIDO SOLIDARIO Y DE EQUIDAD. Treinta y ocho enunciados de política. Ámbito de los ministros *rectores* económicos (marco competencial de un Consejo Económico nacional)

Este conjunto de enunciados de política en la Constitución y en las leyes que abajo se enumeran, constituyen un marco referencial superior de partida que nadie debe omitir en la pretendida definición de "más" políticas públicas de largo plazo en materia de desarrollo económico integral. **De hecho, el ordenamiento normativo que se plantea abajo reconoce que hay una dimensión global o universal del desarrollo económico-productivo enunciado en el artículo 50 de la Constitución Política**.

Nos referimos a los derechos económico-productivos asociados a la enunciación en ese artículo, que en conjunto exigen una *impartición o administración* unitaria e integral por el Gobierno y sus instituciones, es decir, garantizar acceso y calidad en la prestación de los bienes y servicios pertinentes a esos derechos, sea esa prestación asumida por operadores estatales o privados. El Estado tiene que "procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"

El conjunto de dicha estrategia de intervención integral, exige un abordaje también unitario e integral por gobernantes, jerarcas y funcionarios. Los enunciados normativos que abajo se incorporan como *enunciaciones de políticas de Estado de plazo permanente,* son tomados tanto de la Constitución como de varias leyes y no dejan lugar a dudas de cómo hay efectivamente un sinnúmero de leyes excelentes con excelentes enunciaciones normativas que llamamos de *política gubernativa* que, siendo permanentes mientras no se modifiquen las leyes, **constituyen obligaciones ineludibles de ejecución para gobernantes y funcionarios.**

Descubrirá también el lector que no tiene que ser él abogado para percibir con suma facilidad cómo ellas se articulan, entrelazan, ajustan, complementan o se subordinan unas a otras según el contenido temático, operativo y competencial que las distingue,

y de cara al interés públicos individual y colectivo de los *administrados* o habitantes del país. Ello ayuda a valorar cuál prestación o enunciación debe prevalecer sobre otras. Esto se desprende claramente del contenido intrínseco de las normas aquí enunciadas como ejemplo convincente de este enfoque y método.

> **Una comisión u órgano** constituido por los ministros responsables, con el Presidente por supuesto, de dirigir y coordinar el conjunto de sus Carteras y de otras instituciones descentralizadas, o sea los sectores de desarrollo económico enumerados en esta sección, **constituiría un mecanismo de deliberación y concertación entre ministros en sus proyecciones sectoriales complementario al denominado Consejo Económico y Social** sugerido y descrito al inicio de esta sección sobre *derechos del habitante o modelo-país*, de manera que las políticas económico-productivas sean vistas, discutidas y acordadas con un sentido del equilibrio y cohesión que nunca se lograría con su manejo fragmentado entre sectores, aun y cuando estos funcionaran individualmente bien.

En el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983 nombrado por la Contraloría en su Informe ya referido atrás, esa Comisión Económica Nacional estaba constituida así en su artículo 8:

a) El Primer Vicepresidente de la República, quien la presidía;
b) El Ministro de la Presidencia
c) El Ministro de Planificación
d) El Ministro de Hacienda
e) El Ministro de Economía y Comercio
f) El Ministro de Agricultura
g) El Ministro de Energía, Industria y Minas
h) El Ministro de Transportes y Obras Públicas

Se estipulaba en ese Decreto, lo siguiente: "*Podrán ser convocados cuando ello convenga al funcionario de más alta jerarquía o su representante de los entes descentralizados de los Sectores Económicos, así como a Ministros a cargo de los Sectores Sociales*". Estos, por su lado, constituían una Comisión Social Nacional de igual índole, a la cual nos referiremos en la sección siguiente sobre derechos sociales del habitante.

En nuestro enfoque en el libro mencionado de 1986, dicho órgano debía entenderse como un "pequeño Gabinete" de la política económica, antesala obligatoria de las sesiones del Consejo de Gobierno o Gabinete en pleno, pues es aquí donde se debe lograr la máxima articulación ambiental y socioeconómica de la estrategia de desarrollo del país.

> **Comprenderá el lector que, ministros que no estén debidamente entrenados o conscientes del marco normativo que en este trabajo enumeramos, nunca lograrán contribuir** ni en equipo ni individualmente a lograr en apoyo del Presidente, un desempeño de conjunto que permita el logro exitoso del modelo-país configurado en la Constitución Política. **Se puede afirmar lo mismo con respecto a analistas o funcionarios** en cualquier institución que tampoco dominen o reconozcan como marco superior de actuación, este tramado orgánico-conceptual aquí descrito.

Prospección estratégica 6

Los partidos políticos y el Gobierno de la República están obligados a incorporar en todas sus propuestas y/o definiciones formales de a) estrategia y de b) políticas públicas o gubernativas de largo, mediano y corto plazo, como marco fundamentador o motivador complementario de la enunciación constitucional del artículo 50, las siguientes disposiciones normativas, y siempre aplicando en tales definiciones formales la noción de política enunciada en el artículo 99 de la LGAP, so riesgo de ser recusadas por cualquier habitante, grupo u organismo fiscalizador**:**

En la Constitución Política, arts. 26, 45, 46, 47, 74

1. **Artículo 46.** /El Gobierno de la República y todo partido político, individuo y grupo, tendrá claro en todo momento para fundamentar y motivar sus propuestas de políticas de mediano y corto plazo, el principio constitucional de largo plazo o permanente que establece que/ son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria; reconocerá también en todas sus decisiones y acciones, que es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora; que las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial; que para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, y que los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

2. **Artículo 26.** El Gobierno de la República tendrá siempre presente en toda decisión y acción suya el derecho del habitante de reunirse pacíficamente y sin armas, **ya sea para negocios privados**, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

3. **Artículo 45.** Nunca deberá perder el Gobierno de la República de vista el principio constitucional de que la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley.

4. **Artículo 47.** Igualmente, el Gobierno de la República asegurará en todo momento que todo autor, inventor, productor o comerciante goce temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley.

5. **Artículo 74.** /No podrá el Gobierno de la República ni nadie en el país, actuar de manera que se deje de reconocer que/ los derechos y beneficios a que el Capítulo V de la Constitución se refiere, son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros

que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

3.4.1 En el campo financiero-hacendario fiscal. La responsabilidad del ministro de Hacienda como rector político del sector

De la Ley No. 8131 de presupuestos públicos

Diversos artículos que dan competencia a este Ministerio y Dependencias desconcentradas para regular al resto de Administraciones en estas materias.

De la Ley del Ministerio de Hacienda

A analizar y recuperar posteriormente en esfuerzos complementarios al realizado en el presente documento.

De la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional No. 1644 de 1953, arts. 2, 3

6. **Artículo 2.** /El Gobierno de la República tendrá siempre presente en sus planes, decisiones y acciones, que/ los bancos del Estado... son instituciones autónomas de derecho público, con personería jurídica propia e independencia en materia de administración. Están sujetos a la ley en materia de gobierno y deben actuar en estrecha colaboración con el Poder Ejecutivo, coordinando sus esfuerzos y actividades.

Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia solo podrán emanar de sus respectivas juntas directivas. De acuerdo con lo anterior, cada banco tendrá responsabilidad propia en la ejecución de sus funciones, lo cual impone a los miembros de la Junta Directiva la obligación de actuar conforme con su criterio en la dirección y administración del banco, dentro de las disposiciones de la Constitución, de las leyes y reglamentos pertinentes y de los principios de la técnica, así como la obligación de responder por su gestión, en forma total e ineludible, de acuerdo con los artículos 27 y 28 de aquella ley.
Así reformado por el artículo 2, de la Ley No. 4646 de 20 de octubre de 1970.

7. **Artículo 3.** Lo anteriormente enunciado implica que los bancos se adhieran en todo momento, en los planes y acciones de desarrollo gubernativos e institucionales, a observar y hacer cumplir las siguientes funciones esenciales:

- Colaborar en la ejecución de la política monetaria, cambiaria, crediticia y bancaria de la República.
- Procurar la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del Sistema Bancario Nacional.
- Custodiar y administrar los depósitos bancarios de la colectividad. Cuando se trate de bancos privados que capten recursos en cuenta corriente o de

ahorro a la vista, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 59 de aquella ley aquí referida.
- Evitar que haya en el país medios de producción inactivos, buscando al productor para poner a su servicio los medios económicos y técnicos de que dispone el Sistema.
Así reformado por el artículo 162, inciso a), de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica No 7558 del 3 de noviembre de 1995.

De la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica No. 7558 de 1995, arts. 1, 2, 3

8. **Artículo 1.** El Gobierno de la República tendrá claro en todo momento, en sus planes y decisiones, que el Banco Central de Costa Rica es una **institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que forma parte del Sistema Bancario Nacional.**

9. **Artículo 2.** De la misma manera, dicho Gobierno de la República nunca deberá perder de vista en sus planes, decisiones y acciones en pro del desarrollo nacional que el Banco Central de Costa Rica tendrá como principales objetivos, mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas y, como objetivos subsidiarios, los siguientes:

a) Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la Nación, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio.
b) Velar por el buen uso de las reservas monetarias internacionales de la Nación para el logro de la estabilidad económica general.
c) Promover la eficiencia del sistema de pagos internos y externos y mantener su normal funcionamiento.
d) Promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo.

10. **Artículo 3.** El Gobierno de la República deberá en todo momento buscar del Banco Central, el debido cumplimiento de sus fines a través de las siguientes funciones esenciales que le asigna su ley constitutiva:

a) El mantenimiento del valor externo y de la conversión de la moneda nacional.
b) La custodia y la administración de las reservas monetarias internacionales de la Nación.
c) La definición y el manejo de la política monetaria y cambiaria.
d) La gestión como consejero y banco-cajero del Estado.
e) La promoción de condiciones favorables al robustecimiento, la liquidez, la solvencia y el buen funcionamiento del Sistema Financiero Nacional.
f) La emisión de billetes y monedas, de acuerdo con las necesidades reales de la economía nacional.

g) La determinación de políticas generales de crédito y la vigilancia y coordinación del Sistema Financiero Nacional. [14]
h) La custodia de los encajes legales de los intermediarios financieros.
i) El establecimiento, la operación y la vigilancia de sistemas de compensación.
j) El establecimiento de las regulaciones para la creación, el funcionamiento y el control de las entidades financieras.
k) La colaboración con los organismos de carácter económico del país, para el mejor logro de sus fines.
l) El desempeño de cualesquiera otras funciones que, de acuerdo con su condición esencial de Banco Central, le correspondan.
De la Ley de Banca de Desarrollo

De la Ley de Banca de Desarrollo Nº 8634 del 2008

Idem a lo expresado previamente: a reconocer y analizar en su contenido estratégico en un momento posterior.

3.4.2 En el campo de industria, comercio y turismo. La responsabilidad del ministro de Economía e Industria como rector político del sector

De la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ley No. 6054 de 1977, art. 4

11. **Artículo 4.** Igualmente, el Gobierno de la República deberá en todo momento, a través del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, ejecutar las siguientes funciones, considerándolas esenciales y con contenido específico en sus planes y acciones:

a) Fomentar el comercio interno por medio del sistema de comercialización, para estimular el consumo de los productos nacionales;
b) Formular, dirigir y coordinar la política de precios, pesas y medidas, y de abastecimiento de mercado en el comercio interno;

ch) Administrar la legislación mercantil;
d) Promover la integración económica con los países latinoamericanos y de otras regiones del mundo;

g) Fomentar la participación del país en exposiciones industriales, comerciales y turísticas.

[14] Nuestra tesis es que el Gobierno de la República puede ordenar esta actividad en el espíritu y letra del artículo 99 de la LGAP referido tantas veces en este estudio, pero no lo hace, pues el Banco Central no goza de autonomía gubernativa.

De la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor No. 7472 de 1994, arts. 1, 3, 4, 5, 6

12. **Artículo 1.** El Gobierno de la República vigilará celosa y continuamente, vía el MEIC y órganos relacionados, el cumplimiento del objetivo nacional de proteger efectivamente los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas.

13. **Artículo 3.** El Gobierno de la República no deberá nunca perder de vista en sus planes, decisiones y acciones de largo plazo pero con efectos en el plazo inmediato y con sustento en este Artículo 3 de la referida Ley No. 7472, que los trámites y los requisitos de control y regulación de las actividades económicas no deben impedir, entorpecer, ni distorsionar las transacciones en el mercado interno ni en el internacional. La Administración Pública debe revisar, analizar y eliminar, cuando corresponda, esos trámites y requisitos para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y garantizar la defensa de la productividad, siempre y cuando se cumpla con las exigencias necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal, la seguridad, el ambiente y el cumplimiento de los estándares de calidad. Todo ello deberá concordar con lo establecido en leyes especiales y convenios internacionales, así como en las exigencias de la economía en general y una equitativa distribución de la riqueza.

Los trámites y los requisitos que deban cumplirse para el acceso de bienes producidos en el exterior al mercado nacional, así como las regulaciones al comercio que deban mantenerse, se rigen por el principio de celeridad en el procedimiento administrativo. **Cumplidas las formalidades esenciales a cargo del administrado, la Administración Pública debe resolver lo pertinente en un plazo máximo de ocho días. Vencido ese plazo sin que haya resolución expresa, se tendrá por autorizada la solicitud del interesado.**

Un trámite o requisito innecesario es el no esencial o indispensable al acto administrativo. Es necesario el trámite o el requisito que, de acuerdo con el interés público, sea insustituible y consustancial para concretar el acto.

Cuando los trámites, los requisitos o las regulaciones sean autorizados mediante silencio administrativo positivo, la pertinente Comisión de desregulación escogerá algunos casos utilizando el mecanismo de muestreo al azar para exigir una explicación sobre las razones que motivaron ese silencio a los funcionarios responsables de esos casos. Si se determina una falta grave del funcionario, se procederá conforme a lo establecido en la Ley General de la Administración Pública.

14. **Artículo 4.** Ninguna Administración puede alegar ignorancia de la Ley sobre todo en el sentido del artículo 4 de la referida Ley No. 7472, de que **todos los entes y los órganos de la Administración Pública deben realizar un análisis costo-beneficio de las regulaciones** de las actividades económicas que tengan efectos sobre el comercio, los procedimientos y los trámites establecidos para permitir el acceso al mercado, de bienes producidos y servicios prestados en el país o en el extranjero. **En virtud de lo anterior, se deben eliminar todos los procedimientos y los trámites innecesarios de acuerdo con el estudio y racionalizar los que deban mantenerse.**

La Comisión para promover la competencia goza de plenas facultades para verificar el cumplimiento de estas obligaciones. Los entes y los órganos de la Administración Pública, a los que se refiere este artículo, deben suministrar toda la información que esta requiera para cumplir con su cometido.

El Poder Ejecutivo está facultado, previa recomendación de la Comisión para promover la competencia y el informe técnico-jurídico del órgano o entidad competente de la Administración Pública, cuyo criterio no es vinculante para esa Comisión, para modificar, simplificar o eliminar cualquier trámite o requisito para inscribir o registrar productos farmacéuticos, medicinales, alimenticios, agroquímicos y veterinarios, así como para inscribir laboratorios y establecimientos donde se puedan producir o comercializar esos productos. Igualmente, queda facultado el Poder Ejecutivo, previa recomendación de esa misma Comisión en los términos expresados, para sustituir los procedimientos, los trámites y los requisitos de inscripción y registro de esos productos o de los laboratorios y establecimientos mencionados, por otros medios más eficaces, a su juicio, que promuevan la libre competencia y, a su vez, protejan la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de los estándares de calidad.

15. **Artículo 5.** El Gobierno de la República también deberá tener siempre presente en sus planes y acciones, que en sustento del artículo 5 de aquella Ley No. 7472, la Administración Pública puede regular los precios de bienes y servicios sólo en situaciones de excepción, en forma temporal; en tal caso, debe fundar y motivar apropiadamente esa medida. Esta facultad no puede ejercerse cuando un producto o servicio es vendido o prestado por la Administración Pública, en concurrencia con particulares, en virtud de las funciones de estabilización de precios que expresamente se señalen en la ley.

Para el caso específico de condiciones monopolísticas y oligopolísticas de bienes y servicios, la Administración Pública regulará la fijación de los precios mientras se mantengan esas condiciones.

Los bienes y servicios sujetos a la regulación mencionada en el párrafo anterior, deben fijarse por decreto ejecutivo, previo parecer de la Comisión para promover la competencia acerca de la conveniencia de la medida. En ese decreto, se debe establecer el vencimiento de la medida cuando hayan desaparecido las causas que motivaron la respectiva regulación, según resolución fundada de esa Comisión, que debe comunicarse al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. En todo caso, esta regulación debe revisarse dentro de períodos no superiores a seis meses o en cualquier momento, a solicitud de los interesados. Para determinar los precios por regular, deben ponderarse los efectos que la medida pueda ocasionar en el abastecimiento.

Asimismo, la Administración Pública podrá regular y fijar el precio mínimo de salida del banano para la exportación.

La regulación referida en los párrafos anteriores de este artículo, puede realizarse mediante la fijación de precios, el establecimiento de márgenes de comercialización o cualquier otra forma de control.

Los funcionarios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio están facultados para verificar el cumplimiento correcto de la regulación de precios mencionada en este artículo.

16. **Artículo 6.** Ningún funcionario ni jerarca podrá alegar ignorancia de este artículo en cuanto a la eliminación de las licencias y toda otra autorización para el

ejercicio del comercio, así como las restricciones para ejercer actividades comerciales, en virtud de la nacionalidad y sin perjuicio de la normativa particular en materia laboral y migratoria.

Por vía de este, queda claro para todos los actores públicos y no públicos en materia de comercio y actividades productivas en general, que se eliminan todas las restricciones que no sean arancelarias y cualesquiera otras limitaciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones y exportaciones de productos, salvo los casos señalados taxativamente en el artículo 3 de la misma ley No. 7472 y en los términos allí expresados.

Se reconoce la facultad de las cámaras y las asociaciones privadas para autorregular su actividad económica, para garantizar la prestación eficiente de servicios a la sociedad, con estricta observancia de los principios éticos y de respeto por la libertad de concurrencia de los agentes económicos y para prevenir las conductas que en esta ley se prohíben y sancionan. La participación de esas entidades no podrá limitar el libre acceso al mercado correspondiente ni impedir la competitividad de nuevos agentes económicos.

De la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas No. 8262 del 2002, arts. 1, 2

17. **Artículo 1.** El Gobierno de la República tendrá siempre presente que la Ley No. 8262 tiene por objeto crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, o sea PYMES, y posicione a este sector como protagónico, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.

18. **Artículo 2.** En ese sentido, el Gobierno de la República siempre tomará concreta y debida nota en todo plan, decisión y acción encaminadas al largo plazo y para sustentar lo que se haga en el mediano y corto plazos, los objetivos específicos de la Ley referida No. 8262:

> a) Fomentar el desarrollo integral de las PYMES, en consideración de sus aptitudes para la generación de empleo, la democratización económica, el desarrollo regional, los encadenamientos entre sectores económicos, el aprovechamiento de pequeños capitales y la capacidad empresarial de los costarricenses.
>
> b) Establecer la organización institucional de apoyo a las PYMES, mediante la definición del ente rector, sus funciones y la relación sistémica de este con las instituciones de apoyo a los programas específicos, así como los mecanismos y las herramientas de coordinación.
>
> c) Promover el establecimiento de condiciones de apoyo equivalentes a las que se otorgan a las PYMES en otras naciones.

d) Procurar la formación de mercados altamente competitivos, mediante el fomento de la creación permanente y el funcionamiento de mayor cantidad de PYMES.

e) Inducir el establecimiento de mejores condiciones del entorno institucional para la creación y operación de PYMES.

f) Facilitar el acceso de PYMES a mercados de bienes y servicios.

De la Ley del ICT No. 1917 de 1985

A reconocer y analizar posteriormente, en otro momento.

3.4.3 En el campo agropecuario. La responsabilidad del ministro de Agricultura como rector político del sector

De la Ley FODEA No. 7064 de abril de 1987 (incluye al MAG), arts. 1, 2, 3, 4, 5; 29, 30, 32, 33, 34, 37

19. **Artículo 1.** Por la importancia que tiene la actividad agropecuaria para el país y sus habitantes, /el país deberá con base en la Ley FODEA/ fomentar la producción de bienes agropecuarios, mediante el estímulo a los productores de estos bienes, a fin de que incrementen dicha producción.

20. **Artículo 2.** /Todos deberán tener claro en sus decisiones y actuaciones que ello/ comprende las actividades agrícolas, pecuarias, apícolas, avícolas y extractivas de productos del mar, así como las que realizan las empresas de servicio en la agricultura mecanizada.

21. **Artículo 3.** El Estado brindará su apoyo y otorgará incentivos para las explotaciones cuyas actividades agropecuarias estén identificadas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Agropecuario.

22. **Artículo 4.** Podrán acogerse a los incentivos y beneficios de la ley FODEA, todas las personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos y estipulaciones señalados en ella, siempre que sus resultados económicos se originen en las actividades enumeradas en el artículo 2º de la ley referida.

23. **Artículo 5.** La zonificación agropecuaria se utilizará como un instrumento de orientación para el productor, para las instituciones del sector público agropecuario y para las vinculadas con éste, en cuanto a:

a) La concesión del crédito.

c) La ejecución de proyectos de desarrollo productivo en áreas y productos de nueva explotación.

ch) Los programas de asistencia técnica.

d) La selección, otorgamiento y desarrollo de planes de explotación, en parcelas de tierra para los beneficiarios del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA

Nota metodológica: el lector observará cómo esta Ley FODEA configuró por primera y única vez en nuestro ordenamiento jurídico, el esquema de sectorialización promovido por MIDEPLAN y normado por decreto ejecutivo desde 1976/77 bajo el enfoque autóctono costarricense que hemos referido a lo largo de este documento presente. **La Ley creó** el **Sector Agropecuario** y proporcionó también las reglas de juego básicas del propio **Ministerio de Agricultura y Ganadería**. Este esquema sectorial/regional es un claro ejemplo de la solidez e integralidad, inclusive participativa, del esquema y concepción costarricenses en materia de **dirección y planificación por sectores de actividad y regiones de desarrollo**, pero **también es evidencia, por su inoperancia real, de cuán díscolos e incumplidores** somos los costarricenses cuando de normas claras que prohijan la disciplina, el largo plazo, la claridad conceptual y la previsión o planificación, se trata.

24. **Artículo 29.** Con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional, se establece el Sector Agropecuario. Este será un medio para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas.

El Sector Agropecuario estará dirigido y coordinado por el Ministro de Agricultura y Ganadería. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley Nº 7152 de 5 de junio de 1990).

25. **Artículo 30.** El sector agropecuario estará constituido por todas las entidades o programas que realizan actividades en áreas específicas de la agricultura, la ganadería y la pesca marina, tales como investigación, transferencia de tecnología, capacitación de productores y funcionarios, producción, certificación y distribución de insumos; financiamiento y crédito; transformación de productos agropecuarios; precios y comercialización; sanidad animal y vegetal; riego y avenamiento; titulación, colonización y otras acciones orientadas al ordenamiento y distribución de tierras, seguros, empleo y desarrollo rural; educación, ingeniería agropecuaria y otras actividades similares. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley Nº 7152 de 5 de junio de 1990).

26. **Artículo 32.** El establecimiento de la política agropecuaria y **la aprobación de los más importantes planes, programas y proyectos del sector, así como su coordinación y evaluación, corresponden al Ministro de Agricultura y Ganadería, con la obligada colaboración de los demás organismos que integran el sistema**. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley Nº 7152 del 5 de junio de 1990).

27. **Artículo 33. El Ministro de Agricultura y Ganadería, en su calidad de Ministro sectorial y de rector del Sector Agropecuario, contará con un cuerpo asesor**

denominado Consejo Nacional Sectorial Agropecuario, que será un organismo de coordinación, consulta e información. **Los integrantes de este Consejo serán los superiores ejecutivos de más alta jerarquía de las instituciones** señaladas en los incisos a), b), c) y ch) del artículo 31, como también lo serán el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y el Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica.

El Presidente del Consejo convocará a representantes de otras instituciones y programas, de acuerdo con la agenda de la sesión. El Ministro de Agricultura y Ganadería presidirá el Consejo Nacional Sectorial. (Así reformado por el artículo 16 de la Ley Nº 7152 de 5 de junio de 1990).

28. **Artículo 34. El Ministro contará con una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial**, a la que le corresponderá, en lo que se refiere al Sector, asesorar, elaborar y evaluar los planes, programas, proyectos y propuestas, de conformidad con los lineamientos contenidos en el marco de referencia política establecido por el propio Ministro de Agricultura y Ganadería, y de acuerdo con la Ley de Planificación Nacional y otras disposiciones legales conexas.

29. **Artículo 37. Los organismos del Sector Público Agropecuario estarán obligados cada vez que el Ministro lo solicite, a rendir informes sobre el avance y desarrollo** de planes, programas y proyectos agropecuarios, que corresponda ejecutar a cada una de sus organizaciones. El Poder Ejecutivo, con base en el informe presentado y según el marco de referencia política establecido, dictará las acciones correctivas necesarias del Sector.

De la Ley del CNP No. 2035 de 1956, reformada en 1977 y en 1997, arts. 3, 4, 5, 6, 9

30. **Artículo 3**. /El Estado costarricense, a través del Consejo Nacional de la Producción/ tendrá como finalidad la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica.

Además, tendrá como finalidad, mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país.

Podrá fomentar la producción, la industrialización y el mercadeo de los productos agrícolas y pecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados, avaladas o respaldadas por /dicho/ Consejo. El fomento de la industrialización y el mercadeo deberá obedecer a las prioridades del desarrollo económico; para este fin, /el Gobierno de la República a través de/ Consejo, establecerá las reservas financieras correspondientes que le permitan

obtener los recursos técnicos necesarios. *(Así reformado por el artículo 2, inciso a), de la Ley No. 7742 de 19 de diciembre de 1997.)*

31. **Artículo 4.** Para la consecución de sus finalidades específicas, el /Gobierno a través del/ Consejo ejecutará y desarrollará un Programa de Reconversión Productiva, a fin de lograr la transformación integral de las actividades referidas /previamente/.

Además, coordinará actividades y colaborará con todos los organismos de crédito, extensión agrícola, asistencia técnica y de cualquier otra índole, cuyo esfuerzo aunado logre fomentar la producción nacional y la estabilidad de los precios. El /Gobierno a través del/ Consejo Nacional de Producción podrá otorgar prestaciones en recursos humanos y técnicos, en beneficio de las organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios a título gratuito u oneroso, de acuerdo con las disposiciones de su Junta Directiva. *(Así reformado por el artículo 2, inciso a), de la Ley No. 7742 de 19 de diciembre de 1997.)* **Nota J. Meoño:** la Ley No. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo del 2008, en su ARTÍCULO 56. incurre en las siguiente disposición: d) deroga el primer párrafo del artículo 4, titulado Colaborador, de la Ley Nº 7742. Sin embargo, en ARTÍCULO 26. lee esto: ...se excluyen de lo establecido en el párrafo anterior... los bienes muebles patrimonio del Fideicomiso 520 CNP/BNCR Reconversión Productiva, que en lo sucesivo serán patrimonio del Consejo Nacional de Producción (CNP), con el propósito de brindar los servicios no financieros a cargo de esta Institución, definidos en la Ley Nº 7742, Creación del Programa de reconversión productiva del sector agropecuario, y que son fundamentales para los fines del SBD.

32. **Artículo 5.** Para cumplir /los anteriores/ fines, el /Gobierno de la República deberá siempre, y a través del /Consejo Nacional de Producción/ antepone en el largo plazo a cualesquiera políticas circunstanciales o coyunturales, las siguientes actividades ordinarias/:

a) Fomentar, facilitar y propiciar condiciones que generen los procesos organizativos, nacionales y regionales, y los de cooperación entre organizaciones y grupos de productores nacionales.
b) Operar los silos, las secadoras, cámaras de refrigeración, plantas de transformación e industrialización agrícola u otro medio de almacenamiento, movilización y transporte de los artículos que puedan ser adquiridos por ley.
Podrá dar en arriendo, en préstamo gratuito u oneroso o en administración, en forma directa, con organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, la infraestructura y las actividades antes señaladas, excepto la Fabrica Nacional de Licores.
c) Impulsar y fomentar la industrialización agrícola y pecuaria, en las zonas cuya posibilidad de producción lo amerite.
d) Llevar a cabo, mediante contratación o convenios, trabajos de conservación de suelos.
e) Coordinar sus actividades con organismos o instituciones estatales, que coadyuven al fomento de la producción nacional.
f) Realizar, bajo la rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería y en conjunto con las demás instituciones del sector agropecuario, programas de asistencia y cooperación interinstitucional; para esto, se pondrán a disposición del Ministerio los recursos humanos, materiales y técnicos con que cuenten dichas instituciones, sin necesidad de convenios específicos para ninguna de las partes.

g) Otorgar garantía fiduciaria ante las instituciones financieras del Estado, a favor de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios legalmente constituidas, con el fin de desarrollar proyectos acordes con los objetivos de esta ley y la rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería. El Consejo se obliga a fiscalizar los proyectos que avale.
h) Exportar o importar, sin perjuicio de la libre importación y exportación por terceros y previo estudio de abastecimiento nacional, productos agropecuarios directamente o por medio de las organizaciones de productores avaladas o respaldadas por el Consejo. Para que pueda exportar, deberá dejar en Costa Rica la cantidad suficiente que garantice la seguridad alimentaria.
i) Coordinar, con otros entes públicos u organizaciones privadas, la certificación de calidad de los productos agropecuarios y la metrología industrial.
j) Promover la reglamentación de todo tipo de mercados para vender productos de origen agropecuario de consumo popular, y promover o fiscalizar el establecimiento de mercados, por medio de organizaciones de productores agropecuarios, asociaciones de desarrollo comunal o cooperativas que cuenten con la infraestructura mínima necesaria. Para cumplir con este fin, dispondrá de la colaboración de las instituciones involucradas.
k) Suscribir de sus ingresos, certificados de aportación o capital accionario de organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios cuyas actividades se relacionen directamente con los objetivos de esta ley. Para ello, se requerirá el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros de la Junta Directiva. En cada caso, esta aportación no podrá ser superior a un treinta por ciento (30%) del capital social suscrito y pagado de la organización, ni a un cinco por ciento (5%) del capital y las reservas del Consejo Nacional de Producción.
l) Establecer, por sí mismo o en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería u otra institución, programas de investigación, capacitación y transferencia tecnológica de productos agropecuarios, en el campo de la industrialización y comercialización, directamente o por medio de contrataciones con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Dichas investigaciones deberán beneficiar a los productores agropecuarios.
m) Atender las necesidades prioritarias del sector productivo, con énfasis en las unidades productivas pequeñas y medianas y en sus organizaciones, mediante el desarrollo de programas social, técnica, financiera y ambientalmente sostenibles en el mediano y largo plazo, que faciliten la modernización de la producción agropecuaria, así como la maximización de los beneficios derivados de los procesos de producción, industrialización y comercialización.
n) Intervenir como agente económico en el mercado de semillas y productos agropecuarios, para fomentar su producción y disponibilidad.
o) Crear y desarrollar programas acordes con las necesidades de la mujer rural y sus organizaciones, que les garanticen el acceso a los recursos para implementar sus proyectos.
p) Garantizar la participación de hombres y mujeres, en lo referente a programas y proyectos afines a esta ley, que estén por desarrollarse.
q) Fomentar programas de agroindustria, agropecuarios y conservacionistas.

r) Comprar o vender los productos agropecuarios en bolsas de productos agropecuarios o de comercio. Para estos efectos, se regirá por las disposiciones legales reguladoras de esta materia.
s) Promover programas que permitan insertar, en el esquema productivo nacional, a técnicos y profesionales en ciencias agropecuarias, y procurar su acceso a los recursos del Programa de Reconversión Productiva.
t) Participar como arbitro o perito en los asuntos de su competencia. Asimismo, sus funcionarios podrán participar en tal condición.
u) Participar en programas de asistencia social y atención de emergencias.
v) Vender o comprar servicios en áreas propias del giro normal del Consejo.
(*Así reformado por el artículo 2, inciso a), de la Ley No. 7742 de 19 de diciembre de 1997.)*

33. **Artículo 6.** El /Gobierno de la República a través del/ Consejo Nacional de Producción elaborará el Plan nacional anual para la reconversión productiva del sector agropecuario, que involucrará en su ejecución a las organizaciones de productores legalmente constituidas, el Estado y las instituciones autónomas y semiautónomas del sector agropecuario, sin demérito de la autonomía funcional y administrativa de cada una; en forma periódica, revisará dicho plan. *(Así reformado por el artículo 2, inciso a), de la Ley No. 7742 de 19 de diciembre de 1997.)*

34. **Artículo 9.** Los entes públicos estarán obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo.

De la Ley No. 6735 del IDA de marzo de 1982, arts. 3, 4, 5, 6

35. **Artículo 3.** El /Gobierno de la República, en su condición de órgano político superior responsable de la formulación de políticas superiores y a través del / Instituto de Desarrollo Agrario/, definirá y vigilará los términos en que éste realizará de manera continua y consistente las siguientes actividades:

a) /Definir y vigilar celosamente la ejecución de/ la política del Estado en materia agraria, lo cual hará con la obligada colaboración de los /demás/ órganos del Poder Ejecutivo y de las entidades descentralizadas del Estado, cuando se trate de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, aprobados por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN);
b) Asegurar, en nombre del Estado, la administración eficaz de las reservas nacionales y las tierras que se traspasen para el cumplimiento de sus fines, y efectuar en ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación; todo ello con arreglo a las normas de la ley No. 6735 referida;
c) Promover y ejercitar las medidas legales pertinentes, para hacer efectivo el principio de la función social de la propiedad;
e) Cooperar en la conservación de los recursos naturales del país, promover y coadyuvar en las labores de recuperación de tierras, con el objeto de elevar su productividad y de facilitar la transformación de la propiedad rural;

f) Promover, en asocio del Sistema Bancario Nacional, la realización de planes específicos para la mejor organización, extensión y uso del crédito agrícola;
g) Fomentar, en colaboración con el organismo competente, la protección de las actividades agropecuarias, mediante la extensión y ampliación de la cobertura de los seguros agrícolas y pecuarios;
h) Gestionar ante los organismos competentes, el establecimiento de servicios públicos y la construcción de vías de acceso, instalaciones de regadío y demás obras de infraestructura que demande el desarrollo agrario, sin perjuicio de que el Instituto pueda realizar esas obras con recursos propios;
i) Plantear las acciones reivindicatorias, ante las autoridades competentes, para revertir al Estado las tierras ilegalmente apropiadas;
j) Estimular la formación de organizaciones sociales, tales como empresas comunitarias de autogestión campesina, cooperativas y otras formas asociativas que se dediquen a las actividades agrarias y agroindustriales, con el propósito de lograr la integración consciente y efectiva de sus miembros. Asimismo participar, mediante la aportación de capital o adquisición de bienes u otros títulos valores similares, en empresas públicas o de economía mixta, cuyos fines sean el desarrollo de determinadas zonas o regiones del país;
k) Estimular el mejoramiento cultural y la organización y capacitación de quienes se dedican a las actividades agrarias y agroindustriales, con el fin de que la aplicación más eficiente de su trabajo les depare, a ellos y a sus familiares, un mayor grado de bienestar y prosperidad;
l) Solicitar, por los canales regulares, el asesoramiento de organismos nacionales e internacionales, para la mejor solución de los problemas y situaciones relacionados con el sector de su competencia;
ll) Promover y realizar todo tipo de estudios necesarios, en coordinación con los organismos correspondientes, para determinar la aptitud productiva de la tierra en las diferentes zonas del país, a fin de elevar la producción nacional a su más alto nivel.
m) Realizar las acciones de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, para que cumpla su función social de acuerdo con sus facultades de afectación, adquisición, expropiación y adjudicación de predios, establecidas en la ley;
n) Ser parte en todos los juicios que se tramiten en los tribunales agrarios; y
ñ) Fomentar la formación de cooperativas de egresados de colegios agropecuarios, en coordinación con la Dirección General de Educación Técnica del Ministerio de Educación Pública y con el Instituto de Fomento Cooperativo.

36. **Artículo 4.** /El Gobierno vigilará en todo momento que /el Instituto/prioritariamente procure/ la solución de los problemas que resulten de la ocupación de las reservas nacionales y de la ocupación en precario de tierras del dominio privado. El Instituto /está/ facultado, cuando proceda, para redistribuir y reordenar las áreas que fueren objeto del conflicto, posteriormente a su financiación.

37. **Artículo 5.** /El Gobierno vigilará para asegurar que en todo momento/ el Instituto ejercite sus programas de distribución de tierras, de organización de empresas cooperativas, de autogestión agraria y agroindustriales y otras formas asociativas de producción, prioritariamente, en aquellos lugares en donde, los estudios previos del caso, determinen una inconveniente distribución de la tierra, que

origina problemas socioeconómicos; y, por su orden, en donde existan núcleos de poseedores en precario, formas de tenencia indirecta de tierras y cualesquiera otras situaciones similares, que evidencien la existencia de problemas sociales y económicos.

38. **Artículo 6.** /El Gobierno dictará los términos de largo y mediano plazo en que el/ Instituto promoverá, por sí mismo, o en cooperación con las instituciones de enseñanza superior que tengan interés, estudios agronómicos, ecológicos, jurídicos y económicos, en las diferentes zonas del país.

De la Ley del SENARA

En lo pertinente a riego y avenamiento, pues en cuanto a su actividad de aguas subterráneas debe estar bajo la dirección política del Ministro de Ambiente.

De la Ley del INTA No. 8149 del 2001

3.4.5 En el campo de infraestructura vial y portuaria. Responsabilidad del ministro de Transportes y Obras Públicas como rector político del sector

Todas estas leyes de este importante sector, han de ser reconocidas y analizadas en otro momento, cuando el suscrito investigador tenga pleno apoyo de asistentes u otros investigadores, u otros investigadores o profesionales en Derecho puedan o necesiten hacerlo.

De la Ley del MOPT No. 3155 de 1963 y reformas, y sus diversos órganos desconcentrados

De la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos No. 7762 de 1998 y su reglamento

De la Ley de JAPDEVA No. 5337 de 1973

De la Ley del INCOP No. 4964 de 1972

De la Ley del INCOFER No. 7001 de 1985

Se tienen, así, **38 enunciaciones estratégicas o *políticas de Estado*** en materia de producción con sentido de solidaridad, equidad y seguridad para productores, consumidores y habitantes en general, claramente fundamentadas en la Constitución Política y en diversas leyes que la reglamentan. Ni Gobierno, ni partidos políticos, ni instituciones o funcionarios, pueden ni deben perderlas de vista en sus cotidianas labores de vislumbrar y perfeccionar sus intenciones de política gubernativa o pública de largo plazo, mas también aquellas de mediano y corto plazo.

Corresponde al **Presidente con cada Ministro de sector en estos campos de actividad, la dirección política** de este amplio conjunto de enunciados legales e instituciones asociadas (en particular los Ministros de Finanzas o Hacienda; Economía e Industria, de Agricultura y de Transportes y Obras Públicas). **Ello será lo que imprimirá una orientación de conjunto a las decisiones y acciones instrumentales de largo, mediano y corto plazo** que han de dar concreción y dinamismo operativo o funcional en forma de regulaciones y prestaciones institucionales que permitan al habitante de este país, acceder a esos derechos constitucionales de manera plena, unitaria e integral.

•

Veamos ahora lo pertinente a los derechos sociales universales y focales.

3.5 EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL. Ciento diez enunciados de política. Ámbito de los ministros *rectores* sociales (marco competencial de un Consejo Social nacional)

Es sencillo comprender que también este conjunto de enunciados de política en la Constitución y en las leyes que abajo se enumeran, constituyen ese marco referencial superior de partida que nadie debe omitir en la pretendida definición de "más" políticas públicas de largo plazo en materia de desarrollo social integral.

De hecho, el ordenamiento que se plantea abajo reconoce que hay una dimensión global o universal del desarrollo social enunciado en el artículo 50 de la Constitución Política. Nos referimos a los derechos sociales que exigen una impartición o administración sin discriminación ni selectividad alguna a toda la población del país, pues lo que se impone es la obligación del Estado de garantizar acceso y calidad en la prestación de los bienes y servicios pertinentes a esos derechos, sea esa prestación asumida por operadores estatales o privados. El Estado tiene que asegurar la más equitativa distribución de la riqueza.

Sin embargo, resulta obvio que los habitantes indigentes así como los niños, adolescentes, sus familias, y los adultos individuales que sufran carencias significativas en oportunidades de empleo, en patrimonio y derechos familiares, en educación y capacitación así como en salud, vivienda, actividades productivas propiamente, tienen derechos constitucionalmente garantizados que el Estado en primer lugar tiene que tutelar, y para ello tiene que asumir y administrar esfuerzos propios en múltiples prestaciones mas también a través de una capacidad regulatoria o normativa del comportamiento de agentes privados o sociales que contribuyan a dicho fin.

El conjunto de dicha estrategia de intervención integral, exige un abordaje también unitario e integral por gobernantes, jerarcas y funcionarios. Los enunciados normativos que abajo se incorporan como *políticas de Estado de plazo permanente*, son tomados tanto de la Constitución como de varias leyes y no dejan lugar a dudas de cómo hay efectivamente un sinnúmero de leyes excelentes con excelentes

enunciaciones normativas que llamamos de *política gubernativa* que, siendo permanentes mientras no se modifiquen las leyes, constituyen obligaciones ineludibles de ejecución para gobernantes y funcionarios.

Percibirá también el lector lo mismo que se dijo arriba sobre políticas económicas: que no tiene que ser él abogado para percibir con suma facilidad cómo ellas se articulan, entrelazan, ajustan, complementan o se subordinan unas a otras según el contenido temático, operativo y competencial que las distingue, y de cara al interés públicos individual y colectivo de los *administrados* o habitantes del país. Reiteramos que ello ayuda a valorar cuál prestación o enunciación debe prevalecer sobre otras. Esto se desprende claramente del contenido intrínseco de las normas aquí enunciadas como ejemplo convincente de este enfoque y método.

Un aspecto estratégico a reconocer, es el que tiene que ver con la forma en que en el país, y convencionalmente en el mundo, se distingue entre esas políticas universales y aquéllas de carácter focalizado o selectivo propio de los habitantes más pobres o con mayores carencias en el orden de los campos o condiciones que distinguen, por contraposición, un nivel de bienestar familiar e individual aceptable en el contexto del nivel de desarrollo alcanzado por un país.

La clasificación que hacemos en este documento en este campo de las políticas de desarrollo social, reconoce esta diferenciación entre derechos universales de la mayoría de la población, y derechos de minorías en condiciones de carencias en un sinnúmero de campos.

> Una comisión u órgano constituido por los ministros responsables, con el Presidente por supuesto, de dirigir y coordinar el conjunto de su Cartera y otras instituciones descentralizadas, o sea **todos los sectores de desarrollo social** enumerados en esta sección del documento presente, constituye un mecanismo de deliberación y concertación entre ministros en sus proyecciones sectoriales, de manera que tanto las políticas universales como las focalizadas o selectivas sean vistas, discutidas y acordadas con un sentido del equilibrio y cohesión que nunca se logrará en su manejo fragmentado entre sectores, aun y cuando estos funcionaran cabal o plenamente.

En el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983 referido por la Contraloría en su Informe previamente referido y conceptualizada en nuestro libro de 1986 ya nombrado, esa Comisión Social Nacional estaba constituida así:

a) El Segundo Vicepresidente de la República, quien la presidía;
b) El Ministro de la Presidencia
c) El Ministro de Planificación
d) El Ministro de Salud
e) El Ministro de Trabajo y Seguridad Social
f) El Ministro de Educación Pública
g) El Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos
h) El Ministro de Cultura, Juventud y Deportes

En nuestro enfoque, dicho órgano debía y debe verse como un "pequeño Gabinete" de la política social, antesala obligatoria de las sesiones del Consejo de Gobierno o Gabinete en pleno, donde se debe lograr la máxima articulación ambiental y socioeconómica de la estrategia de desarrollo del país. Comprenderá el lector que, al igual que con lo dicho previamente sobre los ministros "económicos", ministros que no estén debidamente entrenados o conscientes del marco normativo que en este trabajo enumeramos, nunca lograrán contribuir ni en equipo ni individualmente a lograr en apoyo del Presidente, un desempeño de conjunto que permita el logro exitoso del modelo-país configurado en la Constitución Política.

Sin embargo, **la propia Contraloría General de la República incurre en una confusión interpretativa que es importante dilucidar** cuando, en el Informe del Area Social previamente referido del 20 de mayo próximo pasado y en la misma Memoria Anual 2008 –la cual simplemente adopta el texto de aquel Informe, según práctica seguida por años-, dicha Contraloría **recomienda al país crear un Ministerio de Desarrollo Social pues descalifica, erradamente a nuestro juicio, la presencia o competencia del propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en este campo de actividad.**

Sin embargo, el lector verá que en los artículos que ofrecemos de este Ministerio y de otras instituciones, abajo, queda ampliamente demostrado el error de apreciación de la Contraloría y la indebida justificación que utiliza para proponer ese otro Ministerio. **Confiamos en que este análisis presente ayudará a clarificar la situación, en particular a los profesionales de este organismo fiscalizador.**

Hay además, una consideración operativa que aconseja aclarar tal error interpretativo para no dejar de exigir que lo que ya está dispuesto legalmente, o sea el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, funcione como tiene que funcionar y no se *cruce nadie de brazos* a esperar la creación de ese nuevo Ministerio y dejar que el actual MTSS vegete e incumpla el ordenamiento constitucional y legal suyo y otras leyes asociadas, sin resolver los problemas de pobreza y patrimonio de las familias y sin que nadie asuma responsabilidad por tales resultados que no convienen al país.

La Contraloría, en página 26 del Informe DFOE-SOC-19-2009 referido, el cual es totalmente transcrito en la Memoria Anual 2008, en páginas 8 y 9, dice:

> Aunado a lo anterior, se debe recordar que existen en la cartera de Trabajo y Seguridad Social competencias legales en el ámbito que cubren los PSS; en particular, el bienestar social y en las funciones de *dirección, estudio, formulación de la política nacional, coordinación, organización y administración de los servicios* y que en la especie son atinentes con una Rectoría del Sector Social. No obstante, se considera que el ámbito de bienestar social abarca solo una parte del ámbito de los PSS (Nota de j. Meoño s.: Programas Sociales Selectivos), en particular los que prevalecieron hasta mediados de la década de los años noventa y no los creados hacia finales de esa década, especializados en la promoción y defensa de los derechos de grupos sociales como los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y las personas adultas mayores. De allí que la legislación nacional referente a la cartera ministerial que cubre el ámbito de los programas sociales selectivos es insuficiente, pues

> no contribuye a su visualización en la globalidad de las políticas públicas ni a su transversalización. (Nota de j. Meoño s.: y se registra en ese documento la siguiente nota de pie de página: *El concepto de bienestar social que prevalecía en el espíritu de los legisladores de entonces, comprende la resolución de los problemas de desempleo, prostitución, vivienda inadecuada, mendicidad, niñez desamparada, ancianos desvalidos y en general necesidades que por circunstancias especiales tienen las personas y las comunidades.*)

El lector verá abajo, en los artículos transcritos de la Ley del Ministerio de Trabajo articuladamente con artículos de las leyes del PANI, IMAS, FODESAF –que es una Dependencia en el MTSS, sujeta a la jerarquía superior del Ministro- y sobre todo en el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que esta apreciación de la Contraloría no es correcta, menos cuando se incorpora en el análisis lo pertinente a la **competencia mayor** de **dirección política sectorial e intersectorial** que por Constitución y por LGAP corresponde a cada Ministro conjuntamente con el Presidente de la República. **No es ésta exactamente, una competencia –menos una *función*- que emana de la Ley Orgánica del MTSS** como erradamente asume la Contraloría, sino de aquéllas otras normas.

La Contraloría ha razonado en otros informes que, al crearse el IMAS la Ley constitutiva de éste dispuso el traslado de la Dirección de Bienestar Social del MTSS, con todo y recursos presupuestarios, equipamiento y personal. Ello, si bien es cierto no implicó el traslado de la competencia constitucional de dirección gubernativa (artículo 140.8) sobre el ramo o sector en que el IMAS surgió a la vida institucional, o sea el Sector Trabajo y Seguridad Social. Además, el traslado fue temporal, y si bien no se ha resuelto el problema de pobreza del país sino que se ha agravado, aquella Dirección de Bienestar Social deberá ser legal y teóricamente devuelta al MTSS cuando se gane esa lucha, o sea cuando desaparezca la pobreza en el país; o bien, cuando los legisladores decidan, como han intentado otras veces, desaparecer al IMAS calificándolo de inocuo o ineficaz en esa *lucha*.

Además, tenga el lector claro que supeditar la direccionalidad política por parte del Gobierno de la República sobre ese campo de actividad a la Cartera como tal de Trabajo y Seguridad Social, tal y como asume la Contraloría, no sólo da la espalda a aquella potestad constitucional asignada al Poder Ejecutivo como órgano, no a una Cartera como tal, sino que implica no reconocer que la existencia de una Cartera debe ser delimitativa de a cuál Ministro puede el Presidente asignar la dirección política de cuál sector o de cuáles instituciones para evitar arbitrariedades como las cometidas por el actual Presidente Arias Sánchez, asignando el sector "lucha contra la pobreza" primero al Ministro de Vivienda, y después a la Ministra de Salud, pero nunca al Ministro *empoderado* con tal competencia y vocación.

No se puede pretender, por otro lado, que con cada nueva "necesidad" que surja producto de decisiones criollas o de convenios internacionales, haya que modificar el espíritu y letra de las leyes existentes, como asume la Contraloría con el MTSS (su cobertura era buena, dice la Memoria Anual 2008, a inicios de los noventa, pero no después). **No es un problema de cobertura de la Cartera en cuanto a sus propias competencias dadas en su propia Ley Orgánica,** sino de amplitud y proyección

competencial superior del Gobierno de la República a través del Poder Ejecutivo del ramo o sector más vinculado a los problemas a solucionar.

> **Esta amplitud y proyección competencial dictada en la Constitución, artículo 140 incisos 3. y 8.,** como se vio en una sección anterior, **no es antojadiza; es permanente, y se debe ejercitar por el Poder Ejecutivo respectivo siempre, todos los días del año y cada vez que surge una nueva necesidad** a la que el Estado decide darle nombre y cuerpo –sea vía reglamentos o una nueva ley- para efectos de una atención o prestación de *nuevo cuño*, aunque la misma haya estado latente como problema en un contexto o circunstancia en que no era bien percibida o particularizada.

Sigue entender que las nuevas necesidades o "problemas" identificados posteriormente a la creación de una Cartera ministerial de un ramo o sector particular, no pueden ser antojadizamente asignadas a otro Poder Ejecutivo distinto a aquél pues difícilmente habrá un Ministerio con más vocación o competencia *asociada*. Y, en nuestro ordenamiento jurídico visto, la LGAP es clara en cuanto a definir que la **dirección y coordinación** la ejerce el Poder Ejecutivo respectivo sobre la *administración central y descentralizada*, del respectivo ramo (art. 27.1). No importa inclusive, en cuál Cartera o Ministerio se crea o se asigna una nueva **actividad,** ésta surgirá a la vida institucional sujeta a la **dirección política** del Poder Ejecutivo pertinente, no importa cuál otro Ministro la *administre*.

Esto no parece haberlo entendido aun la Contraloría de la República y nadie más en el país, como tampoco lo que ello implica sobre su **preocupación por la transversalidad** de la materia "lucha contra la pobreza" o programas sociales selectivos (PPS), como puede verse a continuación.

La Contraloría afirma en otra parte de dicha Memoria Anual 2008 algo que no toma nota del marco teórico-conceptual que sustentó la *sectorialización institucional* en Costa Rica y no en ningún otro país, y ello la lleva a incurrir en análisis errados y en recomendaciones también erradas que no ayudan a imponer ya, las responsabilidades políticas y administrativas por incumplimiento de deberes de quienes ejercen el Poder Ejecutivo en el ramo de trabajo y seguridad social, o trabajo y lucha contra la pobreza. Dice la Memoria Anual 2008 en página 14:

> Por otra parte, las instituciones y programas sociales selectivos (PSS) constituyen un conjunto amplio y diverso que administra un volumen de recursos importantes, cuya agrupación no responde a criterio funcional, como sí lo hacen las carteras ministeriales, sino a criterios de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que son de carácter transversal a cada una de las funciones del Estado. Por ello y partiendo de que las políticas en ese ámbito requieren de estabilidad y permear la totalidad de la institucionalidad del país, se considera importante que se reconozca a nivel legislativo la identidad propia de este conjunto de instituciones y programas; se dejen de adscribir a la clasificación sectorial del Estado, se desvinculen de la cartera de Trabajo y Seguridad Social y se

> vinculen con una cartera ministerial de carácter transversal, como estructura de apoyo al ejercicio de la Rectoría, el cual debe tener un involucramiento directo del Presidente de la República –lo cual ya es imperativo de Ley–. Además, es imprescindible que MIDEPLAN, en el ejercicio de sus competencias de planificación nacional, regional y sectorial, coordinación y evaluación, promueva la transversalidad de las políticas hacia la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, que, como se indicó, deben estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo. Una alternativa al ministerio transversal es la creación de un ministerio de desarrollo social, como lo han hecho una cantidad importante de países, con una clara especificación de su ámbito y funciones, las fuentes de financiamiento, sus mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información, para que tenga capacidad de incidencia sobre la definición de las políticas de cada ramo o sector de gobierno, y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas.

Se trata de un análisis que no se sostiene, conceptual y jurídicamente hablando. **Lo pertinente en el análisis es que reconoce que las instituciones y programas sociales selectivos, PSS, "deberían" estar hoy asociados a la cartera de Trabajo y Seguridad Social** y no a ninguna otra como fue el MIVAH y ahora el Ministerio de Salud, pero argumenta que deberían ser desvinculados del MTSS. Pero, ¿para pasarlos a cuál? Una nueva Cartera, propone la Contraloría, según la experiencia de una "cantidad importante de países". Y pide que MIDEPLAN "promueva la transversalidad de las políticas" hacia la superación de la pobreza, que como se indicó al inicio de este documento que propone dicha Contraloría, "deben estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo".

Tal confusión creemos puede ser ampliamente aclarada en los siguientes argumentos interpretativos de lo que quisimos que fuera la *sectorialización y regionalización* en Costa Rica desde 1975-76, y cuya conceptualización consta de manera extensa y sólida en nuestro libo mencionado de 1980:

1. Primero, **el sector en Costa Rica lo concebimos como un sistema transversal desde un inicio**. Esto fue así antes de nacer la LGAP en 1978, pero lo fortalecimos con ésta. En la definición encontrada en el artículo 27.1 de la misma, según argumentamos párrafos atrás, está la transversalidad propia de un sistema de acción que integra, inclusive en la definición dada de sector en el Decreto No. 14184-PLAN de 1983, según su artículo 4, *"... el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, programas y actividades públicas que concurran en un mismo campo de acción para la consecución de objetivos básicos de Gobierno..."*.

> **Más claridad que ésta, no se puede pedir sobre la naturaleza decididamente transversal** del esquema sectorial en Costa Rica, y no sólo del de lucha contra la pobreza sino de todos los demás. Lo que debe prevalecer, insistimos, **no es el criterio de quién administra cuál programa o actividad** -quizás otro ministro o junta directiva de un ente autónomo más dedicado a otras

> actividades de otro u otros sectores bajo otros *ministros sectoriales*. **Lo que interesa, es quién debe ejercer dirección política, o sea el Presidente con cuál ministro, en cada campo caracterizado por objetivos de Gobierno** que si bien el Presidente puede convencionalmente configurar hasta cierto punto, legalmente están delimitados, como hemos dicho, por cada Cartera ministerial existente. **Identificados los programas o actividades** en todos los entes que concurren en la consecución de los objetivos sectoriales respectivos, así se configura el Sector bajo esa única dirección política superior cuya proyección real es, indudablemente, de **naturaleza transversal** pues no se ejerce sobre instituciones que concurren en un cien por ciento de sus actividades en ese campo o sector.

2. Segundo, no corresponde a MIDEPLAN asumir ninguna competencia operativa en materia de lucha contra la pobreza, aunque sí la tiene para hacer funcionar el sistema de Gobierno por sectores y regiones en nombre del Presidente de la República, exigiendo que cada Ministro asuma su responsabilidad competencial de dirección sobre grupos de instituciones y programas y actividades que casi en ningún caso se ubican linealmente en un único campo o sector de actividad.

3. En tercer lugar, aclaramos al inicio de este documento que las **Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo** de que nos habla la Contraloría, ya existen al menos en su versión superior legalmente fundamentada, y dijimos también que este documento busca ser evidencia convincente de ello. **La ejemplificación legal que viene bajo el título de esta sección y a continuación de la Prospección estratégica 7, deberá ser suficiente** en cantidad y calidad de normas constitucionales y legales para demostrar el punto de que ya existen esas políticas de largo plazo en materia de desarrollo social, y que es a su reconocimiento y perfeccionamiento al que MIDEPLAN, el Presidente de la República, la Contraloría de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos y todo otro actor nacional interesado en estos temas, deberían volcar su interés inmediato. Sólo así se podrá valorar después, con más fundamento y sentido estratégico, si falta un nuevo ministerio de lucha contra la pobreza, o si lo que falta es visión, instrumentos y nuevas prácticas enmarcadas en una interpretación constructiva y positiva del ordenamiento normativo vigente.

4. Por último, es fundamental reconocer que un **ministro de sector es, aun actuando con el Presidente, un jerarca con competencias** superiores muy autoritarias y fuertes **que pueden ser desbordadas** por la capacidad analítica, interpretativa y administrativa requerida o exigida por los procesos mismos objeto de dicha dirección, al menos en el caso de sectores complejos como lo son ambiente y lucha contra la pobreza. Por ello, la Ley de Planificación dispuso desde 1974 en su Capítulo IV la deseable creación de **oficinas sectoriales de planificación, precisamente para apoyar al ministro con una visión y capacidad de análisis y de diseño de planes, políticas y programas, y de vigilancia** de los muchos actores e instituciones del sector, **más allá de lo que un ministerio** normalmente ejecutor u operativo como son la mayoría en Costa Rica, permitía o permite aun hoy día.

> Si bien es cierto que en una reforma integral institucional es posible despojar a los ministerios de funciones operativas o de prestación de servicios en San José y en el territorio vía **descentralización administrativa o política a entes**

> **menores o a las mismas municipalidades**, como hemos propuesto en diversos documentos y libros citados con frecuencia por la misma Contraloría, el caso es que hoy día las cosas no son así, aunque **en cuanto al MTSS no sería difícil lograr tal *conversión* en el corto plazo mediante sencillos cambios administrativos.**

Pero la misma Contraloría, con creciente y razonable insistencia, pide al Gobierno que establezca esas oficinas de planificación sectorial que el suscrito ayudó a visualizar y a activar desde 1976, con muy buenos resultados cuando funcionaron con apoyo político superior, en particular bajo el liderazgo de OFIPLAN-MIDEPLAN. Una secuela de ese esfuerzo es la SEPSA del Sector Agropecuario, no siempre utilizada por los ministros de agricultura en su proyección sectorial ni en apoyo de una "rectoría política" que casi ningún ministro de estos ha querido asumir en los últimos quince años. **Pero allí está para ser estudiada como caso interesante de gran continuidad histórica.** Igual ha ocurrido con la Secretaría Subsectorial de Energía adscrita al MINAE desde hace más de veinte años, y la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos en el MIVAH, también muy debilitada con el paso del tiempo pero que ha permanecido al menos con su visión y vocación sectorial inicial relativamente intactas.

Sigamos, pues, con el recuento enunciativo de *políticas de largo plazo* que a nuestro juicio constituyen ya, en un ámbito normativo superior, ese marco referencial al que no se debe seguir renunciando por el daño que ello ha hecho y seguirá haciendo en el país, sobre todo en materia de desarrollo social integral.

Prospección estratégica 7

Los partidos políticos y el Gobierno de la República están obligados a incorporar en todas sus propuestas y/o definiciones formales de a) estrategia y de b) políticas públicas o gubernativas de largo, mediano y corto plazo, como marco fundamentador o motivador complementario de la enunciación constitucional del artículo 50, las siguientes disposiciones normativas, y siempre aplicando en tales definiciones formales la noción de política enunciada en el artículo 99 de la LGAP, so riesgo de ser recusadas por cualquier habitante, grupo u organismo fiscalizador**:**

En la Constitución Política, arts. 74, 51, 55, 56, 64, 65, 67, 69, 72

1. **Artículo 74.** El Gobierno y sus instituciones actuarán en todo momento reconociendo de manera explícita el carácter irrenunciable de los derechos y beneficios sociales normados en la CP, sin excluir otros que se deriven del principio cristiano de justicia social, y procurando siempre una política permanente de solidaridad nacional que sea aplicable por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción.

La familia: protección y restitución de sus derechos constitucionales

2. **Artículo 51.** El Gobierno y sus instituciones siempre verán a la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, y el derecho que tiene a la protección

especial del Estado, al igual que lo tienen la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

3. **Artículo 55.** El Gobierno y sus instituciones nunca deberán perder de vista que la protección especial de la madre y del menor está a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

Trabajo y la formación del patrimonio de los trabajadores y sus familias

4. **Artículo 56.** El Gobierno y sus instituciones nunca han de perder de vista en sus decisiones de largo, mediano y corto plazo que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección del trabajo.

5. **Artículo 64.** El Gobierno de la República actuará en todo momento reconociendo que corresponde a él en nombre del Estado, fomentar la creación de cooperativas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores. (Artículo 64)

6. **Artículo 65.** El Gobierno de la República nunca deberá perder de vista que esta Constitución Política asigna al Estado la promoción de la construcción de viviendas populares y crear el patrimonio familiar del trabajador.

7. **Artículo 67.** Tampoco perderá nunca de vista que la CP también obliga al Estado a velar por la preparación técnica y cultural de los trabajadores.

8. **Artículo 69.** /El Gobierno de la República en ninguna de sus Administraciones, dejará de reconocer las implicaciones de la Constitución cuando establece que/ los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros.

9. **Artículo 72.** El Gobierno de la República no podrá dejar de cumplir por el tiempo que esté en vigencia la presente Constitución Política, la orden explícita de que el Estado debe mantener, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurar la reintegración de los mismos al trabajo.

3.5.1 En el campo de Trabajo y Seguridad Social (lucha contra la pobreza). La responsabilidad del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de sector

De la Ley del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social No. 1860 de 1955, arts. 1, 2, 3, 6

10. **Artículo 1.** El Gobierno de la República, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrá a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y a previsión social; y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense.
(Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095, de 18 de febrero de 1963. El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 5089, de 18 de octubre de 1972.)

11. **Artículo 2.** /En el desempeño de sus funciones y diseño de políticas y medidas, nadie podrá omitir o menoscabar la potestad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la atención preferente de/ las siguientes funciones:

a) Protección efectiva al trabajo humano y a los derechos de los trabajadores;
b) Procurar que las organizaciones profesionales cumplan con su misión social, y, tratándose de los trabajadores, propender a un más alto nivel de la cultura, de la moral y de la economía de éstos;
c) Velar por el establecimiento de una política general de protección al trabajador y a su familia, como consecuencia de las relaciones de trabajo o de las situaciones de infortunio en que se encuentren, atendiendo al mismo tiempo a los riesgos futuros que les puedan acaecer;
d) Estudio y solución de todos los problemas resultantes de las relaciones entre el capital y el trabajo;
e) Formular y dirigir la política nacional en el campo del bienestar social a fin de garantizar la efectividad de la legislación y de la asistencia al costarricense, su familia y la comunidad;
f) Organizar y administrar los servicios públicos de bienestar social;
g) Coordinar los esfuerzos públicos y particulares en el campo de bienestar social; y
h) Garantizar la aplicación de las leyes sociales.

(Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095, de 18 de febrero de 1963. El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 5089, de 18 de octubre de 1972.)

12. **Artículo 3.** Al Gobierno de la República corresponde, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, evacuar las consultas que se le formulen en relación con la aplicación de la legislación social.

Esta atribución le corresponde directamente al titular de la Cartera, quien previamente deberá oír a la Oficina Legal del Ministerio, debiendo razonar el pronunciamiento de que se trate, en caso de discrepancia con el parecer de dicha Oficina.

(Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095, de 18 de febrero de 196 . El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 5089, de 18 de octubre de 1972.)

13. **Artículo 6.** /En ningún momento podrá el Gobierno de la República ni ningún organismo fiscalizador o de defensa de los derechos de los habitantes, ni la propia Asamblea Legislativa, incurrir en omisión en cuanto al hecho jurídico de que/ la organización y orientación de la política laboral y social estará a cargo del titular de la Cartera de Trabajo y Seguridad Social, quien deberá promover las condiciones sociales, económicas, educativas y culturales que permitan el pleno desenvolvimiento y dignidad del costarricense y su familia, impulsar el mejoramiento del nivel económico-social de la clase trabajadora y estimular las actividades productoras de riqueza del país.
(Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095, de 18 de febrero de 1963.)

Del Código de Niñez y Adolescencia No. 7739 de 1998, arts. 1; 168 a 170, 172, 179, 181 a 185, 188, 189; 4, 7, 13, 31, 41, 42, 44, 57 a 60, 80 a 82, 87, 88, 90, 99, 100

> El lector comprenderá el reordenamiento que hemos hecho del articulado de este Código, toda vez que nos interesa enfatizar los aspectos de **dirección y organización** interinstitucionales que dicho Código inteligente y racionalmente incorporó. En nuestro propio enfoque, tal y como se habrá comprobado en páginas atrás, hemos puesto los aspectos de dirección y planificación para una **conducción gubernativa de excelencia** antes que los mismos derechos ambientales, económicos y sociales.
>
> Este reordenamiento de este Código que hacemos *subjetivamente* de seguido, también hace explícito que el mismo previó no sólo derechos debidamente ordenados por un sinnúmero de ministerios e instituciones, sino un mecanismo de *coordinación o articulación* en este caso, pues el Consejo Nacional no puede dirigir.
>
> Sin embargo, al adscribirlo al "Poder Ejecutivo" según el artículo 170, queda claro que **conexivamente** hay que entender que dicho Poder Ejecutivo no puede ser otro que el de Trabajo y Seguridad Social, por la fuente constitucional y en la LGAP que clarifica para efectos competenciales qué es Poder Ejecutivo (Presidente con cada Ministro) y cómo a él le corresponde dirigir y coordinar la *administración central y descentralizada del respectivo ramo* o sector, según artículo 27.1 de dicha Ley General de la Administración Pública.

14. **Artículo 1.** /Ni el Gobierno de la República ni partidos políticos ni otras organizaciones vinculadas podrán omitir, en la elaboración de diagnósticos, planes, programas y decisiones de política,/ este Código como el marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Establece los principios fundamentales tanto de la participación social o comunitaria

como de los procesos administrativo y judicial que involucren los derechos y las obligaciones de esta población.

Las normas de cualquier rango que les brinden mayor protección o beneficios prevalecerán sobre las disposiciones de dicho Código.

15. **Artículo 168°- Garantía de protección integral.** Se garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.

16. **Artículo 169°- Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez.** El Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia estará conformado por las siguientes organizaciones:

a) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez.

c) Las Juntas de Protección de la Infancia.

d) Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

17. **Artículo 170°**- Créase el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, **adscrito al Poder Ejecutivo**, como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

El Consejo tendrá como competencia asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad, en el marco de este Código y de acuerdo con los principios aquí establecidos.

Las instituciones gubernamentales que integran el Consejo conservarán las competencias constitucionales y legales propias.

(La Sala Constitucional mediante resolución N° 13583-2007, de las 15:10 hrs. del 19/09/2007, dispuso que este artículo no puede interpretarse de manera tal que desconozca, perjudique o disminuya las potestades constitucionales del Patronato Nacional de la Infancia.)

18. **Artículo 172.** El Consejo estará integrado así:

a) Un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Educación Pública; Salud Pública; Cultura, Juventud y Deportes; Trabajo y Seguridad Social; Justicia y Gracia; Seguridad Pública; Planificación Nacional y Política Económica.

b) Un representante de cada una de las siguientes instituciones autónomas: el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje.

c) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a la atención y asistencia de las personas menores de edad.

d) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental, dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población.

e) Un representante único de las cámaras empresariales.

f) Un representante único de las organizaciones laborales.

Los miembros del Consejo, formalmente designados, tendrán capacidad de deliberación y decisión sobre los asuntos que les corresponda conocer en dicho órgano.

g) Un representante del Instituto Nacional de las Mujeres.

h) Un representante del Consejo Nacional de Rectores."

(Así reformado por el artículo 5 de la Ley N° 8101 de 16 de abril del 2001).

19. **Artículo 179**. Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, conformarán el Sistema Nacional de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia. [15]

Además de los integrantes señalados en la Ley Orgánica de la Institución, cada Junta contará con un representante de la población adolescente de la comunidad, quien deberá ser mayor de quince años y actuará con voz y voto. Las reglas para nombrarlo se establecerán en el reglamento respectivo.

20. **Artículo 181.** Créanse los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad, No. 3859, de 7 de abril de 1967, con los siguientes fines: [16]

a) Colaborar con la asociación de desarrollo, en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad.

b) Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población.

[15] Dramático ejemplo de que existiendo como mecanismo, no funcionan como deben, al igual que no lo hace el propio Consejo Nacional.
[16] Otro excelente diseño que tampoco funciona en la praxis por falta de liderazgo gubernativo.

c) Funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos en esta materia, conforme a los procedimientos establecidos en el capítulo III del título III de este Código.

21. **Artículo 182.** Los comités tutelares estarán integrados por un número de tres o cinco miembros, según lo disponga la asamblea de la asociación de desarrollo, que cada año realizará el nombramiento respectivo. El cargo será ad honórem.

22. **Artículo 183.** La constitución y el funcionamiento de estos comités tutelares podrán contar con financiamiento a cargo del Fondo para la niñez y la adolescencia.

23. **Artículo 184**. Créase el Fondo para la niñez y la adolescencia, que tendrá como objetivo financiar, en favor de las personas menores de edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional.

24. **Artículo 185°.** Para constituir el Fondo creado en el artículo anterior, se destinará como mínimo una octava parte (0,5%) del cuatro por ciento (4%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia por la Ley No. 7648, de 9 de diciembre de 1996. El Fondo para la niñez y la adolescencia se manejará mediante una cuenta especial y no podrá ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos.

25. **Artículo 188. Faltas de funcionarios públicos.** Las violaciones en que incurran los funcionarios públicos por acción u omisión de las disposiciones contenidas en los artículos 27, 32, 35, 41, 43, 46, 49, 50, 55, 56, 59, 60, 63, 67, 68, 69, 121, 122, y 123 se considerarán faltas graves.

26. **Artículo 189. Procedimientos disciplinarios.** Presentada la queja contra un funcionario público, el superior jerárquico deberá aplicar el procedimiento disciplinario contenido en el numeral 211 de la Ley General de la Administración Pública o las medidas correspondientes del régimen al que pertenezca la persona denunciada, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias que imponga el juez competente según los montos establecidos en el artículo siguiente.

La aplicación de estas medidas deberá ser inmediata, para evitar que la sanción prescriba, bajo pena de incurrir el superior jerárquico en el delito de incumplimiento de deberes, si omitiere aplicarla. Si se constatare que el funcionario reincide en su falta, corresponderá el despido.

27. **Artículo 4.** En la formulación de políticas estatales, será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, este Código y leyes conexas

garantizan a las personas menores de edad, **el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas.** [17]

28. **Artículo 7.** /Ni el Gobierno de la República ni ningún otro actor u organismo civil podrá obviar en sus planes y acciones, que/ la obligación de procurar el desarrollo integral de la persona menor de edad les corresponde, en forma primordial, a los padres o encargados. Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, regulado en el título IV de dicho Código, garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública o privada. La Defensoría de los Habitantes de la República velará por el cumplimiento efectivo de estas obligaciones.

29. **Artículo 13.** /El Gobierno de la República y todo otro actor vinculado al tema, deberá reconocer en todo momento en la elaboración de diagnósticos, planes y acciones, que/ la persona menor de edad tendrá el derecho de ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral.

El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social brindarán las oportunidades para la promoción y el desarrollo humano social, mediante los programas correspondientes y fortalecerán la creación de redes interinstitucionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil que prevengan el abuso, el maltrato y la explotación, en sus distintas modalidades, contra las personas menores de edad.

30. **Artículo 31.** Todo plan, decisión de política o administrativa sea por parte de autoridades públicas o civiles, contemplará en todo momento como criterios de validez y legitimidad de sus propuestas y acciones, que las personas menores de edad tienen el derecho de crecer y ser educadas en el seno de una familia; siempre se les asegurarán la convivencia familiar y comunitaria. Cuando el cumplimiento de este derecho peligre por razones socioeconómicas, educativas y ambientales, las instituciones públicas competentes brindarán las oportunidades que se requieran para superar la problemática familiar, así como la capacitación y orientación laboral a los padres y madres, de acuerdo con los siguientes postulados:

a) El Instituto Mixto de Ayuda Social brindará la asistencia integral requerida y las oportunidades para la promoción y el desarrollo de la familia, incorporándola en procesos de participación y capacitación para facilitar la inserción de los padres y madres en el mercado laboral, por medio de programas que coadyuven a la creación de microempresas u otros. Lo anterior siempre que se comprometan a respetar los derechos de sus hijos e hijas, en especial con su mantenimiento tanto en el sistema educativo formal como en

[17] El énfasis es nuestro. He aquí una extraordinaria enunciación que los Ministros de Hacienda, con complicidad de los presidentes de turno, tiran por la borda sin sufrir consecuencias administrativas, políticas o penales, pues anteponen *intereses fiscales* de menor importancia circunstancial para el desarrollo del país, que los derechos y obligaciones constitucionalmente impuestos. No se buscan, así, medidas distintas de fondo que resuelvan el problema coyuntural del financiamiento del Presupuesto de la República sino a través de una limitación del gasto y una restricción injustificable del gasto de los entes autónomos, con misiones constitucionales y legales que el Poder Ejecutivo no puede limitar. Dirigirlas es una cosa en el espíritu y tesis en este documento planteadas; reducirlas a operaciones coyunturales y de corto plazo en perjuicio de sus objetivos legales de largo plazo, es otra cosa.

los programas de salud y no registren casos de maltrato, abuso ni explotación sistemáticos. [18]

b) El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social serán los encargados de garantizar a las madres trabajadoras el acceso a programas de atención integral para el cuido de sus hijos durante la niñez.

c) El Instituto Nacional de Aprendizaje ofrecerá actividades de capacitación laboral y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social orientará a los padres y madres mencionados en este artículo, para su pronta inserción en el mercado laboral.

31. **Artículo 41.** Las personas menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado.

Los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad. No podrá aducirse ausencia de sus representantes legales, carencia de documentos de identidad, falta de cupo ni otra circunstancia.

32. **Artículo 42.** Las personas menores de edad tendrán derecho a la seguridad social. Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado. Para ello, la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará las medidas respectivas.

33. **Artículo 44.** El Ministerio de Salud velará porque se verifique el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, el acceso a los servicios de prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad.

Para esta finalidad, el Ministerio de Salud tendrá las siguientes competencias:

a) Asegurar la atención integral de este grupo, procurando la participación activa de la familia y la comunidad.

b) Garantizar el acceso a los servicios de atención médica de calidad, especializados en niños y adolescentes.

c) Garantizar la creación y el desarrollo de los programas de atención y educación integral dirigidos a las personas menores de edad, incluyendo programas sobre salud sexual y reproductiva.

d) Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el abuso y la violencia que se suscitan en el seno familiar, comunitario, social, educativo y laboral.

e) Fomentar la lactancia materna en los hospitales públicos y privados, así como divulgar ampliamente sus ventajas.

f) Adoptar las medidas que garanticen el desarrollo de las personas menores de edad en un medio ambiente sano.

---

[18] Pero, quien debe dictarlas a nuestro juicio, es el PANI, bajo las políticas coyunturales pero motivadas legalmente que el Poder Ejecutivo debe, por su lado, dictar de manera concreta y transparente. Este es el sentido de nuestro planteamiento en el artículo sobre lucha contra la pobreza que publicamos en la Revista de Ciencias Económicas, Volumen XXV del 2007, Universidad de Costa Rica.

g) Garantizar programas de tratamiento integral para las adolescentes, acerca del control prenatal, perinatal, postnatal y psicológico.

h) Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el consumo de drogas y crear centros especializados para atender y tratar a las personas menores de edad adictas y a las que padezcan trastornos emocionales.

34. **Artículo 57.** El Gobierno de la República asegurará en todo momento, en sus planes y acciones, y en los planes y acciones de todas las instituciones involucradas, que a falta del obligado preferente, las niñas o adolescentes embarazadas o madres en condiciones de pobreza tendrán derecho a una atención integral por parte del Estado, mediante los programas de las instituciones afines. Durante el período prenatal y de lactancia, tendrán derecho a un subsidio económico otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social; según lo estipulado para estos casos, corresponderá al salario mínimo de la ley de presupuesto vigente al momento de otorgar el subsidio. Para gozar de este beneficio, deberán participar en los programas de capacitación que, para tal efecto desarrollen las instituciones competentes.

El giro de los recursos deberá responder a una acción integral y no meramente asistencial, para garantizar a la persona su desarrollo humano y social.

El Ministerio de Educación Pública deberá garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo. [19]

35. **Artículo 58.** En el diseño de las políticas educativas nacionales, el Estado deberá:

a) Garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades para las personas menores de edad.

b) Fomentar los niveles más elevados del conocimiento científico y tecnológico, la expresión artística y cultural y los valores éticos y morales.

c) Favorecer el acceso temprano a la formación técnica, una vez concluido el segundo ciclo de la educación general básica.

d) Promover y difundir los derechos de las personas menores de edad.

e) Estimular en todos los niveles el desarrollo del pensamiento autónomo, crítico y creativo, respetando la iniciativa y las características individuales del alumnado.

f) Propiciar la inclusión, en los programas educativos, de temas relacionados con la educación sexual, la reproducción, el embarazo en adolescentes, las drogas, la violencia de género, las enfermedades de transmisión sexual, el sida y otras dolencias graves.

36. **Artículo 59.** La educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado.

---

[19] Uno se pregunta legítimamente, ¿cuál costarricense bien informado de todo este tinglado legal, con obligaciones y responsabilidades tan contundentes y claras, acepta ser Ministro de Educación sabiendo de esta norma específica –más otras- si estuviera seguro de que en nuestra cultura política y régimen de Derecho, él o ella realmente enfrentarían tal castigo si incumple? O la norma está muy mal redactada por inviable, o los órganos fiscalizadores y judiciales pertinentes están incumpliendo algunas de sus propias obligaciones legales.

El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental. La falta de acciones gubernamentales para facilitarlo y garantizarlo constituirá una violación del Derecho e importará responsabilidad de la autoridad competente.

37. **Artículo 60.** El Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios:

a) Igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en los centros educativos de todo el país, independientemente de particularidades geográficas, distancias y ciclos de producción y cosechas, sobre todo en las zonas rurales.
b) Respeto por los derechos de los educandos, en especial los de organización, participación, asociación y opinión, este último, particularmente, respecto de la calidad de la educación que reciben.
c) Respeto por el debido proceso, mediante procedimientos ágiles y efectivos para conocer las impugnaciones de los criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias u otra forma en la que el educando estime violentados sus derechos.
d) Respeto por los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos propios del contexto social de este grupo, que le garantice la libertad de creación y el acceso a las fuentes de las culturas.

38. **Artículo 80.** Bajo ningún concepto podrán el Gobierno, sus instituciones y cualesquiera otros actores vinculados, omitir el reconocimiento de que los derechos laborales que la Constitución Política, los convenios internacionales, el Código aquí referido y las leyes especiales, conexas o supletorias, confieren a las personas adolescentes un contenido mínimo de beneficios irrenunciables. Serán absolutamente nulos, de pleno derecho, los actos o estipulaciones en contrario.

39. **Artículo 81.** El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será el encargado de dictar las políticas para el trabajo de las personas adolescentes. Dichas políticas deberán:

a) Crear mecanismos alternos de apoyo a la familia de las personas adolescentes trabajadoras, los cuales podrá ofrecer por medio del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa y otros programas que lleguen a crearse.
b) Evitar la inserción temprana al trabajo de las personas adolescentes.
c) Estimular el aprendizaje de oficios que garanticen la capacitación de las personas adolescentes para incorporarse en el mercado de trabajo.

40. **Artículo 82.** La protección de las personas adolescentes trabajadoras será responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que coordinará su labor con los servicios de salud y educación, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Patronato Nacional de la Infancia, las organizaciones no gubernamentales y los gremios laborales, en la medida en que sus objetivos lo permitan.

41. **Artículo 87.** El Gobierno de la República, sus instituciones y todo otro actor vinculado público o privado, deberán reconocer en sus políticas o acciones de mediano y corto plazos el derecho y la obligación de educarse de las personas

menores de edad debidamente armonizados con el trabajo de las personas adolescentes. Para ello, su trabajo deberá ejecutarse sin detrimento de la asistencia al centro educativo. El Ministerio de Educación Pública diseñará las modalidades y los horarios escolares que permitan la asistencia de esta población a los centros educativos.

Las autoridades de los centros educativos velarán porque el trabajo no afecte la asistencia y el rendimiento escolar. Deberán informar, a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cualquier situación irregular en las condiciones laborales de los educandos.

42. **Artículo 88.** Los empleadores que contraten adolescentes estarán obligados a concederles las facilidades que compatibilicen su trabajo con la asistencia regular al centro educativo.

43. **Artículo 90.** Las personas adolescentes que trabajan tendrán derecho a una capacitación adecuada a sus condiciones de persona en desarrollo.

44. **Artículo 99.** Las personas adolescentes que trabajan en relación de dependencia tendrán derecho a la seguridad social y al seguro por riesgos del trabajo, de acuerdo con lo que al respecto disponen el Código de Trabajo y leyes conexas.

45. **Artículo 100.** Las personas adolescentes que ejercen el trabajo independiente y por cuenta propia tienen derecho al seguro por riesgos del trabajo a cargo, subsidiado por el Instituto Nacional de Seguros, según el reglamento que se emitirá al respecto.

De la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, arts. 1, 2, 3, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23

46. **Artículo 1.** /El Gobierno de la República actuará en todo momento con pleno reconocimiento en sus decisiones y programas sociales de que existe/ el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y que por esa ley No. 5662 se crea esta Dependencia en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social subordinada al Titular de éste, y declara de interés público todo lo relacionado con este fondo.

47. **Artículo 2.** Serán beneficiarios de este fondo los costarricenses de escasos recursos económicos, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esa ley y su reglamento.

48. **Artículo 3.** Del fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se destinarán recursos para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado, que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

49. **Artículo 14.-** El fondo de desarrollo social y asignaciones familiares será destinado, por la Dirección General, en el mes de octubre de cada año para el año subsiguiente y se girará conforme lo establezca el reglamento. Para tal efecto la Dirección General y la Oficina de Planificación Nacional coordinarán, estudiarán y aprobarán los programas que presenten las instituciones encargadas de la ejecución de los mismos, de conformidad con el artículo 9°. de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974.

50. **Artículo 18.** La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se creó como una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo superior jerárquico es el titular de esa Cartera y tendrá a su cargo, además de lo que se establece en otros artículos de esta ley, la determinación sobre las escalas y montos de los beneficios que se llegaren a otorgar en efectivo.

51. **Artículo 19.** La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares contratará, con la Caja Costarricense de Seguro Social, la recaudación de los fondos asignados por esta ley mediante el recargo en las planillas, la emisión de listados, la confección de cheques o giros, los sistemas de control, el pago de programas y servicios a cargo de instituciones del Estado, etc., con el fin de atender la administración del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares. Los gastos de administración que cobre la Caja a la Dirección no podrán exceder del costo de los mismos.
TEXTO MODIFICADO por Resolución de la Sala Constitucional No. 4529-99 de las 14:57 horas del 15 de junio de 1999. El cual elimina su segundo párrafo, que permitía que los ingresos fiscales fueran directamente girados a esa Institución.

52. **Artículo 20.** Los presupuestos del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares se someterán a la aprobación de la Contraloría General de la República, la que estará obligada a fiscalizar trimestralmente el estricto cumplimiento legal y reglamentario de todos los alcances de esta ley. (Artículo 20)

53. **Artículo 21.** La Dirección General, para el cumplimiento de sus obligaciones, podrá requerir de las autoridades, oficinas y demás instituciones públicas, la ayuda o la información que necesite. Las empresas particulares tienen la obligación de suministrar los datos que se les soliciten por escrito, para el cumplimiento de esta ley; con las limitaciones que establece la legislación común.

54. **Artículo 22.** La Dirección General estará a cargo de un director, un subdirector y sus asistentes, nombrados de acuerdo con las normas del Servicio Civil. Estos funcionarios tendrán el carácter de autoridades, de conformidad con el Título Quinto, Capítulo Único, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El director y el subdirector podrán entablar las acciones judiciales que correspondan por violaciones a esta ley y a sus reglamentos para lo cual quedan exentos de rendir fianzas de cualquier naturaleza.

55. **Artículo 23.** Los gastos que ocasione el funcionamiento de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares deberán incluirse en el Presupuesto Ordinario de la República.

De la Ley del Patronato Nacional de la Infancia No. 7648 de 1996, arts. 1, 2, 3, 37

56. /Ni el Gobierno ni ningún funcionario público con autoridad para proponer políticas institucionales o gubernativas podrá desconocer en sus planes, decisiones y acciones en todo momento, o sea hoy y en el futuro, que/ el Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio, que su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad **(Artículo 1)** y que sus principios como institución ordenadora en materia de infancia, adolescencia y familia, son los siguientes **(Artículo 2)**:

> a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
>
> b) El interés superior de la persona menor de edad.
>
> c) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano.
>
> d) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia.
>
> e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional.

57. **Artículo 3. /**Ni el Gobierno de la República ni ningún otro actor calificado, podrá en ningún momento elaborar planes o propuestas, y menos asumir acciones concretas, que no tomen debida nota de/ los siguientes fines del PANI, o que los omitan:

> a) Fortalecer y proteger a la niñez, la adolescencia y la familia dentro de los mejores valores tradicionales del ser costarricense.
>
> b) Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación de los padres de familia, para el cumplimiento de sus deberes y derechos inherentes a la autoridad parental.
>
> c) Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación, para el cumplimiento y la satisfacción de los derechos y deberes de las personas menores de edad.
>
> d) Garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva.
>
> e) Brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo.

f) Promover los valores y principios morales que inspiran el derecho a la vida, la familia, la educación, la convivencia pacífica, el respeto mutuo, la cultura, el crecimiento y el progreso digno para todos los habitantes de la República.

g) Estimular la solidaridad ciudadana y el sentido de responsabilidad colectiva para fortalecer, promover y garantizar los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia.

h) Promover la participación organizada de la sociedad civil, los padres de familia, las instituciones estatales y las organizaciones sociales en los procesos de estudio, análisis y toma de decisiones en materia de infancia, adolescencia y familia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas menores de edad.

i) Fortalecer, promover y supervisar las iniciativas y la participación de las organizaciones no gubernamentales, en la atención integral de la niñez, la adolescencia y la familia.

j) Fomentar la integración familiar por medio de la formación y la capacitación ciudadana, en aras de lograr una convivencia armoniosa y democrática.

k) Mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de infancia y adolescencia.

l) Dictar e implementar en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales, las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia.

m) Organizar las comunidades, para que cooperen en el diseño de diagnósticos locales y la ejecución de programas preventivos y de atención integral a los menores de edad.

n) Planificar, ejecutar y supervisar programas de prevención de manera conjunta con las instituciones respectivas, con el objeto de erradicar, en los menores de edad, toda forma de delincuencia, prostitución, maltrato, abuso sexual, drogadicción, alcoholismo, abandono u otras causas que lesionen su integridad.

ñ) Impulsar programas de capacitación y formación para los padres de familia, sobre sus responsabilidades y deberes, así como propiciar con otras instituciones, programas y actividades que inculquen y reafirmen la práctica de valores espirituales, morales, sociales y familiares.

58. **Artículo 37.** Tampoco podrán el Gobierno de la República, las demás instituciones públicas ni ningún otro actor en esta materia, olvidar u obviar su obligación de coadyuvar, en las áreas de su competencia, con el Patronato Nacional de la Infancia en la atención integral de la niñez y la adolescencia cuando éste lo solicite para lograr el pleno cumplimiento de sus fines. Los órganos e instituciones del Estado deberán

prestarle al Patronato Nacional de la Infancia, colaboración en las áreas de su competencia cuando la Institución se la solicite, para lograr el pleno cumplimiento de sus fines.

De la Ley del Instituto Mixto de Ayuda Social No. 4760 de 1971, arts. 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11

59. **Artículo 2.** /El Gobierno de la República nunca dejará de reconocer en sus planes y decisiones, que/ el IMAS tiene como finalidad resolver, /bajo la dirección política del **Ministro de Trabajo y Seguridad Social** conjuntamente con el Presidente de la República, según lo enunciado previamente en la Ley del MTSS así como en el artículo 140 incisos 3 y 8 de la Constitución Política, y en los artículos 27.1, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública,/ el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin /bajo estrictas y explícitas directrices gubernativas/. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

60. **Artículo 3.** Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley.

61. **Artículo 4.** El Gobierno de la República contemplará de manera explícita –o sea a largo plazo- en sus planes de desarrollo, sobre todo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el pertinente Plan Sectorial de Lucha contra la Pobreza o de Trabajo y Seguridad Social, que el Instituto Mixto de Ayuda Social esté siempre focalizado y comprometido a cumplir de manera consistente y también continua, con los siguientes fines:

a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;

d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y
g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.

62. **Artículo 5.** El IMAS promoverá, /bajo la rigurosa orientación política del Gobierno de la República,/ el establecimiento del plan coordinador de acción de la Universidad de Costa Rica, el INA, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, para resolver los problemas de la pobreza que se derivan de la carencia de oportunidad de educación y de formación profesional.

63. **Artículo 6.** /l Gobierno de la República asegurará en todo momento que/ el IMAS realice sus actividades y programas con sujeción a los siguientes principios fundamentales:

a) Promover, elaborar y ejecutar programas dirigidos a obtener la habilitación o rehabilitación de grupos humanos marginados del desarrollo y bienestar de la sociedad;
b) Exigir en todos sus programas la capacitación y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados;
c) Ejecutar los programas a nombre del desarrollo del individuo y del país y la dignidad del trabajo y la persona;
d) Promover la capacitación de los jóvenes y la protección del niño y del anciano;
e) Promover la participación en la lucha contra la pobreza, de los sectores públicos y privados en sus diversas manifestaciones, de las instituciones públicas, de las organizaciones populares y de otras organizaciones tales como cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal u otras de naturaleza similar; y
f) Procurar que los programas de lucha contra la pobreza extrema sean sufragados especialmente con aportes y contribuciones de bienes y servicios de los diferentes grupos sociales, sectores y comunidades, empresas o personas más directamente interesadas en cooperar en las actividades del IMAS.

64. **Artículo 9.** Será requisito para la participación en los programas de estímulo y planes de ayuda del IMAS, para toda persona que sea jefe de familia, la asistencia a la escuela de todo niño menor de quince (15) años bajo su responsabilidad. El IMAS se encargará de comprobar la asistencia a la escuela cada semestre escolar, en colaboración con el Ministerio de Educación Pública y en la forma establecida en el reglamento de esta ley.

65. **Artículo 11.** Entre los programas de estímulo, el IMAS establecerá programas de capacitación laboral en las siguientes ramas educativas:

a) Educación primaria para adultos;
b) Educación secundaria para jóvenes y adultos;
c) Preparación para oficios;
d) Preparación de técnicos medios;
e) Educación comercial de nivel medio; y
f) Habilitación o rehabilitación del físicamente incapacitado.

De la Ley del INA No. 6868 de 1983

De la Ley del MinSalud No. 5395 de 1973 (programa CEN-CINAI)

De la Ley del MEP No. 3481 de 1965 (programas de equidad en educación)

Hasta aquí, 65 **políticas de Esta**do derivadas de la Constitución Política y de unas pocas leyes, que no pueden ser desconocidas en su innegable *valor conexo o articulado y convergente* ni por partidos políticos y menos por gobernantes y funcionarios en la elaboración de estrategias, planes, políticas y programas de largo, mediano y corto plazos **en materia de desarrollo social selectivo**, sobre todo dirigidos a la población más pobre del país.

Corresponde al **Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con la indispensable articulación con otros Ministros vinculados, la dirección política** unitaria e integral de este amplio conjunto de enunciados legales e instituciones asociadas. **Ello será lo que imprima una orientación de conjunto a las decisiones y acciones instrumentales de largo, mediano y corto plazo** que han de dar concreción y dinamismo operativo o funcional en forma de regulaciones y prestaciones institucionales que permitan al habitante de este país, acceder esos derechos constitucionales de manera plena, unitaria e integral.

•

Los restantes artículos constitucionales y legales superiores que ordenan una determinada situación social del habitante del país en sus derechos universales de largo plazo, o sea en el derecho de todo habitante de acceder los servicios y bienes constitucionales para su desarrollo social integral de manera indiscriminada y no selectiva, son los siguientes:

3.5.2 En el campo de Salud. La responsabilidad del Ministro de Salud como rector de sector

En la Constitución Política, art. 73

1. **Artículo 73.** /El Gobierno de la República por medio del Poder Ejecutivo del Sector Salud, deberá asegurar en todo momento que,/ a través de la Caja Costarricense del Seguro Social, se manejen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales... a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales. Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales. (*Así reformado por Ley No.2737 de 12 de mayo de 1961)*

De la Ley General de Salud No. 5395 de 1973, arts. 1, 2, 3, 4, 7

2. **Artículo 1.** La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

3. **Artículo 2.** Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salud Pública, la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

4. **Artículo 3.** Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.

5. **Artículo 4.** /El Gobierno de la República ni ningún otro actor social o institución pública, nunca deberán dejar de reconocer en sus planes y acciones en este campo, que/ toda persona, natural o jurídica, está sujeta a los mandatos de esta ley, de sus reglamentos y de las órdenes generales y particulares, ordinarias y de emergencia, que las autoridades de salud dicten en el ejercicio de sus competencias orgánicas y tiene derecho a ser informada debidamente por el funcionario competente sobre las normas obligatorias vigentes en materias de salud.

6. **Artículo 7.** /No pueden el Gobierno ni otros actores institucionales o privados en este campo de la salud, dejar de entender que/ la presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativas a la salud son de orden público y en caso de conflicto prevalecen sobre cualesquiera otras disposiciones de igual validez formal,

sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud, /salvada la competencia mayor también de origen constitucional en artículo 140 inciso 8, de que corresponde al Poder Ejecutivo y no a un ente autónomo, la determinación de las políticas superiores que como Gobierno deben prevalecer para asegurar el cabal cumplimiento del mismo, a saber: vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, competencia claramente perfeccionado en los artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100 de la LGAP de 1978/.

Queda a salvo lo dispuesto en los convenios y tratados internacionales.

De la Ley del Ministerio de Salud No. 5412 enero de 1974, arts. 1 a 7

7. **Artículo 1.** La definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación y suprema dirección de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley "Ministerio".

8. **Artículo 2.** Son atribuciones del Ministerio:

a) Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento;
b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;
c) Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;
ch) Ejercer la jurisdicción y el control técnico sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como coordinar sus acciones con las del Ministerio;
d) Fiscalización económica de las instituciones de asistencia médica o que realicen acciones de salud en general, cuando sean sostenidas o subvencionadas, total o parcialmente, por el Estado o por las municipalidades o con fondos públicos de cualquier naturaleza;
e) Realizar las acciones de salud en materia de medicina preventiva, sin perjuicio de las que realicen otras instituciones;
f) Otorgar las prestaciones de salud en materia de medicina curativa y de rehabilitación, a través de los organismos creados al efecto, sin perjuicio de las que realicen otras instituciones.

Estos servicios se cobrarán de conformidad con la capacidad económica del usuario, entendiéndose que las personas de escasos recursos los recibirán gratuitamente, todo conforme lo determine el reglamento respectivo;
g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;
h) Importar en forma exclusiva y directa, drogas estupefacientes, sustancias y medicamentos que por su uso pueden producir dependencia física o psíquica en las personas;

i) Mantener un sistema de información y estadística, relativo a la materia de salud, para cuyos efectos todas las instituciones que realicen acciones de salud pública y privada, están obligadas a remitir los datos que el Ministerio solicite, todo conforme al reglamento respectivo; y
j) Cualquier otra que señalen la ley o los reglamentos, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud.

9. **Artículo 3.** El Ministerio cumplirá sus funciones por medio de sus dependencias directas y de los organismos adscritos y asesores señalados en la presente ley, así como otras dependencias que determine el Poder Ejecutivo mediante el reglamento.
(Así reformado por el artículo 1° inciso a) de la Ley No.7927, del 12 de octubre de 1999).

10. **Artículo 4.** Serán órganos dependientes del Despacho del Ministro los siguientes:

a) La Unidad Sectorial de Planificación;
b) La Asesoría Legal; y
c) La Auditoría General.

11. **Artículo 5.** Serán órganos adscritos al Despacho del Ministro, los que siguen:

a) El Consejo Nacional de Salud;
b) El Consejo Técnico de Asistencia Médico – Social;
c) La Junta de Vigilancia de Drogas Estupefacientes;
d) El Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia;
e) La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición.
f) El Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Salud y Nutrición.
(Así reformado por el artículo 1, de la Ley No.7035 del 24 de abril de 1986 y adicionado por el 2, de la Ley No. 6088 del 7 de octubre de 1977).

12. **Artículo 6.** La Dirección suprema del Ministerio, su organización y la formulación de su política, serán de responsabilidad del Titular de la Cartera, para lo cual podrá dictar Reglamentos y disposiciones pertinentes y tomar las providencias del caso.

Tendrá también las atribuciones que le confiera la Ley General de Salud y otras leyes especiales y le corresponderá además, la representación judicial y extrajudicial del Consejo Técnico de Asistencia Médico - Social, para los efectos del artículo 5, de la Ley No. 3275 del 6 de febrero de 1964.

13. **Artículo 7.** La Unidad /Sectorial de Planificación/ tendrá como funciones:

a) Asistir al titular de la Cartera y al Ministerio en la formulación de la política en salud;
b) Elaborar las pautas y normas para la metodología a seguir en la confección de los planes que concreten dicha política;
c) Coordinar con los organismos de planificación nacional y con las distintas instituciones del sector, para que se formule el Plan Nacional de Salud; y
ch) Evaluar el desarrollo de los planes y programas y el cumplimiento de las normas formuladas.

Las siguientes, son leyes de instituciones que forman parte del Sector Salud y ameritarán un reconocimiento y análisis en su momento, posteriormente a la presentación de este documento. O sea, cuando las circunstancias de tiempo y dedicación nos lo permitan, o lo permitan a otros analistas que quieran profundizar nuestro trabajo.

De la Ley del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados No. 2726 de 1961

De la Ley del IAFA

De la Ley del INCIENSA No. 4508 de 1969

De la Ley del INS (por riesgos profesionales) No. 26 de 1946

De la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17 de 1943

Nota del autor: transcribimos en este punto, el Artículo 1. de la **Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17 de 1943**, la cual resulta de sumo interés en vista de la naturaleza de la **autonomía de gobierno y administración en seguros sociales** concedida constitucionalmente, y la reforma aprobada en el año 2000 tendiente a confirmar esa **autonomía**, de cara a las discusiones legales surgidas alrededor del tema de hasta dónde puede dicha Institución ser *dirigida* por el Poder Ejecutivo, en el espíritu y letra del artículo 140.8 en la CP, y del artículo 27.1 en la LGAP sobre *dirección gubernativa* de instituciones autónomas**.** Dice ese artículo 1:

> *La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y, para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA. La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente. Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas." (Así reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero del 2000).*

El suscrito autor considera, no sin fundamento en la jerarquía y ámbito de proyección de las normas sea en distintos pero convergentes campos temáticos como en un mismo campo de actividad, como éste de salud, que en esta materia **no debe haber dudas de quién o cuál es el órgano gubernamental con potestad de definir, hacer ejecutar y vigilar el fiel cumplimiento no sólo de "las leyes" como tales (Art. 140.3 CP) sino de las políticas nacionales** que han de prevalecer en todo campo del desarrollo nacional **como expresión de la voluntad soberana de un Gobierno de la República o Poder Ejecutivo.** En toda materia o ramo, la Constitución misma es clara en cuanto a las potestades del Poder Ejecutivo según dicho artículo 140, y la Ley

General de Salud y del Ministerio de Salud, así lo consignan en este campo o ramo particular

No se trata de dirigir "los seguros sociales, sus fondos ni reservas", sino las modalidades y estándares en que la misma Caja del Seguro Social debe aplicar la prestación de sus servicios de salud preventiva y curativa. Así como el Ministerio puede cerrar recintos de la Asamblea Legislativa –que es un órgano soberano de la Nación-, oficinas públicas y lugares privados, así como centros de salud que no cumplan con estándares higiénicos que corresponde al MinSalud imponer, así éste, o su jerarca en su condición de rector de sector conjuntamente con el Presidente de la República, son quienes deben ordenar la ACTIVIDAD de salud propiamente –no de los seguros sociales, sus fondos y reservas- en cuanto prestaciones al habitante bajo estándares de los que el MinSalud, o su Ministro como rector sectorial, son responsables y están autorizados constitucional y legalmente a dictar.

3.5.3 En el campo de Educación. La responsabilidad del Ministro de Educación como rector de sector

En la Constitución Política, arts. 77, 78, 82, 83

14. **Artículo 77.** /El Gobierno de la República estará constantemente comprometido, año con año, a/garantizar que la educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria.

15. **Artículo 78.** /El Gobierno de la República deberá siempre mantener el compromiso del sistema educativo, y dotarlo de los recursos necesarios, para/ cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar y la general básica, y la gratuidad de éstas y de la educación diversificada en el sistema público, costeadas por la Nación. La Constitución Política en este artículo establece, además, el porcentaje del 6% para financiar la educación estatal, incluida la superior, e impone al Estado facilitar la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios, estableciendo que la adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

16. **Artículo 82.** En ningún momento podrá o deberá el Gobierno de la República dejar de cumplir con el mandato constitucional que obliga al Estado a proporcionar alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley.

17. **Artículo 83.** Ninguna Administración podrá justificar bajo ninguna circunstancia abandono de la obligación en nombre del Estado, de patrocinar y organizar la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquéllos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.

De la Ley Fundamental de Educación No. 2160 de 1957, arts. 1, 2, 3, 10, 11

18. **Artículo 1.** Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada.

19. **Artículo 2.** Son fines de la educación costarricense que el Gobierno de la República ni otros actores o agentes vinculados a los procesos de elaboración de planes y programas educativos, podrán desconocer en ningún momento:

a) La formación de ciudadanos amantes de su Patria, conscientes de sus deberes, de sus derechos y de sus libertades fundamentales, con profundo sentido de responsabilidad y de respeto a la dignidad humana;
b) Contribuir al desenvolvimiento pleno de la personalidad humana;
c) Formar ciudadanos para una democracia en que se concilien los intereses del individuo con los de la comunidad;
d) Estimular el desarrollo de la solidaridad y de la comprensión humanas; y
e) Conservar y ampliar la herencia cultural, impartiendo conocimientos sobre la historia del hombre, las grandes obras de la literatura y los conceptos filosóficos fundamentales.

20. **Artículo 3.** Igualmente, el Gobierno y todo otro actor con competencias e intereses en este campo, deberán en todo momento contemplar en sus planes y acciones que, para el cumplimiento de los fines expresados, la escuela costarricense procurará:

a) El mejoramiento de la salud mental, moral y física del hombre y de la colectividad;
b) El desarrollo intelectual del hombre y sus valores éticos, estéticos y religiosos;
c) La afirmación de una vida familiar digna, según las tradiciones cristianas, y de los valores cívicos propios de una democracia;
d) La transmisión de los conocimientos y técnicas, de acuerdo con el desarrollo psicobiológico de los educandos;
e) Desarrollar aptitudes, atendiendo adecuadamente las diferencias individuales; y
f) El desenvolvimiento de la capacidad productora y de la eficiencia social.

21. **Artículo 10.** Todas las actividades educativas deberán realizarse en un ambiente democrático, de respeto mutuo y de responsabilidad.

22. **Artículo 11.** El Estado organizará y patrocinará la educación de adultos para eliminar el analfabetismo y proporcionar oportunidades culturales a quienes desearen mejorar su condición intelectual, social y económica.

De la Ley del MEP No. 3481 de 1965, arts. 1, 2, 3, 4, 5; 25 a 42

> **Nota del autor:** el lector posiblemente se sorprenderá de encontrar o descubrir normas que, de haber sido correctamente aplicadas, tendrían al sistema educativo nacional en condiciones de idoneidad en cuanto a calidad, ámbito, escolaridad, permanencia en secundaria, etc., a partir de una despolitización partidista claramente pretendida con la creación de la Administración General de Enseñanza que habría seguramente impedido el clientelismo político que desde hace décadas ha esclavizado a este importante Ministerio y a tantos otros, impidiéndole a sus funcionarios aspirar a una verdadera carrera administrativa con compromiso exclusivo a la función pública, y sobre todo educativa según la Ley Fundamental de Educación y la misma Ley del MEP, y no a partido político alguno. **Dichas normas, todavía existen y su incumplimiento es notorio, así como lo es la responsabilidad directa y unipersonal de quienes las incumplen.**

23. **Artículo 1.** El Ministerio de Educación Pública es el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación y de la Cultura, a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos que integran aquel ramo, para la ejecución de las disposiciones pertinentes del título sétimo de la Constitución Política, de la Ley Fundamental de Educación, de las leyes conexas y de los respectivos reglamentos.
[Nota: Lo relativo a "Cultura" compete actualmente al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, según su Ley de Creación N° 4788, del 5 de julio de 1971.]

24. **Artículo 2.** Corresponde específica y exclusivamente al Ministerio poner en ejecución los planes, programas y demás determinaciones que emanan del Consejo Superior de Educación.

25. **Artículo 3.** El Ministerio es el encargado de mantener y coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Universidad de Costa Rica, así como con cualesquiera otras instituciones que imparten enseñanza superior.

26. **Artículo 4.** Corresponde al Ministerio coordinar e inspeccionar la educación que se imparta en todo centro docente privado, así como la vigilancia administrativa de toda forma de estímulo que el Estado brinda a la iniciativa privada en materia educativa.

27. **Artículo 5.** El Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo y cultural, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales.
[Nota: Lo relativo a "Cultura" compete actualmente al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, según su Ley de Creación N° 4788, del 5 de julio de 1971.]

> **Nota del autor:** el artículo que transcribimos aquí, merece una atención especial por el lector y el país, pues es el que da lugar a nuestra argumentación constructivista y optimista al inicio de este articulado del MEP en cuanto a que **las cosas pueden aun ser mucho mejores en materia de educación pública** en el país, si sólo se aplicara celosa y rigurosamente la activación de ese *Departamento de Administración General de la Enseñanza*, pues habría

> mantenido alejado del MEP y del sistema educativo público el clientelismo político partidista que, como hemos dicho previamente en este estudio, nos ha aniquilado en la pretendida eficacia y transparencia del modelo-país consignado en la Constitución Política, y su institucionalidad. **Artículo 10.-** Son Organismos Administrativos: La Oficialía Mayor, el Departamento de Administración General de la Enseñanza, el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas.

28. **Artículo 25.** La Administración General de Enseñanza está bajo la Dirección de un Administrador General y la integran las secciones de Supervisión, de Orientación, de Educación Física y las Asesorías Técnicas de Enseñanza de los diferentes niveles. De la Administración General dependen, jerárquicamente, en lo que esta ley y los reglamentos determinen, las Administraciones Provinciales de Enseñanza, el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas.
[Nota: La materia que compete al Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas se traslado al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, según su Ley de Creación N° 4788, del 5 de julio de 1971.]

29. **Artículo 26.** De la Administración General emana la línea de autoridad que conduce hacia la organización provincial y regional, a la que se proyecta en forma descentralizada mediante la acción de las Administraciones Provinciales de Enseñanza.

30. **Artículo 27.** La Administración General es responsable de la realización de los planes, programas y demás disposiciones que proceden del Consejo Superior de Educación, una vez que el Ministro autorice su ejecución.

31. **Artículo 28.** Son atribuciones y deberes del Administrador General de Enseñanza:

a) Proporcionar los instrumentos necesarios para poner en acción los planes, programas y otras disposiciones de la enseñanza y encauzarlos hacia las Administraciones Provinciales y los demás órganos competentes;
b) Administrar los programas de enseñanza en todas las instituciones oficiales del país, de acuerdo con los principios y normas generales emanadas del Consejo Superior de Educación;
c) Implantar las medidas administrativas necesarias que aseguren la eficiencia, del sistema;
ch) Coordinar y sistematizar normas de trabajo y de acción, en reuniones periódicas con las Asesorías Técnicas;
d) Dictar las providencias necesarias para asegurar la descentralización regional de los servicios escolares, y estimular la responsabilidad de las Administraciones Provinciales;
f) Establecer las normas de organización, trabajo y acción encaminadas a dar coexistencia, en forma integrada, a los diversos niveles de enseñanza;

g) Administrar, conjuntamente con los funcionarios respectivos, los programas de supervisión;
h) Aplicar las normas sobre material didáctico que emanen del Consejo Superior de Educación, y llevar control del uso que se haga del mismo en los centros educativos;
i) Elaborar detalladamente procedimientos, técnicas y estímulos para llevar a cabo programas de educación de la comunidad, en coordinación con los departamentos de Formación Profesional Docente y Extensión Cultural y Bibliotecas;

[Nota: La materia que compete al Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas se traslado al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, según su Ley de Creación N° 4788, del 5 de julio de 1971.]

j) Fomentar el progreso de las técnicas audiovisuales en las instituciones educativas;
k) Coordinar con el departamento respectivo las normas de preparación y capacitación del personal docente;
l) Colaborar con la Oficina de Planeamiento de la Educación en la obtención de informes, datos y estudios relativos a las funciones de planeamiento e investigación;
m) Realizar cursos, seminarios y talleres para mejorar la eficiencia de la administración escolar;
n) Presentar la Memoria Anual de Labores; y
ñ) Todo lo demás que le asignen las leyes y los reglamentos.

32. **Artículo 29.** En cada provincia habrá una Administración Provincial de Enseñanza y, dependientes de ella, tantas Subadministraciones Regionales como sean necesarias para el eficaz funcionamiento del sistema escolar, conforme a los requerimientos regionales y de acuerdo con un criterio de descentralización territorial.

32. **Artículo 30.** Las Administraciones Provinciales y las Subadministraciones Regionales coordinan los niveles escolares en sus funciones técnicas y administrativas, de acuerdo con las peculiares características y condiciones socio-culturales de las respectivas regiones.

33. **Artículo 31.** Las Administraciones Provinciales son unidades representativas del sistema y por tanto, agencias integradoras del conjunto escolar en cada provincia.

34. **Artículo 32.** Las Administraciones Provinciales de Enseñanza trabajarán conforme a las directrices y dentro de la línea de autoridad que emanan de la Administración General de la Enseñanza.

35. **Artículo 33.** El Administrador Provincial es el funcionario responsable de todo el proceso educativo de su circunscripción.

36. **Artículo 34.** Con excepción del nivel de enseñanza normal, en cada Administración Provincial habrá tantos Supervisores Jefes como niveles o tipos de enseñanza constituyan el sistema de esa provincia.

37. **Artículo 35.** Para efecto de integración de las distintas actividades del sistema provincial de enseñanza, el Director de la Escuela Normal, cuando la hubiere, debe concurrir a las reuniones que el Administrador Provincial celebre con sus Superiores Jefes. Cuando en una provincia exista más de una escuela normal, el Ministerio designará al representante de este nivel ante la Administración Provincial de Enseñanza, conforme al Reglamento que al efecto se dicte.

38. **Artículo 36.** La Administración Provincial está constituida por las Supervisiones necesarias para integrar los niveles del sistema, a saber: de enseñanza pre-primaria; de enseñanza primaria; de enseñanza secundaria; de enseñanza técnico-vocacional, y de programas de educación de la comunidad. Cuando en un nivel de enseñanza haya menos de tres instituciones, el Administrador Provincial asumirá esa supervisión o la recargará en un supervisor idóneo de otro nivel, a fin de que la función se cumpla eficazmente.

39. **Artículo 37.** Cada supervisor lo será de todas las instituciones de su nivel en la jurisdicción que se le asigne, tanto oficiales como privadas.

40. **Artículo 38.** Las funciones de los Administradores Provinciales, de los Subadministradores Regionales y de los Supervisores, no establecidos por esta ley, serán regulados por las disposiciones legales pertinentes y los reglamentos respectivos.

41. **Artículo 39.** Adscrito a cada Administración Provincial y a cada Subadministración Regional, existirá un Consejo Comunal de Educación, que sería el órgano cívico que colabora en la integración del sistema escolar a la comunidad, en el plano social y económico.

42. **Artículo 40.** El Consejo Comunal de Educación tiene carácter consultivo y está integrado por delegados de las asociaciones y agencias representativas de la comunidad, y por educadores. Por aquellas se entienden las juntas democráticas progresistas, las asociaciones de padres de familia, las juntas de educación, las juntas administrativas de enseñanza media, las asociaciones profesionales, los clubes de servicio, las juntas de crédito rural, las agencias de extensión agrícola, y las cámaras de comercio, industria y agricultura. Los educadores deben ser representantes de los distintos niveles de enseñanza, pero ajenos a toda función de dirección, supervisión o administración.

43. **Artículo 41.** Por cada uno de los grupos de asociaciones y agencias que se mencionan en el artículo anterior y por cada uno de los niveles de enseñanza existentes en la respectiva circunscripción, habrá un representante en el Consejo Comunal de Educación, designado por sus propios representados.

44. **Artículo 42.** Las funciones, mecanismos de trabajo y los procedimientos para la elección de sus miembros, serán determinados por reglamento que dicta el Ministerio.

De la Ley del INA No. 6868 de 1983, art. 3

45. **Artículo 3.** Para lograr sus fines, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación profesional de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con las directrices del Poder Ejecutivo y con las disposiciones legales correspondientes.
b) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, o convenir en su ejecución con otros entes públicos o privados, tanto para futuros trabajadores y trabajadores por cuenta propia, como para personas empleadas, subempleadas o desempleadas, así como promover la constitución de empresas.
c) Prestar asistencia técnica a instituciones y empresas para la creación, estructuración y funcionamiento de servicios de formación profesional.
ch) Establecer empresas didácticas y centros de formación-producción, o apoyar la creación y funcionamiento de estos últimos, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.
d) Desarrollar un sistema para certificar oficialmente el nivel de conocimientos y destrezas de los trabajadores que se sometan a las evaluaciones, en las áreas que imparta el Instituto, independientemente de la forma en que esos conocimientos y destrezas hayan sido adquiridos.
e) Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, que tiendan a aumentar el ingreso familiar de los grupos de población de menores recursos.
f) Dictar, cuando sea necesario y no corresponda a otras instituciones públicas, normas técnico-metodológicas que regulen los servicios de capacitación y formación profesional, que ofrezcan entidades privadas a título oneroso, así como velar por su aplicación.
g) Realizar o participar en estudios e investigaciones en materias relacionadas con sus fines.
h) Establecer y mantener relaciones con otras entidades nacionales, extranjeras o internacionales que tengan cometidos análogos a los del Instituto, y suscribir con ellas acuerdos de intercambio y cooperación cuando fuere conveniente.
i) Las demás que sean necesarias para alcanzar el objetivo previsto en el artículo 2º de esta ley.
Adicionado tácitamente por el artículo 4, inciso a), de la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, al señalar que el Instituto Nacional de Aprendizaje deberá incluir en sus programas actividades de capacitación en el sector agropecuario; para esto, deberá destinar una suma mínima del quince por ciento (15%) de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios. Tales programas se ejecutarán en coordinación con las instituciones del sector agropecuario.

Hasta aquí, 45 **enunciaciones de políticas de Estado** derivadas de la Constitución Política y de unas pocas leyes, que no pueden ser desconocidas en su innegable *valor conexo o articulado y convergente* ni por partidos políticos y menos por gobernantes y funcionarios en la elaboración de estrategias, planes, políticas y programas de largo, mediano y corto plazos **en materia de desarrollo social universal o general**.

Corresponde al **Presidente con cada uno de los Ministros involucrados en esas áreas, concretamente el de Educación y el de Salud, con la indispensable articulación con otros Ministros vinculados, la dirección política** de este amplio conjunto de enunciados legales e instituciones asociadas en cada campo o sector. **Ello será, como en el caso de las políticas sociales selectivas, lo que imprimará una orientación de conjunto a las decisiones y acciones instrumentales de largo, mediano y corto plazo** que han de dar concreción y dinamismo operativo o funcional en forma de regulaciones y prestaciones institucionales que permitan al habitante de este país, acceder a esos derechos constitucionales de manera plena, unitaria e integral.

3.5.4 En el campo de Cultura, Juventud y Deportes. La responsabilidad del Ministro de Cultura, como rector de sector

Ley del Ministerio de Cultura y Juventud No. 4788 de 1971

Otras pertinentes (Movimiento Nacional de Juventudes)

3.5.5 En el campo de Vivienda y Asentamientos Humanos. La responsabilidad del Ministro de Vivienda como rector de sector

De la Ley del MIVAH

De la Ley del BANHVI (Sistema Financiero para la Vivienda) No. 7052 de 1986

3.6 EN MATERIA DE DERECHOS PROPIAMENTE CIVILES Y POLÍTICO/ELECTORALES. Veintitrés enunciados de política

Explicación del concepto.

Contempla todo el conjunto de **Derechos y Garantías Individuales del TITULO IV, o sea del artículo 20 al 49**, pues se trata de derechos que garantizan al individuo desempeñarse de manera proactiva con plena libertad y protecciones ante el Estado mismo y otros individuos en la búsqueda de sus objetivos personales y familiares, sean dichos objetivos sociales, económicos o políticos que no dependen de una intermediación directa del Estado para accesarlos. En su disfrute y ejercicio, el individuo depende de sí mismo y, fundamentalmente, de la seguridad jurídica que el Estado mismo como institucionalidad unitaria e integral le debe garantizar para no ser bloqueado, obstruido o impedido en sus iniciativas y proyecciones privadas. **Se incluyen aquí también las normas del Título XIII Derechos y Deberes Políticos que le garantizan propiamente una participación política individual y grupal así como una representación adecuada** para acceder a, o influir directa o indirectamente, las estructuras y cargos de decisión estatal determinativos de su bienestar individual, familiar y de aquél colectivo de la comunidad local, regional o nacional donde él está inserto.

Prospección estratégica 8

El Gobierno de la República, partidos políticos y funcionarios públicos, **siempre actuarán en el análisis y diseño de políticas gubernativas en materia de política electoral**, partiendo de manera explícita del siguiente conjunto de enunciaciones constitucionales en forma conjunta o individual, según las políticas a dictar.

En la Constitución Política, arts. 21; 23 a 28; 30, 41, 95, 98

Algunos de esos derechos son, a manera ejemplificativa:

1. **Artículo 21**, declara la inviolabilidad de la vida humana.

2. **Artículo 23**, declara que el domicilio y todo otro recinto privado de los habitantes de la República son inviolables.

3. **Artículo 24**, consagra el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones.

4. **Artículo 25**: el derecho de los habitantes de asociarse para fines lícitos, sin ser obligado a formar parte de asociación alguna.

5. **Artículo 26**, declara el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

6. **Artículo 27**, regula la garantía de libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

7. **Artículo 28**, dispone que nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

8. **Artículo 30**, que garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado.

9. **Artículo 41**: ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. **Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.**

10. **Artículo 95**, remite a la ley la regulación del ejercicio del sufragio de acuerdo con una serie de principios tácitamente enumerados que buscan garantizar por parte de las autoridades gubernativas libertad, orden, pureza, imparcialidad, pluralismo político, representación para las minorías, etc.

11. **Artículo 98**, consagra el derecho del ciudadano a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. También establece que los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política, además de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Del Código Electoral No. 1352 de 1952, arts. 1, 2, 4, 7, 11, 19, 57, 57 bis, 58, 74 bis, 88

Quiénes son electores

12. **Artículo 1.-** Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes:

a) Los declarados judicialmente en estado de interdicción; y
b) Los que sufran sentencias que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva.
(Reformado por Ley No. 4859 del 7 de octubre de 1971. Alcance No. 104 a "La Gaceta" No. 205 del 12 de octubre de 1971).

Capacidad legal para sufragar

13. **Artículo 2.-** Solamente el elector inscrito en el Registro, sin nota marginal de impedimento, podrá ser tenido como legalmente hábil para votar.

Requisitos para ser elegido

14. **Artículo 5.-** Para ser Presidente y Vicepresidente de la República se requiere reunir los requisitos estatuidos en la Constitución Política. También, se respetarán las exigencias constitucionales para ser diputado a la Asamblea Legislativa.

Para ser alcalde, regidor, síndico de los gobiernos municipales o miembro del Consejo de Distrito, se necesitan los requisitos fijados en el Código Municipal.

Los partidos políticos serán responsables de que la elección de los miembros indicados en los dos párrafos anteriores, recaiga sobre personas de reconocida idoneidad, con el fin de garantizar al pueblo costarricense la capacidad de sus gobernantes. (Nota j. meoño s.: nuestro énfasis, no es del original. Es importante destacar este factor que el *costarricense informado* sabe que no resulta garantizado por todos los partidos políticos; o sea, el factor de "reconocida idoneidad" de tantos candidatos a tantos puestos electivos)
(Así reformado por ley No. 7794 de 30 abril de 1998. "La Gaceta" No. 94 del 18 de abril de 1998).

15. **Impedimentos para ser elegido Diputado o Representante a una Asamblea Nacional Constituyente**

Artículo 7.- No pueden ser elegidos Diputados a la Asamblea Legislativa ni, en su caso, a una Asamblea Nacional Constituyente, ni inscrita su candidatura para cualquiera de esas funciones:

1.- El Presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección;
2.- Los Ministros de Gobierno;
3.- Los Magistrados Propietarios de la Corte Suprema de Justicia;
4.- Los Magistrados Propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones y el Director del Registro Civil;
5.- Los militares en servicio activo;
6.- Los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia;
7.- Los gerentes de las instituciones autónomas;
8.- Los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inclusive.

Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Cuáles son los Organismos Electorales

16. **Artículo 11.-** Los organismos electorales son:

a) El Tribunal Supremo de Elecciones;
b) El Registro Civil;
c) Las Juntas Electorales.

Funciones

17. **ARTÍCULO 19.-** El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes funciones:

a) Formular y publicar la División Territorial Electoral, por lo menos cinco meses antes del día fijado para una elección de Presidente y Vicepresidentes de la República;
b) Declarar integradas las Juntas Electorales, con las personas que designen los partidos políticos inscritos, y remover de su cargo a cualquier miembro por causa justa, a juicio del Tribunal;
c) Interpretar, en forma exclusiva y obligatoriamente, las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia electoral. Tales interpretaciones podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos. El Tribunal Supremo de Elecciones ordenará publicar en el Diario Oficial la resolución que se produzca y enviará copia literal, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a cada uno de los partidos inscritos. Para estos efectos, los partidos estarán obligados a señalar lugar para atender notificaciones, según lo establecido en el inciso o) del artículo 58 de este Código;
d) Comunicar la declaratoria de elección a los candidatos electos;

e) Nombrar, revocar el nombramiento o suspender tanto a sus funcionarios y empleados como a los de sus dependencias, cuando medie justa causa;
f) Colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral y dictar sus reglamentos y los de cualquier organismo que se encuentre bajo su dependencia;
g) Regular y fiscalizar el uso razonable y equitativo de los medios de comunicación colectiva que empleen los partidos políticos para su propaganda electoral, durante el período autorizado por este Código, sin perjuicio de la libertad de información y expresión que garantiza la Constitución Política;
h) Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular;
i) Las demás funciones que le otorguen la Constitución Política y las leyes.

(Reformado por Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996, "La Gaceta" No. 246 del 23 de diciembre de 1996).

Organización de los Partidos Políticos

18. **Artículo 57.-** Los electores tendrán libertad para organizar partidos políticos. Para este efecto, todo grupo de electores no menor de cincuenta podrá constituir un partido político, si concurre ante un notario público a fin de que éste inserte en su protocolo el acta relativa a ese acto.

A falta de notario, el acta podrá levantarse ante el respectivo juez o alcalde. En este caso, deberá protocolizarse dentro de los quince días siguientes, de lo contrario no surtirá efecto la constitución del partido.

Necesariamente en el acta de constitución se consignarán:

a) Los nombres y calidades de todas las personas que integren el grupo solicitante;
b) Los nombres de quienes constituyan el comité ejecutivo provisional; y
c) Los estatutos del partido.

Si el partido no fuere inscrito en el Registro Civil dentro de los dos años siguientes, contados a partir de la fecha del acta notarial, se tendrá por no constituido para todo efecto legal.

(Reformado por ley No. 7094 del 27 de mayo de 1988, " La Gaceta" No. 113 del 14 de junio de 1988).

Patrimonio de los partidos políticos

ARTÍCULO 57 BIS.- El patrimonio de los partidos políticos se integrará con las contribuciones de sus partidarios, los bienes y recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley, y la contribución del Estado a que tuvieren derecho esos partidos, en la forma y proporción establecidas en el artículo 96 de la Constitución Política.

(Adicionado por Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996, "La Gaceta" No. 246 del 23 de diciembre de 1996).

Estatutos de los Partidos Políticos

19. **Artículo 58.-** Los estatutos de los partidos deberán contener:

a) El nombre del partido;
b) La divisa;
c) Los **principios doctrinales relativos a los asuntos económicos, políticos y sociales de la República** [20]
d) La **formal promesa de respetar el orden constitucional**, de acuerdo con su sistema de democracia representativa (nota j. meoño s.; nuestro énfasis también, no del original)
e) La nómina de los organismos del partido, sus facultades y deberes;
...
h) La forma de convocar a sesiones a sus organismos, de modo que la celebración se garantice cuando lo solicite, por lo menos, la cuarta parte de los miembros;
...
j) La estructura de sus organismos internos, los puestos propietarios y suplentes, y la forma de integrarlos y sustituirlos;
k) La forma de publicar su régimen patrimonial y contable y el de la auditoría interna;
l) La manifestación expresa de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros. Esta prohibición no impedirá que los partidos integren organizaciones internacionales, participen en sus reuniones y suscriban declaraciones, siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense;
m) Las normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas, de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de estos contribuyentes. El Tesorero estará obligado a informar los datos anteriores trimestralmente al Comité Ejecutivo Superior del Partido, con copia al Tribunal Supremo de Elecciones, excepto durante el período de campaña política, donde el informe se deberá rendir mensualmente;
n) El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular;
...
(Reformado por Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996, "La Gaceta" No. 246 del 23 de diciembre de 1996).

Doble postulación
20. **Artículo 74 BIS.-** Los candidatos a la Presidencia de la República podrán ser, al mismo tiempo, candidatos a Diputados si fueren postulados por sus partidos y no existiere impedimento constitucional.
(Adicionado por Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996, "La Gaceta" No 246 del 23 de diciembre de 1996).

[20] Nuestro énfasis, no del original. **Consideramos que los principios doctrinales así referidos, no son *relativos* a cualesquiera asuntos** económicos, políticos y sociales de la República, sino a aquellos clara y explícitamente enunciados primero en la Constitución Política, y en segundo lugar en las leyes de la República que la reglamentan en cada derecho y norma en aquella enunciada. Este documento busca apuntar hacia ese marco superior normativo que es de obligada referencia por los partidos políticos para operar y participar electoralmente, aunque no negamos que ellos puedan agregar otros elementos de "actualidad" que no están plenamente reconocidos en la Constitución, siempre y cuando no vengan a negar la razón de ser de ésta en ningún aspecto o derecho ya existente)

Prohibición para empleados y funcionarios públicos

21. **Artículo 88.-** Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. [21]

El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad.

En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código.
(Reformado por Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996, "La Gaceta" No. 246 del 23 de diciembre de 1996).

---

[21] Hemos dicho en nota anterior que, en nuestra tesis en el presente documento, este artículo tiene por fuerza que ser considerado de manera confrontativa, y en consecuencia jerarquizada, con el artículo 3 sobre el **Deber de probidad** en la Ley contra la corrupción previamente consignada. Ello responde a nuestro argumento hecho en la nota de pie de página referida a este artículo 3 de aquella otra Ley, de que un funcionario de carrera en cualquier institución que *después de su jornada laboral,* realiza actividad proselitistas a favor de cualquier partido político, está comprometiendo la *majestad* de su función pública y arriesgando de maneras muy concretas la confianza y credibilidad que en él puedan depositar los habitantes-usuarios de sus servicios o funciones institucionales. Es en todo caso tal politización partidista experimentada en el país desde hace poco más de tres décadas según adelantamos criterio en la parte introductoria de este documento, pero lo discutimos profusamente en nuestros textos e investigaciones, la que ha mediatizado tanto a tantos funcionarios públicos en su compromiso y voluntad de servicio para con su institución y comprometidamente con los usuarios a quienes debe servir irrestrictamente, y no en su compromiso para un partido político o jerarca que represente los intereses más restringidos y clientelares de éste. Inclusive en horas laborales, es frecuente presenciar un proselitismo intimidante entre simpatizantes de un partido contra otros, inclusive en lo que respecta a la administración misma de movilidad laboral ascendente, presionando e influyendo los "comités informales" de uno y otro partido según cuál esté en el Poder, para que ascensos, viajes a seminarios y pasantías, becas de estudio, etc., sean asignados con tal preferencia partidista, lo cual condiciona a muchos funcionarios a simplemente afiliarse o sumarse a la **beligerancia** partidista antes, durante y después de campañas electorales, durante horas laborales. Hay una gran hipocresía sobre esto que muchos exhiben pues conociendo el fenómeno, no lo denuncian y no lo confrontan, mostrando como en tantos campos, apariencias falsas de "lo bien que anda nuestra institucionalidad pública".

De la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil No. 3504 de 1965, art. 1

22. **Artículo 1.-** La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

4. Sobre el régimen municipal en el contexto del imperante modelo político presidencial y centralizado.

Este tema exige una consideración particular y especializada, y no como un subtema marginal. Son demasiadas las iniciativas y clamores de distintos grupos asociados a este régimen de gobierno local o cantonal, para fortalecerlo, como para subsumirlo como ocurre tradicionalmente, en temas mayores como aquellos vinculados con los problemas y desempeño de las instituciones nacionales.

La Constitución Política es clara en cuanto a la naturaleza diferenciada de las municipalidades como gobiernos de los cantones. En consecuencia, si bien el trato nacional que se le ha dado ha sido uno de absoluta marginalidad desde la misma creación legislativa de instituciones nacionales a cargo de funciones que calificaban, y califican, como propias de una administración de "intereses locales", no se debe seguir sesgando el análisis de **lo municipal** a factores de coyuntura o de microprestaciones, cuando en realidad en los países altamente desarrollados tales gobiernos cantonales o municipalidades, una gran mayoría de servicios y bienes públicos asociados a los derechos constitucionales –sean naciones federales o unitarias- está en manos de tales gobiernos (educación, salud, fomento agrícola, lucha contra la pobreza, vivienda, fomento industrial y turístico, protección directa de los recursos naturales y ordenamiento del suelo; así como servicios de control vehicular, policía, entrega de licencias, etc.).

Los partidos políticos deben preocuparse por reconocer **este enunciado constitucional así como la importante Resolución No. 5445 de la Sala IV de 1999 sobre autonomía municipal, e interpretar el Código Municipal** de manera coherente y realista en vez de mantener un perfil de marginalidad de dicho régimen local de gobierno, proponiendo con frecuencia cambios muy superficiales o cosméticos, y supeditándolos siempre a "nuevas leyes" que muy pocas veces son realmente emitidas, como ocurre con la relevante reforma al artículo 170 de la Constitución Política, sobre transferencia presupuestaria.

El tema de transferencias o descentralización, debe recibir de los partidos un abordaje acorde con el signo de los tiempos, lo cual significa que toda América Latina ha incurrido en verdaderos esfuerzos de descentralización política y administrativa, si bien no con los resultados óptimos que sí se dan en las naciones más desarrolladas –recuérdese que América Latina nació centralizada- al menos reflejan más madurez y decisión política colectiva que Costa Rica. Se puede aprender de los errores

cometidos en esas naciones, básicamente a partir de su historia política de quinientos años de evolución como colectividades centralizadas, pero se puede avanzar mucho más eficazmente previniendo esos errores en lo que debería ser un modelo costarricense de fortalecimiento de los factores de representación y participación políticas de los habitantes, en ámbitos más cercanos a donde viven y trabajan.

La cuestión tributaria debe ser abordada con realismo y rigurosidad por los partidos políticos, pues mientras los gobiernos locales sigan dependiendo del Poder Legislativo nacional para imponer sus impuestos a la renta y al trasiego de bienes y servicios, poco se logrará en verdadera descentralización gubernativa.

Los partidos deben también plantearse en este campo, la conveniencia de revisar la distribución geográfica por provincias, al menos en sus delimitaciones históricas.

Si para algo debían haber servido los **esfuerzos de regionalización geográfica y socioeconómica activados en el país desde 1974 –tema que los partidos debían haber abordado en serio como se sugirió arriba en el tema sobre Ley de Planificación No. 5525- bajo el liderazgo de la antigua OFIPLAN**, hoy MIDEPLAN, debía ser para reconocer las fortalezas y debilidades de cómo esa actual delimitación territorial sirve al desarrollo del país en cuanto a tener claros los espacios físicos en que ocurren procesos de desarrollo integral menores pero siempre con carácter unitaria e integral semejantes al que se acepta a nivel del país como un todo.

Cualquier discusión sobre cómo mejorar la representación y participación políticas del ciudadano, debe reconocer los alcances de si una real transferencia de competencias y recursos nacionales debe dirigirse estrictamente al ámbito de los cantones –o municipalidades- o si debe contemplar la creación de provincias o regiones de desarrollo con estructuras y condiciones de **cuasi-gobiernos** que enriquezcan las posibilidades reales de mayor representación y participación políticas, sino que incorporen una capacidad de intermediación entre la nación como tal y los 81 actuales cantones o con más o menos nuevas subdivisiones en este ámbito. Esto evitaría caer en el simplismo de pensar que lo que hoy se reconoce como problemas de ineficacia y de corrupción en el ámbito nacional, no se transferirán al ámbito de 81 gobiernos cantonales si se "descentraliza en forma", como tantos proponen pero sin reconocer aspectos de fondo de la cultura política de origen colonial en el país que ha llevado a intentar o proponer tantos de esos simplismos e improvisaciones en el manejo de la "cosa pública", régimen municipal incluido.

El punto fundamental a hacer es que, si los partidos políticos no cambian su forma de ver y proponer sobre el régimen municipal tomando nota de los factores legales en esta *Ficha Programática* sugeridos, e incorporando las nociones de regiones de desarrollo y descentralización integral en todo lo que ello significa en países donde sí lo han acometido en serio y en profundidad, poco se avanzará en este campo cuando uno de esos partidos llegue al Poder o a actuar como oposición política en la Asamblea Legislativa.

5. Sobre subtemas que transversalizan toda otra área temática

Nuestra preocupación en este punto, es externar al lector la crítica de que con frecuencia se encuentra en las "listas" de temas o "ejes" que los distintos partidos escogen sin sustentación ni jerarquización conceptual alguna, una aleatoriedad que permite que temas o problemas de muy distinta naturaleza y categoría analítica, se traten y desarrollen como *iguales,* no siéndolo.

El efecto inmediato es que los distintos especialistas o grupos de interés que los promueven, se preocupan más por insertarlos en el programa electoral del partido respectivo sin importar si están bien contextualizados, o si existen otras normas y conceptos o factores que deben de tener una mayor jerarquía por su carácter determinístico sobre esos temas aleatorios y casi siempre "transversales". El egoísmo disciplinario prevalece, y lleva a categorizaciones y definiciones de supuestas políticas públicas que ni lo son, ni se vinculan correcta y viablemente con otras áreas temáticas de distinta naturaleza, como derechos de los habitantes y sistema de dirección y planificación de procesos e instituciones.

Se trata de temas como género, grupos étnicos, problemática de personas con discapacidad, persona joven, etc., que no admiten una categorización semejante a agricultura, ambiente o lucha contra la pobreza pues son de muy distinta naturaleza y más bien se proyectan en ellas de manera totalmente transversal pero sin ubicación particular; es decir, todos requieren de servicios o equidad e igualdad de oportunidades en el acceso a derechos económicos, sociales, ambientales y políticos. Por ello, es oportuno abrir un área temática de distinta especie a las sustantivas arriba enunciadas, en estas problemáticas no sectoriales del desarrollo del país, sino de igualdad y accesibilidad.

Género

Grupos étnicos

Accesibilidad para personas con discapacidad

6. Sobre reformas políticas y de Estado globalmente abordadas

Los partidos han de proporcionarle al elector en esta área temática, un análisis estratégico, global e integral sobre reformas políticas y del Estado que permita retomar las propuestas de reformas en los puntos anteriores, e incorporar otras de mayor volumen, que en conjunto permitan visualizar qué piensa cada partido político en cuanto al modelo-país en su conjunto en cuanto a *derechos del habitante y reglas del sistema político-electoral* como tal, así como en cuanto a los criterios, normas, mecanismos e instrumentos de *conducción gubernativa –dirección y planificación, organización pública y social, y control y evaluación de procesos, instituciones, individuos y*

recursos-, y en cuanto a *exigencia y rendición de cuentas y constitucionalidad* de la actividad y de los actos del Gobierno.

De esta manera se evitará que lo que grupos de técnicos propongan en un sector de actividad en el eventual programa electoral de cada partido, no sólo no sea homólogo en cuanto a nociones y factores básicos que han de distinguir a todo sector en el uso de conceptos (como *política pública* con fundamento en una LGAP artículo 99, mecanismos como *consejos y comisiones sectoriales y regionales* e instrumentos como *planes sectoriales, regionales e institucionales o PAO's)*, sino que no tome nota de las reglas de juego fundamentales que existen para homologar también los criterios y prácticas de conducción gubernativa y de fiscalización superior del desempeño de todos, políticos y funcionarios de carrera.

Los partidos harán una gran contribución al país, si aprenden a estructurar sus ofertas temáticas, y a ordenar sus análisis situacionales y propuestas estratégicas y operativas de cambios, tomando debida nota de que las temáticas asociadas al desarrollo del país no pueden ser aleatorias sino fundamentarse en esa definición constitucional de derechos de los habitantes, bajo la noción de ramos o sectores de actividad. Y que, aquellos temas que son realmente transversales, o sea no *sectorializables* y a sabiendas de que la noción costarricense de sector es ya **sistémica, o sea transversal,** sean abordados de manera distinta y con la jerarquización competencial que mejor los ubique como partes de los procesos mayores de dirección política superior, no por sobre estos pues entonces se promueven ambigüedades que no convienen para efectos de una clara estrategia de desarrollo de largo ni de corto plazo.

II. Los logros inmediatos a alcanzar, producto de un mero cambio de visión analítica-interpretativa sobre cómo entender y aplicar el vigente marco normativo superior para una dirección gubernativa eficaz del modelo-país enunciado en la Constitución Política

Este marco referencial desarrollado anteriormente, ayuda a reconocer de manera muy articulada e integrada, factores de cada fenómeno particular socioeconómico, ambiental y político, difícilmente reconocibles por medio de los enfoques, metodologías e instrumentos de análisis disciplinarios comunes a cada área particular del conocimiento según su histórica y actual estructura temática o de contenidos.

Es preciso entender cómo la mala o inadecuada comprensión o reconocimiento de estos factores globales a partir del modelo-país y modelo de *Estado de excelencia* en la Constitución Política, ha conducido y seguirá conduciendo a todos, de no ser correctamente confrontados, a los mismos errores de diseño simplista de estrategias, políticas y programas públicos y a los mismos errores de conducción y gestión inefectiva de procesos, instituciones y recursos que acaban evitando que los pequeños y grandes problemas del país, se resuelvan a satisfacción de los habitantes en el mejor cumplimiento de sus derechos constitucionales.

Es por lo anterior como llegamos a este punto del estudio presente en que podemos anticipar un conjunto de factores positivos que podrán darse en el país, desde mañana mismo, si hoy todo especialista en todo campo del desarrollo, y muchos que se proclaman generalistas, empiezan a prestarle la importancia del caso al marco referencial aquí elaborado, tanto en sus análisis interpretativos y en sus enseñanzas en clase, como también en sus asesorías o diversos apoyos al Gobierno, o en las prácticas técnicas y administrativas al interno de éste.

Lo que no debe seguirse haciendo, es ignorar que ello puede lograrse con poco costo y energías. El agrónomo, politólogo, arquitecto, ingeniero, educador, trabajador social, administrador de negocios y público, abogado, economista, médico, educador, etc., sea como docente e investigador, o como asesor y funcionario, puede vislumbrar lo que es hoy la o las limitaciones de su campo de proyección real, y adquirir mejores elementos de juicio para mejorar sustancialmente sus prácticas disciplinarias y ayudar a que los logros abajo enunciados puedan materializarse vía nuevas visiones y prácticas a emular luego por políticos, otros funcionarios, y obviamente por estudiantes y futuros profesionales en cada campo.

Veamos entonces, desde el punto de vista del marco teórico conceptual mayor que hemos develado previamente, **cuáles podrían ser beneficios inmediatos para el país** en caso de aplicar los distintos especialistas que hasta hoy se confrontan o se ignoran entre sí, la visión aquí sustentada.

Una dirección política unitaria e integral superior

La visión requerida con sustento en el marco legal pertinente, permitiría integrar y articular vía DIRECTRICES POLÍTICAS, o sea Políticas Gubernativas en el pleno sentido del artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública, y el liderazgo movilizador y articulador por parte de **ministros rectores de sector, obviamente en conjunto con el Presidente de la República**, los hoy dispersos y contradictorios procesos y acciones en *formulación y ejecución de políticas públicas* y presupuestos, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, y hacerlo en el mejor cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante. Se homologaría con sentido interdisciplinario, asimismo, la conflictiva Torre de Babel que hoy existe en enfoques, métodos y aplicaciones en materia de "políticas públicas".

Ley General de la Administración Pública, **régimen de dirección política**, Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100.

¿Cuál podría ser el impacto de esta Ley si se le aplicara como se debe, lo cual exige enseñarla bien y de la misma manera en toda carrera universitaria y no sólo, por ejemplo, en una carrera de Derecho?

- **La Administración Pública –o sea, ministerios y entes autónomos- funcionará como un reloj** por sectores de actividad y regiones de desarrollo, en la prestación de sus bienes y servicios y en la aplicación de sus regulaciones normativas. Lo contrario, prestaciones individuales o unilaterales según cada institución como

ocurre hasta ahora, seguiría llevando a constantes fracasos e incumplimiento en cuanto a los derechos de los habitantes.

- **Los problemas nacionales tanto en su globalidad como en cada campo específico de actividad –o sea educación, salud, ambiente, pobreza, industria, agricultura- serán mejor entendidos y resueltos con visión de conjunto** según sectores de actividad, y en su más realista manifestación y ejecución regional, mas también en sus interrelaciones entre sectores de actividad, y con una activa, sistemática y comprometida participación ciudadana con sustento en la Ley de Planificación Nacional, tal y como se precisa abajo.
- **El gasto público se asignará y ejecutará con mucha mayor eficacia y productividad**, al hacerlo por sectores y regiones, lo cual exige cambiar enfoques y prácticas, mas también metodologías planificadoras y presupuestarias que superen las rutinas imperantes en la materia; habrá, así, mucha mayor transparencia en el accionar del Gobierno, sus instituciones y el multimillonario gasto público disponible, y el habitante podrá exigir cuentas más integral y fácilmente, y cobrarlo electoralmente al partido gobernante con mucho mejor conocimiento de causa ya que sabrá cómo se gasta el mismo en su territorio, o sea en la región, el cantón y el distrito, y en el asentamiento donde habita, sin engaños o disfraces tecnocráticos tan propios de las prácticas presupuestarias que hasta hoy se aplican, y peor aun como resultado de una deficitaria actividad de planificación que no propicia la participación del habitante en la elaboración de planes de las instituciones, menos en planes regionales y sectoriales
- **Los *ministros rectores* emergerán como responsables unipersonales del desempeño interinstitucional, teniendo que dar cuentas de su gestión** eficaz o ineficaz sobre grupos de instituciones y no sólo de un ministerio, **y de la modernización constante de éstas**, con lo cual se lograría confrontar varios de los factores de *cultura política* que generan tanta falta de transparencia y de rendición de cuentas unipersonales por parte de gobernantes y jerarcas políticos superiores (hoy, ningún jerarca de estos es responsable por nada, y cuando la Asamblea Legislativa pide cuentas a jerarcas, lo hace al IDA, al CNP, al SENARA, a la CCSS, al PANI e IMAS, pero nunca al Ministro respectivo como rector de sector y, consecuentemente, como responsable de aquéllas pues tiene las competencia –incumplida por todos- de dirigirlas explícitamente para que actúen *en concierto*).
- **Los órganos fiscalizadores externos de la Administración, podrán canalizar mucho mejor, con visión unitaria e integral**, su labor de fiscalización preventiva, evaluativa, correctiva y de defensa de los "conjuntos" de derechos de los habitantes sobre tales actores clave unipersonalmente identificados, pues se aplicará un enfoque preventivo que reducirá errores; y, las acciones correctivas tendrán más resonancia y eficacia pues cada ministro tendrá que responder por el desempeño de conjuntos de entes bajo su mando político.
- La Asamblea Legislativa podrá realizar, **vía diputados actuando como *ministros sombra*** al estilo británico, pero con ámbito de proyección **sectorial,** y comisiones adecuadas a la organización sectorial del Gobierno, **un mucho mejor control político** a través de la exigencia de cuentas constantes sobre los ministros rectores en cuanto a su Cartera y en cuanto a los entes autónomos constitutivos de cada sector de actividad, sin tener que depender de una "aprobación legislativa de los presupuestos" de tales entes por parte de dicha Asamblea, como tantos proponen

en el país dándole la espalda a lo que ya se puede hacer tal en ese sentido y como se expone aquí.

- Los grupos de interés de todo tipo **(sindicatos, colegios profesionales, empresarios, grupos sociales)** podrán exigir cuentas del Gobierno con mucha mayor claridad y concreción a través de tales ministros rectores
- **El impacto y transparencia en el uso de recursos de las instituciones particulares dentro de un Sector, incluidas autónomas, mejorarán radicalmente. Nos asiste evidencia empírica para asegurar que ello será un freno a la corrupción administrativa** pues tendrán todas que adoptar mecanismos y prácticas más transparentes en su desempeño individual ya que **tendrán que responder a claras y contundentes *directrices ministeriales* sobre metas y tipos de medios** que el respectivo ministro rector querrá imponer para, precisamente, producir más eficacia y transparencia vía políticas sectoriales mejor articuladas y más unitarias; también tendrá cada ministro que preocuparse de impulsar esfuerzos conjuntos de modernización entre las instituciones de cada sector para que funcionen más integradamente entre ellas. ¿Por qué? Porque **cada Ministro tendrá que responder política y administrativamente por el giro, desempeño y racionalidad de los recursos y procesos en manos de tales entes** en cumplimiento de los objetivos sectoriales y de la modernización administrativa de tales instituciones que la LGAP y el Decreto Ejecutivo No. 14184 de 1983, o cualquiera que lo sustituya pero dentro de los términos de ésta y de la Ley de Planificación Nacional, le endosan o asignan unipersonalmente. **Es de esperar que si las reglas de juego llegan a ser claras en este sentido, no podrá un ministro rector no responder por ello de manera concreta** ante quienquiera que le exija o pida cuentas, sea el ciudadano como tal, una comunidad, un grupo de interés, un partido, la Asamblea Legislativa, e indefectiblemente, la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes en el desempeño de sus normales labores de fiscalización y de defensa de derechos de los habitantes.
- **La labor de las auditorias internas** según la Ley de Control Interno No. 8292, tendrá que recibir un redireccionamiento por parte de la Contraloría de la República y por cada ministro rector para que se articulen interinstitucionalmente con visión de sector, ya que de otra manera su visión y proyección seguirán siendo "internas" en cada institución lo cual impedirá que **su fiscalización sobre la eficacia de los procesos de dirección** en cada una, cumpla con el requisito inexcusable de que tales procesos internos estén adecuadamente contextualizados y articulados con los procesos de dirección sectoriales que son *externos* a cada institución. Estos, son los que permitirían a cada institución funcionar como partes de un engranaje superior y unitario que, finalmente, satisfaga objetivos de desempeño unitario del Estado claramente normados en la Constitución Política. **Todo esto permitirá inclusive un abordaje de la problemática de las contrataciones administrativas, tan álgidas por ser objeto de manejos descuidados o corruptos, aplicando una visión de conjunto** y con sistemas e instrumentos que enriquezcan la actividad de auditoria preventiva y de fiscalización operativa con nuevos esquemas, mecanismos, criterios, sistemas informativos, y otros factores que surgirán de tal práctica de nuevo cuño de auditoraje con visión y articulación sectorial y bajo el liderazgo y soporte correspondiente de la Contraloría General de la República. **El Decreto No. 14184 de 1983, eliminado en el actual Gobierno, sustentaba tales deseables acciones.**

- **A todo ello y convergentemente con lo que se enuncia abajo, el país debe preocuparse por unas pocas reformas legales inmediatas** en el espíritu de proyectos de ley que se discuten en la Asamblea Legislativa debidamente complementados y enriquecidos con factores que no han sido contemplados, como los aquí referidos, **sobre todo en este acápite sobre las implicaciones de la LGAP en materia de dirección gubernativa**. Una de éstas iniciativas de grandes consecuencias beneficiosas, sería la **eliminación de las leyes 4-3 de juntas directivas y de presidencias ejecutivas**, para restituir una real autonomía administrativa de los entes autónomos con la preeminencia de nuevos órganos directivos menos sujetos a influencia partidista o personalista por órganos superiores de gobierno, con gerencias realmente designadas por mérito y con los plenos poderes institucionales que tenían antes de la segunda ley referida. Y, **todo ello contrapesado por una eficaz, transparente y seria aplicación del régimen de dirección ministerial sobre tales entes autónomos** consagrado en esta LGAP, y el régimen de planificación en la Ley No. 5525 de 1974, así como el de planes-presupuestos y responsabilidad administrativa de jerarcas en la Ley No. 8131 del 2001, todo lo cual contrapesaría el volver otorgar a dichos entes autónomos una mayor y real autonomía administrativa que les permita ser más útiles e instrumentales hacia objetivos superiores de Gobierno, con mucha menos corrupción e ineficacia generalizada producto del clientelismo política a que están sometidas desde hace más de tres décadas con la creación sobre todo del régimen de presidencias ejecutivas en 1974.
- **Si resultara imposible generar estas acciones legislativas en el plazo inmediato, entonces debe saberse que el Gobierno de la República podrá, eliminando el Reglamento de octubre de 1974** de esta Ley de Presidencias Ejecutivas, restituir a tales entes autónomos un régimen de gerencialidad técnica administrativa de alta conveniencia para su desempeño realmente más autónomo. **Colateralmente, el Gobierno deberá renunciar de inmediato si promulga tal acto de eliminación de ese Reglamento, a influir como lo hace hasta hoy en la designación de tales gerentes** para dejar tal tarea en manos de las juntas directivas pero bajo estrictas directrices o lineamientos de reclutamiento y selección de ese alto funcionario por méritos y por concurso público. **Esto paliará de manera importante la ingerencia gubernativa con fines partidistas o clientelares en el manejo de tales entes en el plazo inmediato,** mientras se logra en un nuevo gobierno un compromiso legislativo para abordar esas otras reformas o cambios más profundos en la estructura de dirección superior de tales entes. **El contrapeso** para evitar que los entes autónomos vuelvan a desarticularse de la acción del Gobierno Central –como era hasta 1968 antes de la reforma al artículo 188 de la Constitución, sobre autonomía gubernativa de entes autónomos- **sería, en todo caso, el mismo planteado previamente, o sea que el Gobierno también esté dispuesto a asumir y aplicar el riguroso y transparente régimen de dirección y planificación gubernativas** sobre tales entes autónomos para lograr su conducción e inserción articuladas en la gestión unitaria e integral gubernativa que compete al Presidente de la República ejercitar, con ayuda de sus ministros.

Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria

Con esto se producirá transparencia, **visión de largo plazo** para justificar las acciones de corto plazo, y una real, continua y ordenada participación ciudadana en los procesos de Gobierno. Esto será posible si todo académico especialista en la materia

parte para su transferencia de conocimientos, del marco conceptual y normativo de dicha actividad en Costa Rica y no en otros países ni siquiera latinoamericanos, salvo en carácter comparativo para enriquecimiento del estudiante.

Ley de Planificación Nacional de 1974, y decretos sobre sectores y regiones; Ley de Planificación Urbana de 1968; Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001.

¿Cuál deberá ser el impacto de una aplicación articulada y convergente de estas leyes?

- **Obligación gubernativa de formular planes de desarrollo como prerrequisito para gobernar**, producto de procesos consultivos con los habitantes del país en los ámbitos de asentamientos humanos, cuencas hidrográficas, cantones, regiones, y nacional. **Ello exigirá que los partidos políticos tomen muy en serio la formulación de sus futuras ofertas electorales** pues tales planes serían promulgados por Decreto Ejecutivo por el Gobierno de turno, **y sólo por esa vía podrían ser modificados, con la Contraloría como garante** de que cualesquiera variaciones o ajustes sean sólidamente sustentadas sobre todo en los objetivos de largo y mediano plazos entronizados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales y regionales que lo operativizarían, o **de lo contrario dicha Contraloría los objetará y objetará los Planes Anuales Operativos** que las instituciones producirían anualmente para sustentar la aprobación de sus presupuestos, **incluido cada año en que haya un cambio de Administración después de las elecciones presidenciales**, mas también en el ámbito del régimen municipal.
- **Unificación, integración y activación de los múltiples mecanismos y órganos legalmente creados para fomentar la participación de la sociedad civil** en todo campo de actividad sectorial y en toda región de desarrollo **(sindicatos, colegios profesionales, cámaras empresariales, grupos sociales)** hoy en desuso, inaplicados o aplicados a medias, los cuales la Contraloría y la Defensoría pueden y deben exigir que se activen y respeten, y que **MIDEPLAN lidere en su total conjunto** y en concreto acuerdo con cada ministro rector de sector, vía consejos regionales de desarrollo perfeccionados.
- Articulación real y visible entre **planes y presupuestos institucionales** como prerrequisito para una real y verdadera rendición de cuentas, lo cual facilitará la exigencia de cuentas por parte del ciudadano y de los órganos fiscalizadores y de control político por la Asamblea Legislativa, sobre la Administración. **Ello exige abandonar los complejos esquemas o metodologías de elaboración de tales planes y de "evaluación" que inclusive MIDEPLAN aplica** hoy día y que no conducen a nada realmente pragmático y positivo; además, yerran el espíritu y letra de lo que deben ser POLITICAS PUBLICAS según la LGAP, Art. 99 como se ha demostrado previamente en este trabajo.
- Una verdadera fiscalización evaluativa y preventiva por parte de la Contraloría General de la República sobre conjuntos de ministerios y entes, y sobre las municipalidades, lo cual posibilitará una mejor articulación de esfuerzos y programas entre éstas y aquéllos (la Contraloría aprueba presupuestos de ambos niveles de gobierno)
- **Una real racionalización del gasto público al darle a éste una obligada articulación e integración por sectores de actividad y regiones**, de cara a las

poblaciones-objetivo que en cada campo de actividad verán muy mejorada la entrega simultánea y convergente de bienes y servicios, y la aplicación de regulaciones, por parte del sinnúmero de instituciones y oficinas de las que depende en gran medida su bienestar integral pero que hoy operan fragmentadamente **(caso de lucha contra la pobreza)**.

- **Una mayor articulación entre la oferta del poder central, y aquélla de las municipalidades**, así como una aplicación constructiva del Código Municipal para favorecer **una estrategia de gran utilidad para el Gobierno** de la República en cuanto a promover **significativas transferencias temporales de actividades y recursos a diversas municipalidades, grupos de éstas o a nuevas modalidades organizativas** (federaciones, empresas o establecimientos públicos *ex nuovo* que el Código permite al Concejo Municipal crear) en un sinnúmero de áreas donde ya ministerios y entes autónomos no dan abasto o han alcanzado límites a su dinamismo y eficacia y hay un creciente deterioro (por ejemplo, en ambiente y recursos naturales, en materia agropecuaria, en educación y salud, en lucha contra la pobreza, en turismo, desarrollo industrial y comercial, en transporte público, en seguridad ciudadana, etc.). Y, **hacerlo en el claro contexto del modelo regional diseñado hace más de 30 años** y aplicado con bastante éxito durante unos 18 años, con Consejos Regionales de Desarrollo actuando como órganos concertadores y articuladores de los diversos actores y recursos públicos, privados y sociales de cada región.
- **Una articulación y racionalidad mayor en el manejo de la cooperación técnica internacional, los créditos externos y los proyectos de inversión pública, por cuanto MIDEPLAN retomará tales competencias hoy muy debilitadas** para imponer sobre toda la Administración Pública una visión global y coherente en la consideración de tales procesos y los recursos derivados que hoy se manejan y asignan de maneras poco unitarias y racionales, prevaleciendo mayormente –una vez más- la visión e interés unilateral de cada institución y no de conjuntos de éstas o de sectores de actividad bajo la responsabilidad política de cada ministro rector, y con el soporte de una fiscalización más rigurosa interinstitucional por parte de las auditorias internas pero articuladas por sectores de actividad, tal y como se planteó en el punto precedente.

Una actividad de revisión pragmática –por parte del Poder Ejecutivo en cada campo o ramo, la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes en los suyos, y la Asamblea Legislativa en control político- **sobre el grado de cumplimiento real por instituciones e individuos, de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país** (en la clara letra del artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política)**, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales.**

¿Cuál sería su impacto a nivel investigativo y de enfoques y mejores prácticas en el ejercicio de la función pública?

- Identificar y señalar inmediatos cambios de actitudes para solventar los constantes incumplimientos legales que malogran la eficacia y transparencia de las instituciones

- Identificar y señalar ante cada institución, los deseables cambios de esas mismas leyes para adecuarlas a futuro para un mayor éxito, y **todo con visión de conjunto por sectores de actividad y regiones de desarrollo.**
- Permitir y a la vez exigir a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, identificar y canalizar mejor sus **fiscalizaciones preventivas**, y sus requerimientos sobre derechos de los habitantes, **a partir de una identificación precisa de la legalidad incumplida y sus efectos concretos en ambos campos**.
- Alertar a la Asamblea Legislativa para que ella misma se organice de maneras que pueda valorar situaciones particulares y ejercitar un mejor control político que la lleve a exigir cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, así como a reformas o aprobación de leyes con carácter sancionatorio o correctivo en casos de probado incumplimiento.

Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político

- **Finalmente, una Contraloría recompuesta que sin necesidad de cambios legales, podrá cumplir mucho mejor con sus potestades investigadoras** –de oficio o a solicitud de Diputados- en muchas áreas hoy realmente poco investigadas: **sectores de actividad y regiones de desarrollo** tal y como se ha señalado previamente; incumplimientos legales recurrentes tal y como se dijo en el punto anterior; generación de mayores ingresos gubernativos investigando en toda su dimensión las debilidades responsables de la baja recaudación y la evasión por privados, y corrupción en el manejo de tales actividades; **revisión exhaustiva con visión sectorial y con un involucramiento preventivo** mucho más agresivo por parte de las auditorias internas tal y como también se anticipó atrás, sobre todo en la determinación previa o preventiva de riesgos en las grandes contrataciones de las instituciones públicas para enfrentar y confrontar frontalmente los portillos que generan corrupción.
- **Una Contraloría con una mayor vocación para auscultar la funcionalidad del sistema político e institucional del país** que le permita identificar y adquirir, con la participación de actores externos sistemática y estratégicamente involucrados bajo el liderazgo suyo, la capacidad analítica y prospectiva para vislumbrar cambios del modelo político o de aspectos de éste, y la erradicación de mecanismos y estructuras que, como en el caso de la Ley 4-3 y la ley de presidencias ejecutivas, se demuestren con relativa facilidad cómo contribuyen a un enturbiamiento de la transparencia y eficacia institucionales que bloquean la más superior y sana obligación de posibilitar y alcanzar la satisfacción plena de los derechos de los habitantes según la CP, tal y como se expuso al inicio del estudio.

Anexo 1: Interpretación *conexiva* de varias de las normas constitucionales y leyes referidas en este análisis, a manera de ejemplo sobre la presente propuesta de estrategia nacional de desarrollo de largo plazo[22]

Los varios derechos constitucionales han sido de diversas maneras concretas incumplidos por el Estado, sea vía omisiones de las autoridades gubernativas que debían ejecutarlos en forma de prestaciones o regulaciones eficaces e integrales para el total universo poblacional que las ha requerido, o vía aquellos órganos que debían fiscalizar o controlar políticamente su adecuado cumplimiento por dichas autoridades gubernativas; o vía diseños improvisados o técnicamente infundamentados o fragmentados de leyes por un lado, y de *políticas* por otro, que han configurado esquemas financieros o presupuestarios específicos con el objetivo aparente de dar sustento a tales mandatos constitucionales, pero sin nutrirse claramente en estos y de formas integradas e integrales como correspondería al total conjunto de ellos para que sean eficaces en su concreción fáctica.

Es el caso de la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, pues entronizó un mosaico de mandatos-prestaciones tan fragmentadas que su aplicación inclusive apegada al espíritu y letra unilineal, no *conexiva* con otras, en la misma Ley, no han permitido atender ninguna de las necesidades que le dieron justificación legislativa de una manera unitaria e integral por aducir históricamente las autoridades gubernativas encargadas de su administración integral, no tener competencias para "exigir cuentas de las instituciones beneficiarias" una vez transferidos los recursos, aunque la Ley en su Capítulo II es clara en cuanto a la tutela que la misma Dirección de Asignaciones Familiares tiene que realizar sobre los recursos transferidos conjuntamente con MIDEPLAN, y la obligación de la Contraloría de fiscalizar el eficaz cumplimiento de la Ley y sus reglamentos. [23]

---

[22] Este anexo es plenamente tomado del Informe Final de investigación nuestra, intitulado *Exigencia y rendición de cuentas…* , IICE, 2004, UCR, y nos es útil hoy, inclusive sin actualizaciones sobre hechos que en algunos casos como con la misma Contraloría de la República, que ha venido adoptando aspectos parciales de nuestros enfoques y podrían estar significando cambios cualitativos en su forma tradicional y dispersa de ver estos fenómenos y de confrontarlos con un mayor sentido de su competencia y responsabilidad de *exigencia de cuentas,* sin que tengamos claro aun cuáles están siendo resultados precisos a nivel de reacciones del Gobierno a sus requerimientos de "nuevo cuño". Nos es útil hoy, para demostrar las bondades prácticas de aplicar nuestro propio marco referencial conceptual al análisis de situaciones estratégicas y globales de nuestro ordenamiento constitucional y jurídico superior en sus sustentos y consecuencias sociopolíticas e institucionales, con visión de conjunto, o sea unitaria e integral. **Muchos problemas se pueden comprender mejor** y confrontarlos más eficazmente, si todo analista realizara sus importantes observaciones particulares de esos mismos fenómenos con un marco referencial semejante al nuestro, pues seguramente aportaría mejores y más profundos elementos de juicio que enriquecerían el acervo cognitivo y práctico de gobernantes, funcionarios, grupos de estudio, académicos e investigadores, y ciertamente de grupos de interés a lo largo y ancho del país.

[23] La Contraloría, en su Memoria Anual 2002, dio una evidente muestra de la contradicción conceptual y analítica que distingue sus muchas intervenciones. Por un lado, y refiriéndose a la situación por la cual los recursos de FODESAF sólo en un 22.5% son asignados por DESAF y el restante 77.5% está asignado por su misma Ley o por leyes particulares de instituciones, dice en página 119: *En razón de esta situación, la Contraloría… en su oficio No. 3393 del 29 de marzo de 2001, señaló que "…nuestro legislador ha promovido que los recursos que otrora fueran para los pobres paulatinamente se hayan visto reducidos, al ser destinados en una gran mayoría al financiamiento de instituciones y organismos públicos, con lo cual se ha desnaturalizado su propósito original de que fueran aplicados exclusivamente a las poblaciones económicamente más vulnerables,* ***sin que pueda hacerse nada al respecto, toda vez que tales transferencias son ordenadas por normas de rango legal que la Dirección de Desarrollo Social y***

Es el caso también, del "sistema de becas y auxilios a quienes quieran proseguir con sus estudios universitarios", pues no existe tal sistema del todo y menos adscrito al MEP o dentro de éste –FONAPE, no da ni becas ni auxilios, sino préstamos-; menos existe el sistema técnico y permanente a los desocupados involuntarios o el correspondiente seguro de desocupación, aun cuando dicha Ley de Asignaciones Familiares asigna hasta un 20% del total de ingresos recaudados anualmente para asegurar tal soporte económico a familias pobres o con dificultades laborales, para citar algunos casos de flagrantes incumplimientos constitucionales y legales sin que nadie, previamente, ni siquiera la misma Asamblea Legislativa con su enorme poder de "interpelación a ministros" concretos, haya hecho algo para denunciar y activarlos o hacerlos realidad, como pretende el presente Recurso de Amparo.

Si bien hay muchas leyes particulares que han sido concebidas para ordenar muchas de esas prestaciones y regulaciones, no han ellas –o sus gestores legislativos- tomado debida nota sobre los alcances y articulaciones innegables que cada campo de actividad o derecho del habitante así regulado, debía adquirir explícitamente con relación a otros derechos en otros campos de actividad; menos se ha tomado en cuenta en esta creativa producción legislativa cómo ciertas leyes superiores y generales vinieron a regular lo pertinente a los procesos de dirección y planificación públicas y cómo debían ellas ineludiblemente permear, influir y condicionar la eficacia misma de aquellas otras leyes sobre derechos sustantivos de los habitantes.

Dichas leyes superiores y generales –en particular la LGAP, la Ley de Planificación Nacional, la de Planificación Urbana y la No. 8131 de presupuestos públicos, además de la Ley Orgánica de la propia Contraloría de la República-, en efecto no han sido

---

Asignaciones Familiares queda obligada a acatar" (nuestro énfasis). Obviamente, los técnicos de la Contraloría no han sido rigurosos en entender y aplicar el Artículo 10 de la LGAP, ni ha acudido a la Sala IV a buscar reivindicaciones para los pobres en sentido de recusar esas asignaciones presupuestarias con destino específico distinto de las "necesidades de los pobres" cuando se asignan, según la CGR, a instituciones para cumplir con "competencias legalmente asignadas". Pero es que esto tampoco sería contradictorio si esas "competencias" de esas otras instituciones, están encaminadas a la población pobre, pues aquí entraría en juego, entonces y para evitar un daño mayor a éstos y al régimen de legalidad imperante, la exigencia al Gobierno por parte de la Contraloría de que aplique el régimen de dirección gubernativa en la LGAP de manera que se logre direccionar esos recursos así asignados, más todos los demás que la institución respectiva administra para canalizarlos a "población pobre" vía directrices ministeriales correctas y concretas. Pero no lo hace así ni advierte a la Asamblea Legislativa sobre los errores de diseño legal en que está incurriendo. En la misma página, la Contraloría manifiesta que "no obstante lo anterior, se espera que la problemática expuesta se minimice con la creación, mediante Decreto No. 30493-MP-PLAN-MCAS del 24 de junio del 2002, del Consejo Social del Gobierno, órgano coordinador del área social… lo cual probablemente se haga con base en las prioridades establecidas en el Plan Social Vida Nueva". Aceptó así la Contraloría, la ilegalidad de un Decreto y de un esquema colegiado que contraviene totalmente lo normado en la LGAP en cuanto a dirección gubernativa por parte del Presidente con cada ministro de sector, desacatando además su obligación de denunciar el incumplimiento de la Ley de Planificación y de esta LGAP, y de los Decretos Ejecutivos vistos atrás que estando vigentes, regulan lo pertinente a la dirección y planificación de planes, políticas y programas públicos. Esta misma persistente omisión del órgano contralor, se repite en su estudio de mediados de este año sobre el mal funcionamiento de este Consejo Social según lo referimos más adelante, de manera que las intervenciones fiscalizadoras de este esencial órgano superior siguen dejando mucho que desear pues no generan reacciones vinculadas del Gobierno y sus instituciones para cumplir obligadamente con leyes y normas que afectan decididamente la racionalidad y eficacia con que se asigna y ejecuta el voluminoso gasto público disponible para el desarrollo del país.

tomadas en cuenta ni por los legisladores al diseñar y aprobar nuevas leyes en materias técnicas o sustantivas, ni por los "ejecutores" o administradores de estas otras leyes particulares, de manera que el efecto fáctico ha sido que aquéllas se **han aplicado desarticuladamente no sólo entre ellas, como si los derechos de los habitantes no estuvieran concatenados de manera orgánica y funcional,** sino que se han aplicado desarticuladamente también con respecto a las aquí señaladas y que estaban llamadas a regular los procesos mayores y condicionantes de dirección y planificación públicas.

En adición, la labor de los respectivos Gobiernos reglamentando esas leyes, se ha dado también sin ningún marco referencial superior y articulado, de manera que aquí también se han dado irregularidades producto de la improvisación total en el diseño de reglamentos y procedimientos que, ya en la labor interna de cada institución, se desarraigan de los fundamentos motivacionales de la misma ley, y peor aún de la fuente constitucional de los derechos normados.

El reglamentismo sin fundamento ni motivación legal y constitucional genuinas, ha agregado confusión y dificultades para la feliz satisfacción de los derechos de los habitantes, a pesar de los buenos propósitos de la Ley de Simplificación de Trámites No. 8220 del 2002, la cual tampoco muestra según nuestras indagaciones de campo producto de nuestro trabajo académico y de servicios profesionales con organismos diversos, resultados reales que hagan más simple y expedita la justa expectativa de los habitantes por ver mejor resueltas sus legítimas demandas por bienes, servicios y mejores regulaciones por parte del Estado, o del Gobierno y sus múltiples instituciones.

En el diseño legislativo mismo, a manera de ejemplo concreto, las leyes sobre recursos naturales que debían instrumentalizar el enunciado ambientalista en el Art. 50 de la Constitución –de Suelos, de Biodiversidad, Forestal, de Vida Silvestre, de Minas, de Aguas, etc.- muestran una fragmentación y desarticulación total, no respaldándose ni reconociéndose entre ellas y menos con respecto a la propia Ley Orgánica de Ambiente de 1995 que debía haber "metido en cintura" a todas aquellas otras, o la Ley No. 5172 del MINAE de 1990.

Todas ellas más bien han creado órganos y mecanismos decisorios, de coordinación y de participación de la sociedad civil totalmente divorciados entre sí que, de ser adecuadamente activados sin someterlos a un marco orgánico superior que los ordene como se verá abajo, darán lugar a múltiples desórdenes y confusión de los actores públicos y sociales, y hasta municipales, que deban participar en ellos, en muchos casos provocando participaciones múltiples de los mismos representantes de un mismo organismo o grupo comunitario en varios de esos foros, tal y como lo hemos confirmado en diversas investigaciones de campo en nuestro trabajo académico y de consultoría, los cuales han sido debidamente documentados en nuestros varios libros y publicaciones diversas.

Tal confusión de diseño y funcional, se da también en el campo de la lucha contra la pobreza, donde el Código de la Niñez y la Adolescencia no ha sido visto como una ley superior y articuladora de las competencias consignadas también por Ley al PANI, al IMAS y a varios ministerios y entes autónomos asociados a esa "lucha", y

entonces no hay una acción unitaria e integral del Estado sino una dispersión de funciones y de programas que nunca logran el objetivo superior de ganarle la lucha a la pobreza ni de restituir los derechos de niños y adolescentes de familias mayormente pobres.

Además, hay una gran confusión legislativa con el concepto de "rectoría gubernativa", pues el concepto es utilizado con frecuencia en leyes de entes autónomos o de ministerios sin tomar debida nota de los pronunciamientos de la misma Sala IV, como se vio en el texto principal de este documento, en cuanto a que la **rectoría –vista como sinónimo de dirección gubernativa según la LGAP, en una interpretación que nos parece correcta por razonable y oportuna-** compete por Constitución sólo al Poder Ejecutivo, y que ni por ley puede el legislador asignársela a ningún otro órgano, unipersonal o colegiado, y menos a un ente o ministerio como tal.

Es también el caso del PANI que tiene una asignación legal de "rectoría" en el Art. 2 de su ley constitutiva; pero también el IMAS debe ejercer según su Ley constitutiva una "dirección" de la lucha contra la pobreza según veremos abajo, y el Instituto Contra el Cáncer también, mas también se insiste frecuentemente en que un Ministerio de Salud y un MINAE ejercen "rectoría política" en sus respectivos campos, sin reconocer que es el Ministro con el Presidente en su condición de Poder Ejecutivo del ramo o sector utilizando instrumentos muy distintos, y en condiciones muy distintas del Decreto Ejecutivo.

El Proyecto de Ley del Recurso Hídrico en Comisión legislativa, incurre en un híbrido incontestable al hablar de que **el MINAE ejercerá la rectoría del recurso hídrico según lo dispone la "LGAP", atribuyéndole así a esta Ley una categorización que no es ni racional ni constitucional** pues tal rectoría es exclusiva del Poder Ejecutivo como tal, no del Poder Ejecutivo "a través del Ministerio" respectivo, como varias de esas leyes, y en particular la Ley del Ministerio de Salud de 1973, estableció antes de promulgarse la LGAP en 1978.

También se nota tal percepción confusa y distorsionadora, cuando el legislador ha insistido en "seguir sentando" a ministros en juntas directivas sin tomar debida nota de que a partir de la LGAP tal jerarca no debía ser "juez y parte" en su condición de rector de sector y miembro de juntas directivas de entes autónomos sujetos a su propia dirección política. Un defecto de semejantes proporciones que causaría consecuencias indeseables si la figura se aplicara en toda su dimensión legal y política, es el consistente en la práctica de diversos Presidentes de otorgarle a presidentes ejecutivos rango de "ministro sin cartera" por razones que veremos en el siguiente punto.

El resultado neto de todo lo anterior, es el de provocar en la generación de leyes una dispersión y atomización competencial y orgánica que no responde al mejor criterio de Estado unitario en la Constitución Política. Y que para colmo de males, la LGAP que está llamada a ordenar todo ese des-concierto aun partiendo de ese marco legal confuso y distorsionado, tampoco ha sido bien entendida ni aplicada, malográndose lo que estaba llamado a constituir un desempeño unitario e integral del Estado para una mucha mejor tutela de los derechos de los habitantes.

Hay ante tales actitudes omisas o negligentes, sin embargo, el sinnúmero de disposiciones constitucionales y legales ya referidas previamente en este documento, que habrían permitido todo este tiempo un desempeño gubernativo mucho más efectivo, con un orden administrativo, técnico y político más racional que el desorden que ha imperado en el ejercicio del poder político superior según nuestro modelo centralista y presidencial, para con ello haber logrado una mucha mejor administración de esas leyes particulares.

El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario, orgánica y funcionalmente concebido como tal en la Constitución Política [24]

Es esencial reconocer cuáles normas constitucionales y legales han estado disponibles desde 1949 para garantizar la capacidad de decisión y de acción del Estado, y la racionalidad y eficacia unitaria e integral con que se debía y debe asignar y ejecutar el gasto público del conjunto de ministerios y del conjunto de instituciones autónomas, y de manera indirecta el gasto del total conjunto de municipalidades, para tutelar eficazmente los derechos de los habitantes y el correspondiente cumplimiento de sus obligaciones por ese Estado en su dimensión nacional y en la dimensión local o cantonal. **Veámoslas, con algunos comentarios interpretativos de parte nuestra:**

1. *Constitución Política:*

Artículo 11, que declara a los funcionarios públicos como simples depositarios de la autoridad, no pudiendo arrogarse facultades que la ley no les concede, y teniendo la obligación de rendir cuentas por su gestión.

En el caso de ministros, nos parece que si bien esta reforma constitucional se quedó corta al enunciarlos sólo en su condición de jerarcas del ministerio respectivo y no como responsables de sectores de actividad, es fundamental para la eficacia de su gestión en ambos roles o campos de proyección –el ministerio y el sector- denunciar el error en la práctica legislativa, a partir de la Ley General de la Administración Pública de 1978, de seguir "sentando" ministros en juntas directivas de entes autónomos. Ello por cuanto su participación aquí es como director de debates cuando mucho, circunscribiéndose su "poder mayor" a ejercer un doble voto en caso de empate en votaciones específicas, además de que sabemos por nuestras investigaciones de muchos años que un ministro tiende a perderse en el microcosmos de cada ente sin que despliegue para nada su visión sectorial ya que ésta prácticamente no se ejercita en el país según denunciamos en este documento.

[24] **El lector no debe llamarse a confusión en el sentido de que en este aparte del presente documento repetimos o reiteramos algunos elementos ya vistos** en el texto de fondo en capítulos anteriores. **Se retoman aquí con citas textuales de artículos constitucionales y de leyes, pero para efectos de proporcionar la interpretación que no se dio en esas otras partes del texto** para no confundir la lectura en sí de los enunciados globales que a nuestro juicio constituyen, de los distintos marcos legales allí referidos, verdaderas *políticas o posicionamientos de Estado de largo plazo* pero que han permanecido invisibilizadas todo este tiempo por "propios y extraños".

Sin embargo, existe el escenario inminente de que si la Sala IV ordena –aunque el asunto no está circunscrito a esto, pues la Ley ya obliga a ello- en algún momento que el mecanismo de dirección y organización *sectorial* y de *órgano rector* se active en serio según la LGAP, un ministro en junta directiva vea perdida una votación de una iniciativa suya por mayoría de los miembros de la junta, y pueda entonces "irse" a su Despacho y emitir una directriz al órgano colegiado indicándole cómo actuar según los términos vistos previamente, y por verse abajo, de acuerdo a la LGAP.

Ya sabemos lo que la directriz genera, y sería un contrasentido infundamentado que un ministro emita una directriz a una junta directiva de la que él mismo es miembro –abajo argumentaremos cómo la Sala IV debería reconocer a futuro la conveniencia de modificar su criterio previo de que sólo a grupos de entes y no a entes individuales, puede emitirse una directriz-, con la potencial consecuencia de que ésta pueda ser destituida por el Consejo de Gobierno si se dan los supuestos del Artículo 98 de dicha LGAP.

Hay aquí a juicio nuestro, una incompatibilidad jurídica y política que no debe darse en modo alguno, pues el régimen de dirección tiene que ser transparente y eficaz como pretendió el Legislador, y no exponérsele a factores disonantes que pueden enturbiarlo producto de otros diseños legislativos impensados o incoherentes, a contrapelo del muy sano espíritu y letra del Art. 10 de la misma LGAP, mas también del Art. 16 de la misma Ley.

El problema se repite cuando analizamos la existencia de presidentes ejecutivos con rango de ministros sin cartera. Potencialmente, estos deberían ejercer la misma potestad de dirección gubernativa en la LGAP. Aquí, la "rendición de cuentas" es más complicado materializarla sobre todo según el Art. 121 inciso 24) según veremos de seguido, pues un presidente ejecutivo es según la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974 un subordinado de la junta directiva del ente que responde por los acuerdos colegiados de ésta. Como ministro sin cartera, sin embargo, podría emitir directrices a la propia junta directiva de la que es parte, con las consecuencias conocidas que se darían producto de la jerarquización política y competencial que hemos analizado hasta ahora. La Asamblea Legislativa, ¿a quién pediría cuentas entonces: al ministro sin cartera, o al presidente ejecutivo, a sabiendas de que ambas posiciones o roles son radicalmente distintos y estarían entronizados en una misma persona? En el caso de la Ley No. 8131 según el Título X de responsabilidad administrativa, ¿por cuál omisión de decisiones o directrices oportunas se imputaría responsabilidad al jerarca unipersonal de un ente autónomo: al ministro sin cartera, o al presidente ejecutivo, cuando las potestades asociadas a ambos roles son totalmente distintas y conflictivas pero las ejerce formalmente una misma persona?

Artículo 121 inciso 9) con respecto a la admisión, por parte de la Asamblea Legislativa, de acusaciones interpuestas contra quienes ejerzan como Presidente de la República, Vicepresidentes y otros, y el inciso 24) en cuanto a la ***formulación de interpelaciones*** *por dicha Asamblea Legislativa* ***a los Ministros de Gobierno y a censurarlos*** *cuando fueren culpables de errores graves que hayan causado o puedan causar* ***perjuicio evidente a los intereses públicos.***

Sostenemos que **incumplir las leyes aquí referidas, o los mandatos constitucionales expresamente enunciados arriba**, y en particular incumplirlos como producto de otro incumplimiento particular de las normas y leyes que abajo revisaremos en detalle

pero que están llamadas a ordenar ese desempeño visionario, unitario y eficaz de tales Ministros de Gobierno, **constituyen errores graves con efectos perjudiciales evidentes a los intereses públicos.**

No interpelar oportunamente a dichos Ministros sobre dichos incumplimientos explícitos que arrojan evidentes y concretos saldos negativos en cuanto a los mejores intereses públicos, constituye también una omisión grave por parte de la Asamblea Legislativa por cuanto implica que ésta no está desplegando la visión analítica necesaria por inacción misma de los Diputados, de sus asistentes y asesores particulares y del mismo Departamento Técnico de la Asamblea que los apoya a todos sin distingos partidistas, y en consecuencia **no están ellos interpelando constantemente a los Ministros** en lo particular a pesar de los múltiples errores e incumplimientos legales que cometen en su gestión ministerial, ni con respecto a lo que estas otras leyes generales sobre dirección y planificación les han asignado en cuanto a direccionar y vigilar el desempeño de grupos de entes autónomos en cada sector de actividad bajo su mando político.

Para mejor sustento del lector, puede consultar el documento con estas posiciones críticas y bien fundamentadas que hicimos del conocimiento de la Asamblea Legislativa tanto a nivel de la Comisión de Nombramientos como directamente ante la mayoría de Diputados pues se las enviamos por correo electrónico a todos y cada uno de ellos.[25]

Artículo 140 sobre deberes y atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, principalmente los siguientes incisos: 3) ***sancionar y promulgar las leyes****, reglamentarlas, ejecutarlas y* ***velar por su exacto cumplimiento****; 6)* ***mantener el orden y la tranquilidad de la Nación****, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas; 7)* ***disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes;*** *8)* ***vigilar el buen funcionamiento*** *de los servicios y dependencias administrativos; 18) darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y* ***expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes;*** *20)* ***cumplir con los demás deberes y ejercer las otras atribuciones*** *que le confieren esta Constitución y las leyes.*

Estas obligaciones no han sido adecuadamente ejercitadas por ningún gobierno, en particular a la luz de las normas legales que desde 1968 con la promulgación de la Ley de Planificación Urbana han venido a proporcionar mandatos precisos, esquemas e instrumentos para poder cumplir "las respectivas autoridades gubernativas" con el ejercicio eficaz y oportuno de aquellas obligaciones concernientes a la adecuada ejecución, vigilancia del impacto y asunción de acciones correctivas con respecto a las leyes en este país, sobre todo aquellas leyes que han requerido de tales autoridades gubernativas una visión y capacidad de manejo o administración articulada o convergente de unas con otras, o bien bajo mandatos superiores en otras leyes superiores para lograr ese manejo articulado y convergente de los derechos de los habitantes. [26]

---

[25] Nos referimos al amplio desarrollo que el suscrito hizo ante la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa del Cuestionario para optar al cargo de Contralor General de la República en abril del presente año, en donde estos conceptos y análisis básicos se transmiten de acuerdo a las 42 preguntas planteadas para todos los candidatos a Contralor.

[26] Un análisis de fondo y sin ambigüedades sobre esta materia aplicada al campo de la lucha contra la pobreza, fue realizada por el suscrito y otros colegas universitarios de otras disciplinas por encomienda de

Artículo 149 sobre Responsabilidades conjuntas del Presidente y cada Ministro cuando hubieran participado en ciertos actos como los señalados en el inciso 4) en términos de ***negarse a publicar o ejecutar las leyes*** *y demás actos legislativos, y el 6) que especifica esa responsabilidad conjunta* ***en todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa****.*

Se demostrará abajo /y en Anexo 2/ –aparte de lo demostrado hasta ahora- cuáles leyes expresas han sido violadas por quienes desde siempre han ocupado los cargos denominados Poder Ejecutivo, leyes tanto específicas destinadas a regular derechos de los habitantes en cada campo de actividad socioeconómica y ambiental, como leyes generales sobre dirección y planificación de procesos, destinadas a poner orden en el manejo o administración de los procesos públicos en todo campo de actividad y entre éstos.

Artículo 175, establece que la Contraloría General de la República aprobará los presupuestos municipales y fiscalizará su ejecución

Artículo 181, sobre la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen que la Contraloría debe emitir a la Asamblea a más tardar el primero de mayo sobre tales presupuestos

Artículo 183 sobre el carácter auxiliar de la Contraloría General con respecto a la Asamblea Legislativa

Artículo 184, sobre todo el inciso 3) envío anual a la Asamblea de una memoria con ***opiniones y sugestiones, entre otras cosas, que el Contralor considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;***

La Contraloría General de la República, en ninguna Memoria Anual suya pero menos en su praxis fiscalizadora, salvo a partir de la Memoria correspondiente al año 2002 pero sin consecuencia alguna en su forma de actuar en el ejercicio posterior de sus competencias y obligaciones legales sino hasta fines del 2006 según nos consta, había reconocido la existencia y obligatoriedad suya propia, y de las diversas autoridades gubernativas, de hacer cumplir las leyes en sentido concreto y global que afectan la racionalidad y eficacia en la asignación y ejecución del gasto público,

---

la Rectoría de la UCR, y publicada en un documento formal intitulado *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza,* en noviembre del 2002, y presentado al Presidente de la República y a la Primera Vicepresidenta, y al Consejo Social por disposición del Presidente, en enero del 2003, sin que hubiera luego, posterior a la entusiasta acogida por el señor Presidente, ningún seguimiento ni rectificación gubernativa en cuanto a los graves señalamientos proporcionados por la UCR en términos de incumplimientos y errores alrededor del marco jurídico-conceptual mayor aquí identificado. El documento universitario tuvo como subtítulo el siguiente: "Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa". Las críticas posteriores de la Contraloría arriba señaladas sobre el "Consejo Social" y el "Plan Vida Nueva" del Gobierno hace pocos meses, confirman la correcta apreciación crítica en ese planteamiento universitario, aunque tampoco la Contraloría se hizo eco de él en lo que el correcto análisis de la UCR sobre incumplimientos legales y efectos negativos reales para los pobres, describió con total claridad y apego a la noción de modelo-país de bienestar en la CP, o sea derechos de los habitantes de cuyo cumplimiento la Contraloría debe ser la más rigurosa garante en calidad de la labor fiscalizadora diaria y proactiva que ejerce sobre la Administración.

nunca recomendando a la Asamblea Legislativa **opiniones o sugestiones necesarias** para el mejor manejo de los fondos públicos sustentadas en ese marco legal superior que ha estado disponible para ordenar con la máxima racionalidad posible y deseable, dichas asignación y ejecución del gasto público por sectores de actividad y regiones de desarrollo. Ha contribuido directamente así dicha Contraloría, al desorden y fragmentación imperantes en el desempeño ordinario de las respectivas **autoridades gubernativas** que han incumplido por su lado sus obligaciones constitucionales de **disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes, vigilar el buen funcionamiento** de los servicios y dependencias administrativos, darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y **expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes y cumplir con los demás deberes y ejercer las otras atribuciones** que le confieren esta Constitución y las leyes. [27]

.

Artículo 188, sobre la condición constitucional de las instituciones autónomas del Estado administrativamente independientes y ***sujetas a la ley en materia de gobierno.***

No ha querido ninguna autoridad gubernativa desde la promulgación de la Ley General de la Administración Pública de 1978, reconocer que ésta vino a entronizar el régimen de dirección gubernativa previsto en dicha reforma constitucional de 1968 **en materia de gobierno,** obligando ella al Poder Ejecutivo a asumir y ejercitar un tipo de dirección vía directrices que debían ordenar la actividad, no los actos, de los entes autónomos mediante la imposición de metas y tipos de medios, tal y como se argumentará de seguido en el numeral 2 sobre esta LGAP.

Consecuentemente, no ha sido este régimen consistente y continuamente aplicado por ningún gobierno desde 1978, de manera que no se ha ejercitado esta competencia mayor llamada a lograr el orden y concierto interinstitucional que los legisladores buscaron en 1968 con esa reforma constitucional para posibilitar un desempeño del Gobierno y sus instituciones unitario e integrado en contraposición al des-concierto

[27] Sin embargo, la Contraloría reconoció en su Memoria Anual 2002 por primera vez la existencia de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos, la Ley de Planificación y la Ley General de la Administración, y aunque se queda corta en la interpretación e implicaciones de su convergencia normativa al menos las enuncia como importantes para visualizar mejor un más eficaz desempeño del Gobierno y sus instituciones. Sin embargo, no sólo no las analiza en profundidad en esas innegables articulaciones a pesar de contar con un marco referencial que se les hizo llegar a finales del 2001 por el suscrito (LA PLANIFICACION, EL PRESUPUESTO, Y SU INCIDENCIA EN EL DESEMPEÑO DEL ESTADO. *Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos,* Johnny Meoño Segura, Consultor PNUD, San José, 25 octubre 2001), sino que no las aplica para nada en su gestión fiscalizadora posterior, a juzgar tanto por su Memoria Anual 2003 y por sus constantes dictamenes sobre situaciones en las que debiendo prevalecer una óptica sectorial y regional, las restringe al desempeño particular de cada institución, sin superar así esa unilateralidad en los análisis que permitirían enriquecer mucho más su exigibilidad de cuentas ante el Gobierno de la República y su asesoramiento a la Asamblea Legislativa para un mejor control político con visión también sectorial y regional. **Nota de actualización:** los últimos informes de fiscalización de esa Contraloría en el 2007, 2008 y este año 2009, así como la Memoria Anual 2008 recién producida en mayo, ya reflejan intentos serios aunque aun tímidos y conceptualmente débiles, de fiscalizar sectores de actividad y el desempeño y responsabilidad de ministros en su condición de "rectores" sectoriales, por fin emplazándolos por los resultados de tales grupos de instituciones. Los medios de comunicación aun no parecen entender la importancia de este tipo de análisis fiscalizador, y entonces no divulgan adecuadamente esos análisis como sí divulgan las denuncias o fallas concretas y más "llamativas" –sensacionales o que mejor "venden" ejemplares- que también se encuentran en esos informes contralores.

generado fácticamente durante los años precedentes y desde 1949, cuando la CP consagró en su Artículo 188 la total autonomía de gobierno y administración para tal tipo de ente o institución autónoma, el cual proliferó como una modalidad novedosa y adecuada –y reactiva a los desmanes de intervencionismo político partidista desde el Gobierno Central denunciados durante esa misma década de los cuarentas- para acometer preferentemente la mayoría de las prestaciones visualizadas en los derechos de los habitantes consagrados en la misma Constitución Política.

En su lugar, los gobiernos y la Asamblea Legislativa acordaron leyes como la de juntas directivas 4-3 No. 4646 de octubre 1970, y la de Presidencias Ejecutivas No. 5507 de mayo de 1974, las cuales pretendieron subsanar –con resultados nefastos para el país hasta el día de hoy- la "descoordinación" o desarticulación que cada ente autónomo creado por Ley desde 1949, mas aquellos pocos creados en la misma Constitución Política, venían mostrando en términos de lo que debía ser una mayor integración con las acciones del Gobierno Central o conjunto de ministerios. La reforma dicha al Art. 188 de la CP en 1968, precisamente sabemos que respondió a esa sentida necesidad por una mayor articulación interinstitucional bajo la tesis de que el Estado es unitario y no podía fragmentar tanto su accionar en sustento de una idea de "autonomía plena de gobierno y administración" que se otorgó a tal tipo de institución autónoma en esa CP. **La respuesta con esas leyes 4-3 y de presidencias ejecutivas, no constituyó la "ley" que la reforma constitucional previó**, y más bien, insistimos, se dieron a partir de ellas abusos, clientelismos e influencias de todo tipo que si bien permitieron aproximar más dicho accionar al del Gobierno Central, no fue sobre las bases de una racionalidad política e institucional que sí se introdujo con la LGAP en 1978, **vía el régimen de dirección gubernativa** que enunciamos abajo.

El régimen de presidencias ejecutivas tuvo en particular un sustento legal o de Ley relativamente sano y limitado para lograr una mejor integración entre cada ente autónomo y el Gobierno Central, sujetando **al Presidente Ejecutivo a actuar como la máxima figura unipersonal en materia de Gobierno de cada institución, pero restringida a coordinar al ente con otros y a "velar por la ejecución" de los acuerdos de la Junta Directiva**. Sin embargo, **su Reglamento No. 4199-P de octubre de 1974, fue a nuestro juicio más allá de la Ley misma** y otorgó al Presidente Ejecutivo competencias y funciones que la misma Ley de Presidencias Ejecutivas y la Ley 4-3 seguían reservando a los Gerentes. Fue a partir de ese momento cuando el país presenció, sin que muchos lo entendieran y denunciaran, un punto de inflexión en los contrapesos que el sistema institucional mantenía aun con la Ley 4-3 y la de presidencias ejecutivas para evitar una intromisión desmedida del Gobierno como tal en la gestión administrativa de tales instituciones autónomas. **Tal Reglamento normó y entronizó, precisamente, una intromisión desmedida e ilegítima** del presidente ejecutivo en la gestión administrativa o gerencial de cada ente, involucrándose en aspectos gerenciales/administrativos que la Ley referida nunca le otorgó.

El Gobierno de la República pudo, así, aplicar prácticas políticas e institucionales en tales entes que no tenían fundamento alguno en las nociones más sanas y válidas de direccionamiento político de tales entes vía planes y programas o formulación sólida y bien sustentada de políticas superiores de gobierno. **Las nociones de sectores de actividad y de regiones de desarrollo entronizadas en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del mismo año de 1974 tal y como se verá abajo, no fueron**

inmediatamente asumidas por el Gobierno como una forma correcta de contrarrestar los efectos indeseables, nocivos o arbitrarios que tal ingerencia desmedida en la gestión administrativa de aquellos entes vía juntas directivas con mayoría oficialista y un presidente ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno, empezó a provocar según lo estudiamos objetiva y detalladamente desde la entonces División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN. [28]

Artículos 191, 192 y 193, sobre El Servicio Civil, sobre todo el 192 que establece que "con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzoza de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

Artículo 194, sobre el juramento que deben prestar los funcionarios públicos según lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Constitución.

2. Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978

Esta es a nuestro juicio, la Ley que la reforma constitucional de 1968 al Artículo 188, previó para delimitar los conceptos y materias de gobierno y administración con respecto a las instituciones autónomas. Este criterio tiene sustento jurisprudencial en diversas Resoluciones de esta Sala IV, algunas de las cuales utilizamos abajo para reforzar nuestras tesis interpretativas.

Primeramente, consideramos relevante, para interpretar **cómo entender y aplicar las demás leyes que regulan los derechos de los habitantes** vía competencias y prestaciones asignadas a ministerios y demás entes públicos, recapitular los primeros artículos de dicha LGAP que muy pocos abogados y especialistas en el sector público toman en cuenta para sus continuas y múltiples resoluciones o dictámenes o asesoramientos a sus respectivos jerarcas institucionales.

2.1 Concatenación de leyes convergentes: la LGAP constituye un "ápice jurídico" que permite entender la más racional jerarquización de competencias para el "buen gobierno"

[28] En 1975 se realizó en la entonces OFIPLAN un estudio sobre estas nacientes interacciones, por parte de la División de Planes y Política Administrativa, y se identificaron las distorsiones institucionales y administrativas que la figura del régimen de presidencias ejecutivas incorporó en la praxis normal de las instituciones autónomas, sobre todo a partir del Reglamento de la Ley de octubre de 1994 pues fue por éste como se le asignaron al Presidente Ejecutivo todas las funciones de los Gerentes, incurriéndose así en una ilegalidad que nadie en aquel momento confrontó, salvo lo planteado en ese documento técnico que no fue acogido ni objeto de reflexión por las autoridades gubernativas con responsabilidad de hacerlo en aquel momento, y los planteamientos del suscrito en diversos documentos y libros, y públicamente en la página 15 del periódico La Nación.

No debe perderse nunca de vista por nadie, en particular por los ciudadanos como tales y por los órganos fiscalizadores de la Administración Pública, y sobre todo por la misma Asamblea Legislativa en su labor de control político sobre ésta, **las disposiciones en el Libro Primero, Título Primero, Capítulo Único de dicha LGAP**, sobre todo los artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 16, todos los cuales garantizan –para la mejor comprensión de los procesos administrativos- racionalidad, reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, y el debido respeto a los derechos e intereses del particular. Sobre todo, según lo establece sin ambigüedades el

Artículo 19, inciso 1: El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.

De igual relevancia estratégica para comprender la noción de Estado unitario que manejamos en este documento, es el Artículo 10 inciso 1. que establece dos conceptos totalmente ignorados, según se anticipó líneas atrás, por tantos en el diseño de políticas públicas o de normas administrativas que buscan regular el comportamiento de jerarcas y funcionarios públicos en su relación orgánica y funcional con el habitante: *1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular; 2.* ***Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas*** *y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.* **De aquí nuestra insistencia en cuanto a la interpretación sobre la administración articulada en que todos deben incurrir** con respecto a estas varias leyes generales o superiores sobre dirección y planificación en particular, pues lo contrario **–su manejo unilateral- no producirá el efecto agregativo que ellas están llamadas a generar en los procesos públicos asociados.**

Sigue reconocer que toda política pública en este contexto mayor, además, es deseable que encuentre sustento para su eficacia real en la asignación o utilización de recursos presupuestarios que la materialicen; y viceversa: todo recurso presupuestario debe responder a una política pública dirigida claramente a resolver problemas desde la óptica de los derechos de los habitantes consagrados en la CP, no importa cuál institución se tenga frente al escrutinio del analista, o del ciudadano. **De lo contrario se da un salto mayor, que detallaremos abajo, en cuanto al concepto de POLITICA PUBLICA que acaba siempre desconectando la sana declaración constitucional de derechos, del desempeño institucional y de los mismos ciudadanos para lograr aquellos.**

Art. 26 b. sobre la competencia del Presidente de la República para ejercer en forma exclusiva la ***dirección y coordinación de las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;***

Artículo 27.1 en cuanto a la competencia de ***los Ministros conjuntamente con el Presidente****, de ejercer las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y* ***dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada del respectivo ramo****, y los*

Artículos 98, 99 y 100 que regulan lo pertinente a esa competencia de dirección en forma de un ***ordenamiento de las actividades, no los actos****, de los órganos sujetos a dicha dirección, a través*

de la ***imposición de las metas de la misma y los tipos de medios que habrán tales órganos de emplear para realizarlas****, así como con respecto a las sustituciones del Titular por incumplimiento de directrices, y las calidades del concepto mismo de directriz, mas también la vigilancia sobre su cumplimiento que el órgano director debe desplegar para que aquélla surta efecto sobre los órganos dirigidos. La consecuencia de incumplimientos reiterados e insatisfactorios, pese a intimaciones específicas, por el órgano dirigido de tales directrices, sabemos que da lugar (Art. 98, LGAP) a una remoción y sustitución de éste sin responsabilidad estatal, inclusive tratándose de juntas directivas de entes autónomos siempre y cuando esto sea hecho vía Consejo de Gobierno.*

2.2 Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado

En este contexto es que presentamos la argumentación de que, aun cuando hay Resoluciones previas de la Sala Constitucional sobre algunos de estos elementos en la LGAP según veremos abajo, no es razonable entender –pues va a contrapelo del espíritu y letra de los Artículos 10 y 16 de la LGAP y el 140.3 y 140.8 de la Constitución Política, entre otras razones- el concepto de **dirección política** o gubernativa limitado a que un Ministro conjuntamente con el Presidente de la República, **solo debe poder direccionar en un momento determinado al total conjunto de entes de su ramo o sector** cuando ello sea necesario, lo cual implica sólo emitir directrices que transmitan "metas y tipos de medios globales y articuladores de valor genérico" para todas las Administraciones a impactar, para con ello lograr objetivos sectoriales de interés gubernativo y que son superiores a los de cada ente en particular.

Debe también el Poder Ejecutivo, a nuestro juicio, poder direccionar el desempeño de entes individuales cuando la actividad de cada uno exija de una formulación ministerial de metas y tipos de medios propios y particulares para cada ente, habida cuenta de que **el concepto de sector institucional implica el agrupamiento de diversas Administraciones según objetivos superiores a cada una de ellas que no están normalmente normados en ley alguna**, sino que corresponde definirlos por decisiones de política formal al Gobierno de la República vía cada Poder Ejecutivo rector de sector. [29]

Tales objetivos sectoriales superiores o mayores a los objetivos legalmente definidos para cada Administración o institución, exigen incurrir en el "ordenamiento" de ACTIVIDADES de varias otras Administraciones además de la Cartera propia del respectivo ministro –cuando la tiene-, y ello no siempre podrá lograrse a través de

[29] Véase el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983, el cual sustituyó al vigente desde 1979 que establecía el concepto de Sector de actividad gubernativa y las competencias del Ministro rector de Sector. Aquel Decreto no es cumplido aunque está vigente, pero en todo caso la Ley General de la Administración Pública continúa normando a nivel superior esta materia, por más que los gobiernos no hayan querido aplicar o ejercitar ese Decreto de 1983 y asumir las responsabilidades derivadas de él en cuanto al ejercicio responsable y constructivo del poder político institucionalizado que se ha puesto en sus manos. También puede consultarse para una mejor comprensión del desarrollo conceptual de esta y otras modalidades de organización pública adoptadas en Costa Rica desde 1976, nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica,* EUCR, 2a. edición, San José, 1986.

directrices de política genéricas de igual o idéntico valor de contenido (Metas y Tipos de Medios) para cada Administración dentro de una noción de "conjunto de Administraciones" como lo es el "sector de actividad" tal y como se desprende de diversas Resoluciones de la misma Sala IV que abajo incorporamos y comentamos. Por el contrario, tendrán tales directrices que especificar aspectos particulares de cada actividad de cada Administración, para lo cual las metas y tipos de medios han de ser necesariamente distintos, de un nivel de especificidad y de un género y naturaleza imposibles de definir en una "directriz genérica" para todas las Administraciones involucradas, sobre todo en sectores complejos con muy diversas y disímiles competencias o actividades pero que en conjunto hacen un "todo orgánico".

De lo contrario, será difícil materializar en muchos casos de sectores complejos, las otras tareas superiores en la LGAP de "vigilar" el cumplimiento de tales directrices, valorar su motivación o sustentación específica en normas legales superiores o en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley No. 8131, Art. 4, 32.a y 53, según se verá abajo) para que la Contraloría apruebe o impruebe presupuestos anuales y establezca responsabilidades por incumplimientos de jerarcas, o para conminar a cumplir y destituir juntas directivas de entes autónomos vía Consejo de Gobierno cuando incumplan directrices injustificada y reiteradamente, según la LGAP.

Planteamos de nuestra propia interpretación teórica-conceptual para consideración del lector, que el concepto de política gubernativa correspondiente a la competencia de dirección política o gubernativa entronizada en este régimen particular de dirección interorgánica en la LGAP, debe por lógica, técnica y razonabilidad, además de transparencia y conveniencia, corresponder a la noción de METAS y TIPOS DE MEDIOS según definición en el Artículo 99 de dicha LGAP. **La directriz gubernativa, entonces, está llamada a constituir el instrumento por excelencia que comunique políticas gubernativas** a las Administraciones sujetas a la competencia o potestad de dirección unitaria por parte del Poder Ejecutivo del respectivo ramo o sector. [30]

Nos queda claro que en este texto legal, **el Artículo 99 no establece la condición que la Sala IV ha interpretado en esta materia –véase la siguiente sección- de que la competencia de dirección sólo puede aplicarse al total conjunto de instituciones descentralizadas o a grupos de éstas, mas no a instituciones específicas o particulares** (directrices particulares a un ente específico).

No dice dicho texto legal, en efecto, que un órgano de administración activa puede ordenar la actividad, pero no los actos, de "grupos de otros órganos", sino "del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas...". El Art. 100 es igualmente claro al establecer en inciso 1 que "Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas...". Inciso 2: "el órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido...", e inciso 3: "el órgano director tendrá también potestad para coordinar al

[30] En 1979 elaboramos en OFIPLAN un documento interpretativo intitulado *Directrices políticas socioeconómicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública*, OFIPLAN, aprobado en Consejo de Gobierno en abril de 1979 y oficializado también en la siguiente Administración Monge Alvarez (1982-86). Se adjunta fotocopia del mismo.

dirigido con otros...". No vemos manifestación alguna del legislador en cuanto a que esa relación bilateral entre un órgano que dirige y otro que puede ser dirigido, tiene que darse grupal o colectivamente entre el órgano que dirige y varios otros órganos dirigidos.

Política gubernativa, dejaría de ser así cualquier enunciación o balbuceo que a cualquier funcionario o jerarca, o a los mismos partidos políticos en la elaboración de sus programas electorales, se les ocurra, para convertirse en aquella definición legalmente sustentada que permitirá, finalmente, al Gobierno de la República entronizar, y al país lograr, una claridad conceptual incontestable en cuanto a cómo él mismo y las demás Administraciones sujetas a su dirección política superior verán ordenadas, por ramos o sectores, las ACTIVIDADES que leyes generales o específicas, o sus propias leyes orgánicas constitutivas, les asignan como razón de ser de su existencia institucional.

2.3 El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices

Lo que a nuestro juicio la LGAP establece con claridad como contenido u objeto de la dirección gubernativa enunciada en Arts. 27.b y 26.1 pero desarrollada instrumentalmente en Arts. 98, 99 y 100, y que no tiene desarrollo jurídico-conceptual en ninguna otra ley, es el concepto de ACTIVIDAD. Metas y Tipos de Medios, nos resultan así categorías inferiores pues son las que permiten entender cómo el Poder Ejecutivo en su condición de órgano de administración activa podrá dirigir a órganos menores o inferiores según la naturaleza de la ACTIVIDAD que debe ser ORDENADA. No estamos, así, ante cualquier función u objetivo o programa de una institución dirigida como "objeto de dirección", sino ante su ACTIVIDAD. No tiene sentido práctico, entonces, hablar de políticas, o fines, metas y medios, u objetivos políticos, cuando la LGAP es tan clara en su determinación conceptual de qué es y cómo ejercitar la potestad de DIRECCION GUBERNATIVA.

El concepto de ACTIVIDAD, lo hemos desarrollado a fondo previamente. Téngase ahora presente un marco referencial de sectores de actividad que adjuntamos para sustentar mejor nuestro argumento anterior. [31]

[31] Adjuntamos en Anexo 3 como apoyo al presente razonamiento, parte del primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública en Costa Rica elaborado como parte de una actividad del Observatorio del Desarrollo, OdD, de la UCR en diciembre del 2004. De particular relevancia para el presente caso, es el análisis que se hace sobre la constitución de diversos sectores de actividad, su configuración institucional compleja y heterogénea, y su obligatoriedad de concurrir todas las Administraciones referidas en la consecución de objetivos comunes pero superiores a cada institución en particular. Algunos de esos objetivos están nítidamente enunciados en leyes generales que podrían ser tenidas como "leyes sectoriales", y aun así se requieren directrices particulares que orienten u ordenen las actividades particulares de cada Administración según sus competencias legales propias de acuerdo a su propia ley de creación, pero que tienen que ajustarse de maneras particulares, no genéricas, a objetivos sectoriales que corresponde al Poder Ejecutivo del ramo o sector precisar de maneras que no queden dudas sobre la contribución específica de cada Administración al desempeño del conjunto que hará posible alcanzar objetivos superiores a los de cada una de éstas.

Se podrá llegar así, finalmente, a una conveniente congruencia entre realidad jurídica y realidad política e institucional, al menos en el ámbito de la administración pública, o bien de las "autoridades gubernativas" que más están en obligación y condiciones de materializar el modelo país configurado en la Constitución Política.

Habrá, así, una funcionalidad incontestable del Régimen de Derecho y del principio de Legalidad también consagrados en nuestro ordenamiento constitucional, en vez del divorcio enorme que en la praxis hemos denunciado arriba, y que retomaremos abajo, entre modelos constitucionales y legales, y comportamiento real del costarricense, pues es este factor el que más niega vigencia plena y operativa a aquellos y convierte la producción legislativa y la administración de la legalidad disponible para el desarrollo integral del país, en letra muerta o disfuncional que, en la praxis de la acción política e institucional de los gobiernos, impide dar el salto definitivo y consistente hacia mejores niveles de bienestar integral claramente visualizados en la misma Constitución Política.

Ello será posible por cuanto los diseñadores de políticas públicas al menos en apoyo de cada Ministro o, más bien de cada Poder Ejecutivo rector, tendrán que someterse al ejercicio y a la disciplina de sopesar y sustentar cada propuesta de política que sería formulada por el Ministro respectivo –pero igual cabría para cada junta directiva de ente autónomo hacia su propio "interior"- con pleno sustento en la o las ACTIVIDADES que la ley o leyes asignan o imponen a cada ente o a grupos de estos, de manera que la política consista en la definición de las METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios para instrumentar, ORDENANDO, esas ACTIVIDADES.

Tal congruencia y consistencia conceptual y jurídica, llevará a una consistencia y congruencia programática y presupuestaria en donde nadie podrá perderse por no tener un marco referencial superior tan sólido, común e integrador de la compleja acción interinstitucional que se da en el país en la diaria búsqueda de cómo materializar el modelo país en la Constitución Política.

2.4 La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden funcional

Sin embargo, no es difícil constatar en la praxis que el uso de la DIRECTRIZ GUBERNATIVA por los distintos gobiernos pasados y por el presente, es muy escaso, errático, y muy técnicamente infundamentado.

Pocos ministros emiten directrices a los entes autónomos que legalmente están bajo su mando político, precisamente en parte porque los sectores como tales no están operando y en consecuencia los ministros no enfrentan el reto o el requerimiento diario de tener que "direccionarlos" vía tal instrumento preciso. Por otro lado, técnicamente hablando el mismo MIDEPLAN contribuye a distorsionar la utilidad y contenido de la directriz cuando las emite vía Decretos Ejecutivos, sin parar mientes

en que ambos son instrumentos distintos y complementarios que regulan objetos y situaciones distintas aun cuando estemos ante un mismo ente u "órgano dirigido". [32]

Tampoco se tiene claridad sobre el objeto de las directrices, o sea sobre METAS y TIPOS DE MEDIOS, y menos sobre la relación causal de éstas con respecto a las ACTIVIDADES de los entes a los que se remiten las directrices, **habida cuenta de que tales ACTIVIDADES sólo pueden tener, como se ha dicho arriba, sustento legítimo en el marco jurídico de constitución del ente** respectivo, o de leyes generales o específicas sobre materias vinculadas al ente pero que revisten una naturaleza distinta de lo que es la creación legal específica del mismo ente (e.g, como la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Biodiversidad, o la Ley de Suelos; o el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Ellas regulan una materia o ACTIVIDAD genérica o específica pero complementaria o supletoriamente a las ACTIVIDADES que cada ley orgánica asigna o define para ministerios o entes autónomos específicos).

La motivación legal de muchas de estas directrices según lo hemos estudiado en nuestra actividad de investigación académica desde la UCR o desde las distintas posiciones públicas que hemos desempeñado o en trabajos de consultoría, **no corresponde en casi ningún caso a un ORDENAMIENTO de la ACTIVIDAD** asignada a un ente o conjunto de entes; menos, corresponde a la identificación clara de METAS y TIPOS DE MEDIOS, de manera que su mera formulación no sólo no está legalmente motivada sino que no garantiza en absoluto que lo que se está DIRIGIENDO o DIRECCIONANDO sean ACTIVIDADES según se deben entender éstas del texto de la Ley General de la Administración Pública en su claro Artículo 99 y más competencialmente, según el Artículo 27.1. **El Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983 ya referido arriba, reglamentaba estas normas con propiedad y suficiencia** (fue derogado en el 2008 por el actual Gobierno).

Más grave aún, es que no señalan esas directrices para nada los derechos constitucionales del habitante, ni las obligaciones tutelares del Estado, que están en juego en cada caso.

2.5 El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa

Es importante hacer ver que a nuestro juicio este régimen de dirección gubernativa en la LGAP sobre Administraciones centrales e instituciones descentralizadas, imponía y exigía desde un principio una confrontación y superación de las prácticas más bilaterales, subjetivas e informales que el Gobierno había establecido con cada institución a partir de la Ley de Presidencias Ejecutivas y del Reglamento de ésta referido arriba.

La noción de sector de actividad bajo ministros rectores, tampoco se aplicó rigurosamente durante la siguiente Administración 1978-82 aunque hubo una mayor atención y disposición a hacerlo a partir del liderazgo que OFIPLAN ejerció para

[32] Véase Oficio AJ-222-04 de MIDEPLAN al suscrito. Sobre todo, se aplica esta "técnica" en materia de "directrices presupuestarias".

lograrlo con total sustento en el aporte tecnocrático que se dio al Ministro de Planificación de aquel momento.

No se ha entendido en el país aun, y no han querido los partidos políticos y los gobernantes a pesar de nuestros propios desvelos fácticos para hacérselos ver por múltiples vías y de claras Resoluciones de la Sala IV en sentido parecido, que con dicho régimen de dirección política el país estaba obligado a adquirir desde 1978 una transparencia institucional total pues el gobierno tenía que direccionar a tales entes vía directrices formales de política remitidas a cada junta directiva que tenían que ser escritas y publicadas en La Gaceta para conocimiento de todo mundo, y no vía peticiones subjetivas e informales "bajo la mesa" por cada ministro o por el mismo Presidente de la República o Ministro de la Presidencia como ha sido práctica común, al Presidente Ejecutivo respectivo.

Ante tal ausencia de ejercitación vía directrices de ese régimen de dirección gubernativa en la LGAP, el país no ha contado con un sistema objetivamente práctico de registro de la voluntad política superior de las autoridades gubernativas con potestades para direccionar el aparato público en su total conjunto o por sectores de actividad.

Téngase presente el caso conflictivo de ministros rectores sentados en juntas directivas como presidentes o miembros con voz y voto, y presidentes ejecutivos con rango de ministros sin Cartera.

Esto implica que ha habido una total falta de verificación objetiva y formal por los habitantes de este país, en cuanto a las intenciones reales de cada Gobierno para instrumentar por un lado el modelo país consagrado en la CP en términos de derechos de los habitantes, e **instrumentar por otro lado su programa ofrecido en campaña electoral, el cual de todos modos tendría que tener validez legal y política sólo si transmitiera una estrategia clara y concreta** de cómo el partido proponente haría, de llegar al Gobierno, para materializar de la mejor manera posible ese modelo país en la CP a través de su eventual gestión gubernativa vía el conjunto de propuestas concretas de políticas, estrategias y acciones para impactar el gasto público y el desempeño de las instituciones y funcionarios de quienes depende, precisamente, la materialización correcta y efectiva de ese modelo país en la CP.

Ninguna autoridad gubernativa ha asumido, así, ninguna responsabilidad unipersonal y concreta por lo que debió haber sido un rol muy distinto de cada una en el direccionamiento por sectores de actividad y regiones de desarrollo, de ese creciente multimillonario gasto público propio del engranaje interinstitucional, también creciente a partir de nuevas asignaciones asumidas por los gobiernos mismos o de nuevas leyes que siguieron creando instituciones y asignaciones competenciales, sin tomar nunca en cuenta que las nociones de sectores y regiones estaban adecuadamente reguladas en esa LGAP aquí referida y en la Ley de Planificación de 1974 referida en el siguiente punto, para asegurar el logro de una mayor eficacia y transparencia de tal gasto público y efectivamente resolver los problemas asociados a la protección o restitución de los derechos constitucionales del habitante.

El análisis aportado previamente debe ser útil para comprender una situación jurídica e institucional compleja pero que admite una solución política y técnica tan sencilla como jurídicamente sólida: tantas leyes orgánicas y generales previas a la Ley de Planificación Nacional de 1974 y sobre todo previas a la LGAP de 1978, definían competencias o funciones para los respectivos Ministerios o Carteras, de "definición de políticas" o "dirección gubernativa" de las políticas en el campo respectivo, fuese salud, educación, o cualquier otro, según veremos posteriomente.

La LGAP vino a nuestro juicio, a reformar y recomponer la totalidad de leyes existentes que buscaban tímidamente enmarcar dentro de una política gubernativa central, el desempeño del disperso y prolífero conjunto de entes autónomos creados al amparo del Art. 188 de la CP. Así como se anticipó al inicio de este numeral, es preciso entender cómo esta Ley vino a enmarcar a esas otras, y cómo estas otras ayudan a comprender de manera más holística o integral el significado jurídico-conceptual y el ejercicio más instrumental y deseable por racional, conveniente, oportuno y eficaz, de la competencia de dirección gubernativa aquí referida.

Si todo esto se comprende bien, se comprenderá entonces lo que debe ser el rol de todo ministro sectorial, y por añadidura de la falta de transparencia asociada al caso de ministros en juntas directivas de entes autónomos y de presidentes ejecutivos con rango de ministros sin Cartera.

3. Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974:

Artículo 1, establece la creación de un Sistema Nacional de Planificación con objetivos claros y concretos encaminados a intensificar el crecimiento de la producción y productividad del país, ***promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado, y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos*** *en la solución de los problemas económicos y sociales;*

Artículo 2, en el cual se compromete a dicho Sistema Nacional de Planificación a realizar varias funciones, entre ellas un trabajo continuo de estudios, inventarios sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país, además de sobre ***desarrollo regional y urbano, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales****, y propuestas de política y planes de desarrollo económico y social para someterlas a consideración y aprobación de las autoridades correspondientes;* ***evaluar****, también, de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos;*

Artículo 3, especifica cómo estará constituido dicho Sistema Nacional de Planificación, en particular el ***inciso c) en cuanto a los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros****, y el*

Artículo 4, dicta claramente que la ***Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación*** *en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por MIDEPLAN, para lo cual éste tendrá la responsabilidad principal de elaborarlo e implantar las normas de asesoría,*

información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.

No es sino hasta con la Ley No. 8131 cuando el país define la obligatoriedad de dicho Plan como marco justificador de los planes anuales operativos y los presupuestos de ministerios y entes autónomos. **Pero, es con la LGAP de 1978 cuando el Presidente adquiere la competencia constitucionalmente derivada, de dirigir y coordinar** las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada (Art. 26.b). **Dicha dirección, nos resulta obvio además de ineludible jurídica y conceptualmente hablando, tiene que ejercitarse para que sea máximamente racional, conveniente y oportuna, vía la formulación instrumental** de ese plan nacional de desarrollo y de otros en ámbitos menores que el Presidente considere fundamentales, o que la Ley de Planificación establece como necesarios. Además, está el

Artículo 9, establece ***pautas para aprobación de los programas de inversión pública de instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público;***

Artículo 10, obliga a todo ***ministerio u organismo autónomo o semiautónomo a obtener la aprobación de MIDEPLAN para obtener créditos en el exterior,*** *y el*

Artículo 11 que pone en manos de MIDEPLAN ***la formulación, negociación, coordinación, aprobación y evaluación de los programas de asistencia técnica teniendo en cuenta los objetivos del PND.***

El Capítulo IV establece pautas para la creación de oficinas sectoriales de planificación;

El Capítulo V ordena la realización de ***programas de racionalización administrativa*** *para mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de ministerios e instituciones autónomas en coordinación con MIDEPLAN con miras a asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo, y* ***crea órganos y mecanismos*** *para coadyuvar con tales objetivos, particularmente una* ***Comisión de Eficiencia Administrativa*** *que ha de estar constituida por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo.*

El Capítulo VI, entroniza la creación de ***una serie adicional de mecanismos de coordinación y asesoría para propiciar la más amplia participación*** *de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, mediante actos por los cuales el Poder Ejecutivo* ***establecerá consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas****, constituidos por personeros de ministerios, instituciones autónomas y asociaciones privadas,* ***de acuerdo con las necesidades y las actividades de que se trate,*** *además del* ***Consejo de Coordinación Interinstitucional*** *integrado por los personeros ejecutivos de la más alta jerarquía de todos los entes descentralizados y por el Ministro de Planificación, quien lo presidirá (Art. 20) –esto, referido en el texto presente sin dejar de reconocer que la Sala IV misma haya anulado el Art. 22 que establecía la contribución con el uno por ciento de sus presupuestos de gastos totales de los entes descentralizados a un fondo destinado a la elaboración y fortalecimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Resolución Sala IV No. 3625-96 del 16 de julio de 1996).*

3.1 En el contexto de esta Ley de Planificación Nacional No. 5525, **OFIPLAN-MIDEPLAN ha promulgado sendos Decretos Ejecutivos** que han reglamentado

varios de los artículos en ella normados -mas también para el ejercicio eficaz y unitario de la competencia de dirección gubernativa en la Ley General de la Administración Pública según numeral 2, atrás-, concretamente en materia de **sectores de actividad y regiones de desarrollo**, los cuales incorporan mecanismos y órganos participativos que la Ley previó establecer en sus Capítulos IV, V, y en particular en el Capítulo VI, Artículo 19, en ambos contextos o ámbitos, siendo los vigentes el

No. 14184-PLAN de enero de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, el

No. 20432–MIDEPLAN de mayo de 1991 sobre el Subsistema de Regionalización del Desarrollo.

No. 14311-PLAN de marzo de 1983 sobre el Subsistema de Reforma Administrativa, en el cual se ordena la materialización de la Comisión de Eficiencia Administrativa y el resto de órganos y mecanismos interinstitucionales que bajo la coordinación de la respectiva División de Reforma Administrativa o de modernización del Estado de MIDEPLAN, han de constituir la red técnica encargada de revisar y mantener sujeto a constante modernización administrativa al total conjunto de la Administración Pública en apoyo directo de la mayor eficacia deseable para lograr la formulación y ejecución exitosas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales, regionales e institucionales de él derivados, y del concomitante gasto público asociado a tales planes. Está el más reciente Decreto Ejecutivo

No. 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo del 2004 y publicado en La Gaceta No. 86 del 4 de mayo, el cual establece consejos regionales de desarrollo sin la representación municipal, empresarial y social dispuesta en el Decreto No. 20432-MIDEPLAN de 1991, constituyendo un acto gubernativo que a nuestro juicio contraviene lo dispuesto en este Decreto de 1991 aun vigente al no haber sido derogado, siendo éste el que reglamenta aquella Ley de Planificación Nacional No. 5525 de manera correcta, razonable, técnicamente precisa y conveniente, en el espíritu y letra normados en el Art. 16 de la LGAP.

4. La Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968:

Artículo 2, establece responsabilidades compartidas entre MIDEPLAN y el INVU para promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos y orientar la inversión en mejoras públicas;

Artículo 3, ordena al INVU preparar, revisar y mantener al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, renovarlo periódicamente (Art. 5) e informar al Poder Ejecutivo en el primer bimestre de cada año sobre el estado de su aplicación, copia del cual debe pasar a la Asamblea Legislativa durante el mes de mayo inmediato siguiente;

La Sección Segunda establece la obligación de los gobiernos municipales en ***planificación local****, concretamente el Capítulo Primero sobre* ***Planes Reguladores****, más lo pertinente a consultas o audiencias públicas para implantar un Plan Regulador o alguna de sus partes (Art. 17).*

5. La Ley No. 8131 del 2001

Por su lado, esta Ley establece la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo referido en la Ley de Planificación Nacional como marco de sustentación de los Planes Anuales Operativos y de la programación presupuestaria anual de ministerios y entes autónomos nacionales, supeditados éstos a un sinnúmero de requisitos de forma y fondo, siendo los más importantes el de aprobación presupuestaria de los presupuestos de instituciones autónomas por parte de la Contraloría General de la República para verificar que cumplan con los objetivos y metas del PND según la naturaleza de su régimen jurídico y de su grado de autonomía constitucional, y el régimen de responsabilidad administrativa de jerarcas por incumplimientos de decisiones y directrices oportunas, o de programas y proyectos, según el Título X de dicha Ley, todo lo cual lleva a considerar tales incumplimientos como faltas graves a endosar unipersonalmente sobre tales jerarcas.

Un primer argumento en abono de lo que serán nuestros requerimientos resolutivos en este Recurso, es el de que a nuestro juicio la Ley No. 8131 de presupuestos públicos constituye una notable Ley llamada a cambiar nuestra forma de hacer gobierno y de promover el desarrollo del país, pero podría quedar en meros instrumentos formales a ser aprobados y aplicados de manera fragmentada por la Contraloría, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN y que sólo quitarán tiempo valioso de muchos jerarcas y funcionarios públicos obligados a producir planes y mediciones formales de resultados y costos según cada uno de estos organismos, pero que no cambiarán la esencia real de su comportamiento actual dispendioso, indolente e ineficaz dentro de instituciones y entre éstas, y en su proyección territorial, sin responder nunca por sus actos de manera real y concreta de no reconocerse el impacto conceptual y operativo sobre aquélla de las otras leyes generales aquí presentadas previamente.

Además, **el concepto de control político a realizar por parte de la Asamblea Legislativa** está mejor definido en esta Ley que en ninguna otra, y aún cuando el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN quedan con la obligación de informar sobre el cumplimiento de planes y presupuestos, es la Contraloría la que adquiere un nuevo papel para apoyar de manera más directa y dinámica, a través de diversos nuevos tipos de informes y dictamenes a proporcionar a la Asamblea inclusive sobre el Presupuesto de la República, la que mejor puede prodigarse para que ésta entonces quede en mejores condiciones para evaluar la labor del Poder Ejecutivo y, sobre tal base, exigir cuentas de éste con más fundamento, con mayor unidad de visión y con una periodicidad que al día de hoy no se ejercita.

Sostenemos que es éste un campo donde ni la Contraloría ni la Asamblea Legislativa pueden seguir siendo omisas en cuanto a lograr del Poder Ejecutivo que active sus mecanismos de dirección sectorial con base en la Ley de Planificación y en la Ley General de la Administración Pública, pues de otra manera continuará dándose un vacío de lineamientos, objetivos, metas y programas de índole sectorial –

interinstitucional-, lo cual provocaría que las instituciones seguirían indefinidamente programando sus presupuestos, y ejecutándolos, sin obligarse a tal esfuerzo de articulación con otros entes afines para el cumplimiento de objetivos suprainstitucionales –sectoriales o intersectoriales y regionales- que han de distinguir sus más tradicionales e intrascendentes –por unilaterales- actividades rutinarias. Ello, llevará a una mejor resolución en la protección y restitución de los derechos constitucionales de los habitantes.

Veamos el marco de normas novedosas que dicha Ley No. 8131 plantea a nuestro juicio, sobre todo en lo que compete al rol de la Contraloría General de la República y del Gobierno de la República. [33]

El articulado más importante es el siguiente, y consignamos nuestros comentarios interpretativos y propositivos.

Artículo 1: el Poder Ejecutivo dictará las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley en consulta con la Contraloría. Esta, dictará las de universidades, municipalidades y bancos públicos.

Es válido pensar que la Contraloría debía haber tomado iniciativa ante MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, proponiendo un esquema articulado y pautas que aseguren –como dijimos arriba- que esta vez se parta de un modelo que, adecuadamente reglamentado, impactará los valores, actitudes y prácticas del funcionario público de todo nivel. Sobre todo, deben todos estos órganos tomar en consideración el deseable "impacto combinado" a lograr sobre la asignación y ejecución del gasto público con la debida interpretación y articulación de esta Ley, de la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, la propia Ley Orgánica de la Contraloría, la Ley de Planificación Urbana y el Código Municipal (en lo que atañe a los planes reguladores cantonales, los cuales deben de exigirse aún cuando muchas municipalidades aduzcan que no tienen los recursos humanos profesionales necesarios). Aquí, vale el dictum de que "lo perfecto es enemigo de lo posible".

Si esta articulación interpretativa no se hace para reglamentar esta nueva Ley, se perderá una gran oportunidad pero se incurrirá en negligencia, para identificar e incorporar precisamente, esos conceptos y patrones de "nuevo cuño" que confronten y corrijan el comportamiento tradicional de políticos, jerarcas y funcionarios técnicos en Costa Rica, es decir, que impacten nuestra rígida cultura política, y la Ley No. 8131 no será suficientemente autocontenida para lograrlo, sobre todo porque no define ni la organización por sectores y regiones que sí define la Ley de Planificación Nacional No. 5525 y el régimen de dirección gubernativa también por sectores de actividad en la Ley General de la Administración Pública.

Desafortunadamente, el reglamento de la Ley No. 8131 no contempló esta interpretación articulada de estas leyes, y muestra lagunas u omisiones que en su

[33] Tomado fundamentalmente del documento elaborado bajo el alero del PNUD en el 2001 según Nota de pie de página anterior.

aplicación real generan desacuerdos importantes entre estos tres organismos, mas también entre quienes son sujetos de tal reglamentación, o sea todos aquellos que actúan en nombre de Administraciones activas, generándose confusión y nunca lográndose la óptima articulación normativa de conceptos e instrumentos en leyes distintas pero que regulan procesos únicos y unitarios.

Art. 4: El Plan Nacional de Desarrollo deviene marco referencial obligatorio para todo ente público, y éste y los planes institucionales tendrán que ser formulados a largo, mediano y corto plazo. Además, el presupuesto sin ninguna duda se consagra como instrumental a los planes, pues debe responder a éstos.

Ello exige reconocer por todos estos órganos el redimensionamiento del contenido y funcionalidad integrales de la propia Ley de Planificación Nacional y el papel relevante de MIDEPLAN en este contexto legal, así como de la figura de ministros rectores en la Ley General de la Administración Pública y en el respectivo Decreto Ejecutivo que reglamenta ésta sobre la materia, pues el Plan Nacional como tal y el organismo con competencias para regular la actividad de planificación global, regional y sectorial –MIDEPLAN con el concurso obligado de cada ministro rector-, tienen la prerrogativa clara para direccionar y condicionar el proceso de presupuesto ya que tales planes gubernativos constituyen la "antesala" de legitimación de éste. Presupuesto que no corresponda precisamente con el plan o los planes, será presupuesto que la Contraloría no podrá aprobar.

Además, es válido presuponer –anteponiéndonos a una práctica malsana de discontinuidad entre gobiernos- que el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser continuo, corriéndose y ajustándose cada año pues la Contraloría deberá asegurar el sustento de los planes institucionales en dicho Plan Nacional, incluido el propio año de cambio de gobierno. Si un nuevo Gobierno o equipo no llega con un programa claro, no podrá justificar "legalmente" la sustitución formal -total o parcial- del Plan Nacional vigente –que no será el suyo propio, de fijo, sino el que habría sido decretado y sostenido por el gobierno anterior. **Finalmente, con esta nueva Ley no quedan dudas de que la Contraloría deberá exigir de las instituciones planes estratégicos de largo y mediano plazo**.

Debe preverse que el Plan Nacional no deberá ser para la Contraloría "cualquier" documento que el Gobierno "diga", sino uno que deberá ser promulgado formalmente –por Decreto Ejecutivo, y que sea ajustado anualmente- para que tenga plena validez y comprometa al Gobierno de turno a tal definición pública que permita al pueblo y a la misma Asamblea Legislativa, y sobre todo a la Contraloría como tal y a la misma Defensoría de los Habitantes, a darle un seguimiento cabal y exigir cuentas concretas por su ejecución. Y, sobre todo, para permitir que la Contraloría tenga un marco referencial oficial de Metas y Tipos de Medios contra el cual valorar la validez de los mismos planes institucionales y, en consecuencia, de los presupuestos anuales, así como de la validez y cumplimiento de las directrices que compete proponer a la Autoridad Presupuestaria, según se verá abajo. Además, ello permitirá que el Gobierno plasme en dicho Plan Nacional su percepción de cómo entender e instrumentar los derechos de los habitantes consagrados en la Constitución Política. De lo contrario, prevalecerán los criterios subjetivos y

antojadizos de cada equipo gobernante, y la labor de la Contraloría de fiscalizar preventivamente y aprobar presupuestos cada año, revestirá un carácter simbólico y no verdaderamente corroborante de que el Gobierno y sus instituciones están en serio instrumentando en sus acciones anuales, esa visión de largo y mediano plazo que el Plan Nacional debe enunciar con claridad.

Art. 5: Principios

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

No conocemos definiciones doctrinarias legalmente validadas de los conceptos de economía, eficacia y eficiencia. [34] Esto, habrá que enriquecerlo en el reglamento de la Ley, pero desde ahora sugerimos que economía y eficiencia como conceptos, no agregan mayor cosa pues son categorías analíticas semejantes en el sentido de que ambos pueden subsumirse. Hay que ser realistas en todo caso, y acordar definiciones "reglamentarias" de estos conceptos que no compliquen la actividad ordinaria aunque creativa del funcionario público obligándolo a fragmentar innecesariamente procesos que en la praxis diaria deben ser unitarios e integrales, es decir, que deben responder a criterios de gerencia o gestión que promuevan la mejor combinación posible de actividades y recursos encaminados a lograr los objetivos legales institucionales.

Art. 9: Los proyectos de presupuesto deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente.

Si bien se entiende que el "órgano competente" abarca tanto al Ministerio de Hacienda como a la Contraloría misma, y la misma Ley establece más adelante cómo entender el rol de cada uno, es esencial que se tenga claro que en esto también debe entrar MIDEPLAN, pues si los presupuestos son instrumentales a los planes como de hecho y de derecho lo son en esta Ley, cualesquiera lineamientos y normas técnicas en aquella materia tienen que supeditarse a, o partir de, una total congruencia con los lineamientos y normas técnicas sobre planes, lo cual por Ley de Planificación le está encomendado a MIDEPLAN.

Art. 23: Establece que a partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico.

---

[34] Nuestro primer libro, *Introducción al análisis de la burocracia pública,* EUCR, San José, 1980, abundó en análisis sinceramente pioneros en Costa Rica sobre el tema. No se trató de meras transcripciones de los mismos conceptos generalmente tratados para el contexto privado –o público- en textos anglosajones, sino de construcciones teóricas a partir del análisis de los procesos públicos y políticos propios de Costa Rica. Sin embargo, no se trata de normas legales, y lo más aproximado a éstas aunque ameritan una profunda y creativa interpretación no sólo por parte de abogados, son los conceptos sobre dirección política o gubernativa en la LGAP, sobre todo aquéllos vinculados con la clarificación de los alcances de la competencia sectorial definida en el Artículo 27.1, a saber: Artículos 97, 98, 99 (sobre todo), y 100.

La Contraloría debería asegurar que dichos lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, se sustenten claramente en el Plan Nacional de Desarrollo formalmente promulgado por el Presidente de la República al inicio mismo de su Administración. Esta verificación debe hacerse a fondo, pues este Artículo establece con claridad que tales lineamientos son de aplicación obligatoria, y que la máxima autoridad de cada órgano y entidad "será la responsable de cumplirlos", lo cual toma relevancia al analizar el Título X sobre el régimen de responsabilidad. Exige, además, que haya una revisión y modificación anual del PND según las condiciones objetivas macroeconómicas del país, de manera que dicho Plan Nacional de Desarrollo no sea rígido y estático, sino dinámico y, sobre todo, realista, o de lo contrario habrá diferencias significativas entre lo que el Plan dispone y lo que las "directrices" de la Autoridad Presupuestaria definirán cada año, y la Contraloría se verá imposibilitada de aprobar presupuestos que contengan tales contradicciones objetivas entre el PND y las políticas y lineamientos anuales de la Autoridad Presupuestaria.

Art. 28: El Ministerio de Hacienda será el órgano rector del Sistema de Administración Financiera.

Es útil no perder de vista que tal "rectoría" del Sistema de Administración Financiera del sector público por parte del Ministerio de Hacienda, queda supeditada a la "rectoría mayor" de MIDEPLAN en cuanto a las pautas, normas y criterios para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo que, al ser de todas maneras de aprobación por parte del propio Presidente de la República, y de MIDEPLAN como tal con respecto a las pautas, normas y criterios para elaborar los planes institucionales, constituyen en conjunto una antesala –como se dijo- que Hacienda debe reconocer, y la Contraloría deseablemente "promover" dentro de sus propias potestades según el mismo Artículo reconoce, para evitar mayores confusiones y conflictos interinstitucionales que a la larga pueden contribuir a una poco eficaz aplicación de esta nueva Ley.

Además, la "promoción del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos" de que habla el inciso c), complementa lo enunciado en el Principio de gestión financiera en Artículo 5, y compromete a los mismos tres organismos aquí mencionados a partir de definiciones concertadas, deseablemente tomando en cuenta las preocupaciones conceptuales externadas en ese punto.

Art. 31 a): Queda claro que el Subsistema de Presupuesto enunciado en esta Ley, debe asegurar que el presupuesto refleje los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras cosas.

Aquí de nuevo emerge MIDEPLAN en un papel protagónico y anterior a la elaboración de presupuestos. Además, este Artículo debe leerse articuladamente con el Art. 53, el cual sujeta a los entes y órganos cuyos presupuestos sean aprobados por la Contraloría, a atender no sólo las normas técnicas dictadas por ésta, sino también a atender los criterios y lineamientos generales citados en este inciso a, entre otros. Quedan sujetos los presupuestos de tales entes, lógicamente, a aprobación o improbación de la Contraloría, en la medida en que cumplan con aquellos objetivos y metas en el PND. Si este ejercicio en el PND no es serio y exhaustivo, la labor de la Contraloría, como se anticipó arriba, será meramente simbólica en la aprobación o

improbación de presupuestos según verificación de esos objetivos y metas en el PND.

Art. 32 a): Elaborar, junto con la Contraloría, y dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación del sector público.

Esta norma obliga a que la Contraloría incorpore criterios de mayor racionalidad programática en el ámbito de gobierno central, de acuerdo a su mayor visión y experiencia con respecto a MIDEPLAN y a HACIENDA. Pareciera que por otro lado, la Contraloría no podrá mantener su iniciativa unilateral de dictar tales normas técnicas en materia presupuestaria como sí lo hace en la Circular 8270, pues esta Ley da a Hacienda esa prerrogativa. Es prudente amalgamar esta norma con la definida en el Art. 53, la cual da a la Contraloría el dictado de las normas técnicas sobre preparación de los presupuestos de los entes sujetos a su fiscalización, ya que el término "sector público" utilizado en este Artículo 32 a) abarca a ministerios, entes autónomos y municipalidades, sobre todo si se toma en consideración lo dispuesto en el Artículo 1, párrafo tercero reseñado al inicio de este documento. Hay, de todos modos, algo de confusión en la redacción, y el reglamento deberá dirimirla.

Art. 38: Trata de la presentación por medio del Ministro de Hacienda, del proyecto de Ley de presupuesto a la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre más un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, los criterios para definir prioridades, y otros factores más

Esta norma está llamada a entronizar en el sector público un nuevo sentido de responsabilidad de los jerarcas de todo ente, pues obliga este Artículo a que en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto de la República, **se vislumbre un contexto de cinco años** como mínimo de los aspectos macroeconómicos y financieros, la explicación de las metodologías usadas en las estimaciones y, sobre todo, los criterios para definir prioridades. El Plan Nacional de Desarrollo cobra aquí particular relevancia. Además, esto refuerza la idea expresada arriba, de que la Contraloría deberá estar atenta a exigir planes estratégicos o de largo plazo, inclusive en cuanto a lo que la Ley le otorga como diversas competencias de intervención en el proceso concerniente al Presupuesto de la República, como se ha visto hasta ahora y como se verá abajo, sobre todo en cuanto a recomendar o "denunciar" ante la Asamblea Legislativa.

Art. 40: La Contraloría deberá apoyar a la Asamblea Legislativa con un amplio informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional, a más tardar el 30 de setiembre del año.

El apoyo a la Asamblea Legislativa para la discusión del Presupuesto Nacional, abre a la Contraloría una competencia y una posibilidad de verdaderamente enriquecer dicha discusión para beneficio del país. El Poder Ejecutivo deberá remitir a la Contraloría el 1° de setiembre, copia del proyecto de ley de Presupuesto de la República con la información adicional razonable que la Asamblea haya solicitado al Ministerio de Hacienda. El 30 de setiembre la Contraloría enviará un informe técnico a la Asamblea sobre dicho proyecto de ley. Consideramos que aquí dicha Contraloría deberá, y podrá, realizar un análisis preciso sobre el grado de

cumplimiento de dicho proyecto sobre todo con respecto al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes institucionales de largo, mediano y corto plazo, y advertir de ello a los Diputados para que éstos realicen su actividad de exigencia de cuentas o control *político de una manera más sustentada y precisa ante el Poder Ejecutivo.*

Art. 49: Normas técnicas en materia de control y evaluación de la ejecución del presupuesto de la República.

Aquí también la Ley da participación a la Contraloría para determinar, con la Dirección General de Presupuesto Nacional, las normas técnicas generales necesarias para el control y la evaluación efectivos de la ejecución del Presupuesto de la República.

Art. 52: Envío de informes a la Contraloría por parte del Ministerio de Hacienda y de MIDEPLAN, sobre resultados financieros, físicos y de cumplimiento de metas, objetivos y acciones estratégicas sobre el presupuesto nacional y del Plan Nacional de Desarrollo.

Es de lo más novedoso y mejor sustentado en esta Ley. Si este Artículo se cumple, el país verá grandes cambios favorables en su desarrollo. Y, corresponde a la Contraloría analizar los informes que MIDEPLAN y Hacienda deberán remitirle a más tardar el 1° de marzo sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país, para realizar su propia interpretación sobre "efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos", y dictaminar con propiedad ante la Asamblea Legislativa. Piénsese que un dictamen integral y bien sustentado por parte de la Contraloría a remitir el 1° de mayo, puede contribuir a que los Diputados tengan una mucho mejor base de análisis y valoración del informe presidencial que se presenta cada 8 de mayo, sin que hasta ahora haya habido grandes consecuencias en cuanto a un mejor control político por parte de dicho órgano parlamentario. Este Artículo se articula con el Artículo 126 inciso d) que reforma el Art. 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría sobre la Memoria anual.

Art. 53: Criterios para elaborar proyectos de presupuesto.

La Contraloría dicta las normas técnicas a los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por ella, pero ésta debe asegurar que las mismas contemplen los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de la Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emitan el Presidente de la República y "el órgano competente". Ello implica que la Contraloría debe, como se ha dicho anteriormente, coordinar estrechamente con Hacienda y MIDEPLAN con miras a producir un cuerpo orgánico y articulado de normas técnicas. Recuérdese lo dispuesto para Hacienda en materia presupuestaria sobre el sector público, en los Artículos 1, 28, 32 a), y 49. Si lo dicho como comentario para los Artículos 4 y 31.a de esta Ley, previamente, no se toma en cuenta en serio, la Contraloría, reiteramos, incurrirá en un ejercicio simbólico o sumamente subjetivo y arbitrario al valor cuáles objetivos y

metas del PND deben ser objeto de atención por cada institución. Peor aun, si la Contraloría no tiene forma o interés de corroborar a cuáles criterios constitucionales y legales corresponde el contenido de un PND como para asegurar que allí están definidos los objetivos y metas que las instituciones están obligadas a observar en sus PAOs y presupuestos anuales. Al fin de cuentas, será imposible determinar la motivación legal y política de los criterios fundamentales que han de sustentar la asignación y ejecución del gasto de todo ente público, y del conjunto de la Administración Pública, en el espíritu y letra en que esta Ley No. 8131 viene a complementar y perfeccionar claramente lo dispuesto sobre dirección en la LGAP y sobre planificación, planes y participación ciudadana en la Ley de Planificación Nacional.

Art. 55: Informes sobre evaluación.

También en la presentación de informes periódicos y finales (éstos, a ser presentados a más tardar cada 1° de marzo) de evaluación física y financiera por parte de esos entes y órganos cuyos presupuestos son aprobados por la Contraloría, así como informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, deben tales entes y órganos responder a un conjunto armónico de disposiciones de dicha Contraloría, de MIDEPLAN y de Hacienda, y la Ley es taxativa en cuanto a la necesaria coordinación que estos tres órganos deben realizar sobre la materia. Resulta obvio que tales lineamientos o disposiciones, deben armonizarse entre ellas y con respecto a las distintas fases o etapas del proceso planificación/presupuestación, desde el mismo inicio en que haya definiciones sobre formulación y ejecución. Hay aquí una indispensable "concertación" a realizar por estos tres entes superiores sobre la naturaleza que promoverán "colectivamente" en esta materia, es decir, sobre estos procesos o actividades, pues una etapa no debe desligarse de la otra y contener cada una disposiciones distintas provenientes de los tres órganos "fiscalizadores".

Art. 126 inciso d): Se reforma el Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría, ampliándose su contenido. También se reforma el Artículo 18 de dicha Ley Orgánica.

Se simplifica su redacción actual clara, aunque debe entenderse que su cuarto párrafo mantiene dicho espíritu al establecer que "la Contraloría... fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas". Estas disposiciones, no serían otras que las normadas en esta nueva Ley en materia de lineamientos y normas técnicas para todo el proceso planificación/presupuestación, en lo que participan convergentemente la Contraloría, Hacienda y MIDEPLAN.

Título X: Régimen de responsabilidad.

Se trata de un régimen novedoso que a nuestro juicio podría transformar mucho de esa cultura política y organizativa indolente que identificamos al inicio de este planteamiento, siempre y cuando sobre todo la Contraloría pueda y quiera asumir una posición firme en cuanto al cumplimiento del mismo. Nos referimos a que tal disciplina y rigurosidad evaluativa claramente entronizada en esta Ley, difícilmente será suficientemente escrupulosa e impactante si queda en manos del propio Poder Ejecutivo como tal, o de MIDEPLAN y Hacienda pues son éstos ministerios con jerarcas interesados en no "dañar" la imagen del Mandatario o Gobierno como tal si

las cosas no andan muy bien. Lo mismo puede anticiparse de la fracción oficialista en la Asamblea Legislativa en cuanto a no querer, seguramente, ser celosos en la exigencia de cuentas o control político de la gestión gubernativa. La Contraloría General de la República está llamada a constituirse en ese factor catalizador externo a la Administración, que logre de ésta la disciplina y rigurosidad que exige el cumplimiento de esta nueva Ley.

Es por ello que este Título está lleno de excelentes enunciados, muy claros y muy concretos, que no dejan lugar a dudas sobre la intención del legislador en cuanto a entronizar un nuevo régimen de responsabilidad.

Véase, por ejemplo, el Artículo 108 Criterios de valoración de anomalías, en el cual queda clara la responsabilidad por el incumplimiento negligente de planes institucionales, el rango y funciones del servidor sobre todo de mayor jerarquía en cuanto a observar con mayor deber el criterio de legalidad y conveniencia de sus actos, el interés público, etc., aunado al Artículo 110 sobre Hechos generadores de responsabilidad administrativa, y al Art. 112 sobre Responsabilidad administrativa del máximo jerarca (por ejemplo, omisión de decisiones oportunas, y deficiencias o negligencias de la gestión cuando son resultados de sus **decisiones y directrices** y no del normal funcionamiento del órgano o entidad).

En conjunto, se delinea un panorama muy claro de que el manejo de la cosa pública no es, a partir de esta Ley, algo a improvisar o a ejercitar a" ojo de buen cubero". Cabe aquí también el oportuno reconocimiento de que estas disposiciones deben de interpretarse articuladamente con los aspectos de la misma Ley General de la Administración Pública ya sugeridos arriba en cuanto a los alcances de la dirección política interorgánica, pues es en ella donde se inaugura normativamente hablando, lo pertinente a directrices e incumplimiento de éstas, y no en ninguna otra Ley.

La Contraloría le hará un excelente servicio adicional al país del que ya presta, esforzándose por realizar tal análisis interpretativo –e interesar a MIDEPLAN y a Hacienda en ello- para sustentar una excelente reglamentación de la Ley, que no deje lugar a dudas de cómo ésta debe necesariamente entenderse en sus contenidos y alcances, articulada o intrínsicamente con las otras leyes generales aquí referidas (Ley de Planificación, Ley General de la Administración Pública, Ley de Planificación Urbana y Código Municipal). Sólo así será posible vislumbrar los alcances extraordinarios y transformadores de esta nueva Ley, sobre todo en materia de dirección y planificación/presupuestación de los esfuerzos y recursos públicos no sólo en el ámbito nacional/central de ministerios y entes autónomos en sus operaciones en y desde San José, sino en su presencia en todas las provincias del país, y como parte de distintos sectores de actividad pública sujetos a una clara e indiscutible dirección política superior por parte de cada Ministro rector de sector.

Si esto no se entiende, o no se desea aclarar en todas sus importantes implicaciones, entonces anticipamos con fundamento real que mucho bueno para el país se dejará de hacer a partir de esta Ley, y a pesar de sus claras intenciones de ordenar y racionalizar el gasto público y el desempeño interinstitucional.

6. Ley de Control Interno No. 8292 del 2002

Impone ésta, un régimen de mayor independencia administrativa y técnica de las auditorias internas como unidades cuasi dependientes de la Contraloría General de la República, y la misión de nuevo cuño en cuanto a garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones en cada ente (Art. 8) así como evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de dirección de cada institución (Art. 21), de manera que las Auditorias garanticen al ciudadano la actuación del jerarca conforme a la ley y la técnica, y a prácticas sanas, todo bajo el supuesto de que ello ha de redundar en la consecución de los objetivos legales de cada ente.

Aquí también hacemos notar nuestro argumento de que si las Auditorias por sí mismas, o por iniciativa de la Contraloría General de la República, no adquieren una capacidad de trabajo y de articulación interinstitucional por sectores de actividad, no impactarán o trascenderán el ámbito interno de cada institución y ministerio, lo cual como hemos visto sustentadamente hasta ahora en este documento, conspira contra lo que debe ser una prestación eficaz según los derechos de los habitantes que requieren de una acción realmente articulada e integral de conjuntos de instituciones. El mejoramiento del desempeño individual e interno de cada institución pública, nunca será suficiente para resolver los problemas de cada grupo poblacional según el sector de actividad en que nos ubiquemos, pues normalmente esos problemas requieren de intervenciones simultáneas, convergentes y complementarias de varias de aquéllas. Cumplir con cada Ley constitutiva de cada ente, no asegura que el Estado como tal esté teniendo éxito en la tutela unitaria e integral de los derechos de los habitantes que dependen del accionar integrado y convergente de varias de tales instituciones.

7. La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428

Establece que los fines primordiales de esta Ley (Art. 11) son los de **garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos** (ver articuladamente con Art. 9), más el Art. 17 Potestad de control de eficiencia, el cual establece que la CGR ejercerá el Art. 11 de acuerdo con los recursos disponibles y rendirá informes con conclusiones y recomendaciones, efectuará prevenciones y dictará instrucciones y órdenes procedentes, y el Art. 18 (reformado por Ley No. 8131): **la CGR fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados según disposiciones legales y técnicas.**

Esto último, a nuestro juicio, exige contemplar en toda su dimensión lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional, en la misma Ley No. 8131, además de en la LGAP en cuanto al régimen de dirección gubernativa o política en ésta normado, pues de lo contrario no es posible entender y aplicar en toda su amplitud esas normativas de leyes distintas que sólo encuentran significado conceptual y fáctico racional desde el punto de vista de la unidad de visión y acción requerida del Estado y de las "autoridades gubernativas" a cargo de administrar y ejecutar leyes, y de fiscalizarlas en sentido amplio técnico, legal y político.

Otra serie de normas e instrumentos que permiten y a la vez exigen un involucramiento exhaustivo de la CGR en la fiscalización de la eficacia y eficiencia del gasto público antes, durante y después de un período presupuestario, son:

- Garantía de independencia, Art. 2
- Control sobre fondos y actividades privados, Art. 5
- Sanciones a sujetos privados, Art. 7
- Órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, Art. 12
- Garantía de acceso y disposición de información, Art. 13
- Potestad de aprobación de actos y contratos, Art. 20
- Potestad de realizar auditorias, Art. 21
- Potestad de **investigación**, Art. 22
- Potestad reglamentaria, Art. 23
- Potestad de **dirección** en materia de fiscalización, Art. 23
- Potestades sobre control de ingresos y exoneraciones, Art. 25
- Potestad sobre **Auditorias Internas**, Art. 26
- Declaración de Nulidad, Art. 28
- Potestad consultiva, Art. 29
- Dictámenes contralores que serán vinculantes e impugnables como si fueran actos administrativos definidos (silencio positivo en apelación de licitaciones públicas y en refrendo de contratos y modificaciones presupuestarias), Art. 30
- Potestad de informar y asesorar (rendirá informes a **órganos parlamentarios**, de oficio, según Art. 22; **asesorará a Asamblea, prestará personal...,** según Art. 31)
- Otras facultades: **control de ingresos, solución de conflictos financieros,** etc., Art. 37
- Memoria (reformado por Ley No. 8131): informe anual, informes periódicos de gestión presupuestaria, auditorias y elevación de denuncias sobre recursos públicos, a **Comisión para el Control del Ingreso y Gastos Públicos de la Asamblea**, Art. 32.

La Contraloría incurre en incumplimientos negligentes, aun cuando hemos hecho en lo personal distintos emplazamientos a sus jerarcas en diversos momentos históricos pasados y recientes para que tuvieran la información sólidamente sustentada de que eso estaba ocurriendo. [35]

[35] El documento referido en Nota de pie de página anterior preparado bajo el alero del PNUD, fue hecho llegar directamente al entonces Contralor y Subcontralor, y al Gerente de la DFOE y a varios Gerentes de Área de la Contraloría, además de a un sinnúmero de personal profesional, en octubre del 2001. Sin embargo, nuestra preocupación de impactar la visión y atención de los Contralores sobre estos mayúsculos incumplimientos y el daño que tienen sobre el desarrollo del país, lo hemos exteriorizado a los Contralores desde 1975, hasta la fecha, año en que ha sido posible reiterarlos actualizadamente ante el Contralora y Subcontralora. Hemos podido presenciar en sus más recientes estudios –algunos dados a conocer por la prensa- un cambio de visión y análisis en el sentido que apuntamos en aquel Informe anual 2004 del Estado de Situación de la Gestión Pública, UCR, en donde la exigencia de cuentas se realiza según el desempeño de instituciones y ministros rectores por sectores de actividad y por regiones de desarrollo. Los efectos sobre la racionalidad con que se asigna y ejecuta el gasto público está por verse, pues hay aun cierta timidez y debilidad en los requerimientos que hace la Contraloría a aquellos, pero vemos un esfuerzo promisorio para el país en cuanto a la deseable solución de tantos problemas que han dado vida legal a tantas instituciones públicas y al Estado como tal.

En la Memoria Anual del 2002, por primera vez en su historia hizo referencia el informe en su Primera Parte a la existencia de la LGAP, de la Ley No. 8131, de la Ley de Planificación Nacional, de la Ley de Control Interno, pero no de manera verdaderamente articulada y convergente, o crítica, y con un señalamiento sumamente tímido sobre la conveniencia de que la Asamblea Legislativa pudiera "revisar" las actuaciones de los ministros como "rectores de sector". Sin embargo, la misma Memoria restante, y la más reciente correspondiente al 2003, no muestran una ejercitación ni medianamente aproximativa a dicho marco normativo-conceptual en los análisis particulares contenidos en el restante texto de dichas Memorias.

Más bien, el análisis de gasto institucional que proporcionaba en secciones posteriores, seguía siendo unilateral de cada ministerio e institución autónoma, y de algunas municipalidades, mas no de sectores de actividad, lo cual daría como resultado una interpretación mucho más agregada y rica para sustentar conclusiones más globales e integrales sobre el desempeño estatal y la racionalidad y eficacia en la asignación y ejecución del gasto público.

La Memoria Anual 2008 marca un gran cambio en su formato y contenido en el sentido que hemos urgido por décadas, aunque ya las del 2006 y 2007 se atrevieron a romper ese círculo vicioso histórico en estos aspectos procesales y temáticos. Las Memorias anteriores llegaban, cuando mucho, a sugerir a las instituciones descentralizadas que buscaran "coordinarse" mejor con otras. En ninguna habíamos leído que se exigiera al Gobierno, o a cada Ministro rector de sector, o a cada ente autónomo, que mostraran las directrices ministeriales superiores que se hubieren emitido para ORDENAR sus ACTIVIDADES con el señalamiento expreso de METAS y TIPOS DE MEDIOS. Esto debería hacerse a sabiendas de que el impacto inmediato y deseable de éstas tendría que mostrarse en, precisamente, la asignación del gasto de todo ente pero con visión de sector, o sea con poblaciones objetivo comúnmente identificadas y definidas, con programas concretos adecuadamente articulados o convergentes con los de los demás ministerios y entes vinculados, y territorialmente distribuidos.

Al no darse nada de esto por indolencia de las instituciones y/o por falta de exigibilidad de la Contraloría, ha prevalecido la visión unilateral e individual de cada ministerio y ente en la selección normalmente aleatoria y subjetiva de poblaciones-objetivo fragmentadas, que reciben servicios o bienes también fragmentada o desarticuladamente entregados, todo lo cual redunda en que los deseables objetivos sectoriales e intersectoriales nunca se definen ni se cumplen, y en consecuencia los problemas objeto de atención del Gobierno –que son literalmente "todos" en Costa Rica- nunca se solucionan del todo.

La Contraloría, así, no contribuía como debía al señalamiento concreto de incumplimientos constitucionales y legales por parte del Gobierno de la República y de sus instituciones descentralizadas, y de las municipalidades mismas, que permitieran rectificaciones por parte de todas éstas o, en otro nivel, el ejercicio de un control político más integral y eficaz por parte de la Asamblea Legislativa que podría ciertamente contribuir a un ordenamiento competencial y operativo de esa multiplicidad de instituciones que hoy siguen deambulando sin Norte alguno en su inapelable misión legal de satisfacer eficazmente la tutela y prestaciones concomitantes, de los derechos constitucionales de los habitantes.

La Contraloría, es nuestra tesis de años, debe y puede profundizar aun más su exigibilidad sobre el Gobierno y sus instituciones, y el régimen municipal. Para ello requiere tener a mano **el marco conceptual** que le permita reconocer la **realidad verdadera** de los procesos y problemas institucionales en el país, contra la realidad jurídica cuyo incumplimiento recurrente e "integral" incide tan negativamente en la satisfacción efectiva de los derechos constitucionales del habitante, y en la dispersión del voluminoso gasto público disponible para satisfacerlos.

8. Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de noviembre de 1992

Su Artículo 1. Atribución General, establece con total claridad que la Defensoría es el "órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes".

Se da aquí, de nuevo, una misión legalmente clara en cuanto a la obligación de este órgano de velar por los derechos de los habitantes, lo cual no puede hacerse correcta y eficazmente si no asegura que el "funcionamiento del sector público se ajuste... a la Constitución y las leyes...". **Es nuestro criterio, que la Defensoría tampoco ha transmitido en su obligado informe anual a la Asamblea Legislativa (Art. 15 de dicha Ley) como manifestación obligada de su desempeño anual, ningún análisis ni recomendación de sugerencias que permita a ésta comprender debidamente cómo el incumplimiento de aquél marco legal superior que ordena los procesos de dirección y planificación públicas, han incidido a su vez en las omisiones** que han llevado al incumplimiento del restante marco que en la Constitución Política y en leyes específicas consagra los derechos de los habitantes a ser tutelados integralmente por dicha Defensoría en cuanto a su realización satisfactoria.

Si la Defensoría no indaga preventivamente como debe, con visión global, unitaria e integral, cuál está siendo la actuación del Gobierno en sí, o de sus autoridades gubernativas superiores, los ministros rectores de sector, y con respecto a las múltiples instituciones descentralizadas que deben actuar bajo la dirección política de estos en el cumplimiento amplio y articulado de sus cometidos legales pero con esa visión sectorial al menos, o sea interinstitucional, **ocurre lo que las Memorias Anuales de dicha Defensoría transmiten**: multiplicidad de quejas de ciudadanos y de trámites por parte de la Defensoría, y algunas respuestas satisfactorias de las instituciones, pero que **en absoluto o en modo alguno implican que las instituciones están funcionando mejor**, como partes de engranajes mayores como el sector de actividad y la región de desarrollo que garantizarían de mejor manera la satisfacción de los derechos de los habitantes.

El punto que dramatiza esta situación deficitaria en cuanto a cómo saber exigir, nos lleva a afirmar que si las instituciones resolvieran positivamente el cien por ciento de las quejas tramitadas por la Defensoría ante ellas, ello no haría que las instituciones funcionaran mejor, pues el factor preventivo de valoración global, unitaria e integral de los derechos de los habitantes en juego ante cada institución, sólo puede

entenderse a plenitud cuando tales derechos se valoran articulada e integradamente con los mismos derechos según las obligaciones complementarias asignadas por ley a otras instituciones para satisfacerlos simultánea y convergentemente a los mismos habitantes o a grupos de éstos. Es el caso de la noción de sector de actividad, donde sabemos que el campesino productor agrícola de cualquier dimensión o "tamaño" requiere para su mejor situación futura, una atención integral por parte del MAG, del CNP, IDA, SENARA, INTA, INCOPESCA, Sistema Bancario estatal, quizás el INA mismo, lo cual exige una articulación de esfuerzos y servicios, mas también de asignaciones y ejecuciones presupuestarias, de todo el conjunto y no de cada una de ellas actuando unilateral y fragmentadamente.

Tal escenario real que dicho habitante del campo presencia todos los días, pero también todo habitante de toda otra área de actividad que depende de ese Estado unitario para resolver integralmente sus necesidades de frente a sus derechos constitucionales, es el que en gran parte genera los errores o deficiencias de servicios o en las prestaciones de todo ese conjunto de instituciones públicas que llevan a desencantos o a mala calidad de servicios, o en la atención misma del habitante, todo lo cual produce la reacción de éste en forma de quejas canalizadas ante aquella Defensoría.

La resolución de la queja particular, o de miles de ellas, nunca permitirá subsanar el pecado de origen en que incurren las autoridades gubernativas superiores al incumplir sus claros mandatos y competencias para direccionar planificadamente de manera unitaria e integral, esos conjuntos de servicios y regulaciones en manos de tantos ministerios y entes autónomos que vienen actuando fragmentadamente pero que debían actuar en total concierto en el cumplimiento de sus misiones legales.

La Defensoría de los Habitantes también incurre en omisión y negligencia en el cumplimiento de su Ley de creación, según dijimos atrás pues incumple su propia Ley Orgánica en cuanto a asegurar el efectivo cumplimiento por parte del Gobierno y sus instituciones, de las leyes constitutivas y otras que tienen que respetar los entes y órganos de dirección gubernativa superior en aras del mejor servicio público.

9. Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones: [36]

9.1 Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995

Dispone de un sinnúmero de normas y preceptos vinculantes en materia ambiental para toda la Administración Pública con una inédita o novedosa visión unitaria, global e integral que a nuestro juicio ordena en un ámbito superior al resto de leyes sobre recursos naturales e instituciones vinculadas, delimitando así el marco de actuación del Gobierno de la República y supeditando al resto de la Administración Pública incluido el régimen municipal en lo pertinente y tomando debida nota de la

[36] El Anexo referido previamente del primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública del Observatorio del Desarrollo de la UCR, clarifica términos y contenidos de estas diversas leyes desde un punto de vista de su interpretación sectorial o por sectores de actividad.

autonomía política y administrativa de éste, a las decisiones superiores de dicho Gobierno en la figura del Poder Ejecutivo del ramo o sector según se argumentará abajo, el cual debe consecuentemente asumir por esta vía plena responsabilidad por el grado de éxito en el cumplimiento unitario e integral de los fines y objetivos en dicha LOA. [37]

Una Ley de fundamental complementación a ésta, es la **Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990,** en cuyo Artículo 2 se consagran las funciones de esta Cartera como de *cuasi rectoría,* pues pone en sus manos la formulación, planificación y ejecución de las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, más la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados, además de realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector. Para ello, el MINAE podrá (mismo Artículo, inciso d) **dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas,** entre varias otras funciones de igual importancia consignadas en ese mismo Artículo 2. Dicha Ley además, operativiza en su Art. 1 para el Sector Ambiente la figura de rectoría política en la LGAP, Art. 27.1, 98, 99 y 100 referidos arriba, en la condición unipersonal y unívoca del Ministro de Ambiente y Energía.

9.2 El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998

Establece un ordenamiento concreto y riguroso por inconfundible para la prestación unitaria, integral e integrada de los bienes, servicios y regulaciones amparados en las competencias u obligaciones en manos de todos los ministerios e instituciones autónomas que por sus propias leyes orgánicas o por otras leyes más generales tienen actividades y programas vinculados a la protección y bienestar de los niños, adolescentes y sus padres, y a la restitución de sus derechos, particularmente de familias que no pueden depender de sus propios medios económicos para subsanar muchas o algunas de las insuficiencias familiares o individuales tipificadas en dicho Código y que dependen así de un tipo de intervención precisa de tales instituciones estatales.

---

[37] Nuestro propio trabajo de noviembre del 2002 para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, intitulado *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable,* publicado en la Serie Documento de Trabajo No. 209 en agosto del 2003, proporciona un análisis crítico y exhaustivo sobre el grado de incumplimientos totales en el Sector Ambiente, sobre todo con respecto a la Ley Orgánica del Ambiente, imputables a la no ejercitación consciente y "elemental" de la competencia de dirección política por parte del Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente de la República con el Ministro de Ambiente y Energía. Es nuestra tesis en dicho trabajo académico, que esta LOA constituye la "ley madre" en materia ambiental por su naturaleza inclusiva de todas las materias y áreas ambientales y de protección de recursos naturales por sobre cada otra ley particular, pero sobre todo porque siendo una ley integral de ambiente, el concepto de "Gobierno formulando políticas en todos esos campos" lo justificamos en nuestra visión sociopolítica y jurídica –a sabiendas de que no somos abogados pero contamos con soportes producto de estudios de muchos años y reiterativa jurisprudencia de la misma Sala IV- como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo ambiental, y no de otros ramos, correspondiéndole a dicho Poder Ejecutivo la responsabilidad y competencia de delimitar la "cancha" o la frontera entre la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, y su aprovechamiento real socioproductivo. Adjuntamos copia de este trabajo para mejor sustento de los señores Magistrados.

Concomitantemente, la **Ley del PANI No. 7648 de 1996**, no deja lugar a dudas en cuanto a la preeminencia que esta Institución tiene y debe asumir en la determinación del tipo de asistencia técnica y de protección integral –no sólo legal- a la infancia, adolescencia y familia, y la obligada colaboración que toda otra institución pública tiene que brindarle en tal cometido, según Artículos 3 incisos e) y l), 4 incisos d) y e), y 37.

Por su lado, la **Ley Orgánica del IMAS No. 4760 de 1971,** establece en su Artículo 2. que **"**El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

En su Artículo 3.dice que "Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley".

Si bien esta Ley habla de dirección por parte del IMAS, nos parece que no es ésta la competencia de dirección gubernativa que la LGAP otorga al Poder Ejecutivo de cada ramo o sector. En consecuencia, tiene que entenderse que este órgano superior llamado Poder Ejecutivo debe aun ejercitar su direccionalidad política gubernativa sobre el IMAS y todos los demás entes y ministerios que converjan en este campo de actividad (ordenarles la actividad vía directrices, imponiéndoles metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento e interviniendo o destituyendo juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices), tal y como la misma Sala IV lo ha interpretado en diversas resoluciones sobre la materia, según lo retomaremos abajo.

Además, nos queda claro que la participación de "todas las instituciones que utilicen recursos públicos" en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, lo harán de acuerdo a decisiones de sus órganos superiores y no del IMAS. En la presente Administración, no fue el IMAS la institución que promulgó dicho Plan, sino el Consejo Social el cual es un órgano creado por Decreto Ejecutivo que no podía de todos modos contraponerse a esta disposición en la Ley del IMAS. Menos a la LGAP en lo pertinente.

También nos resulta plausible el razonar que **dentro del régimen de dirección gubernativa en la LGAP, un factor elemental que surge según nuestra interpretación constructiva de la misma es el de que no importa quién administre los recursos**

destinados a un objetivo mayor suprainstitucional, como lo es el caso de pobreza o seguridad social, **lo importante es quién los debe dirigir precisamente para imponerles un orden unitario e integral.** Desde este punto de vista es que entendemos que tal potestad la tiene que ejercer el Poder Ejecutivo del ramo o sector, y no el IMAS como tal.

En adición, no nos parece ocioso señalar que a las competencias que la Ley del IMAS le otorga a esta institución, es preciso anteponer en una lectura articulada y convergente, la potestad del PANI vista arriba en cuanto a las implicaciones de su Artículos 3 y 37, pues resulta obvio que **ambas instituciones comparten obligaciones con un segmento muy importante de población pobre en la que los derechos de niños, adolescentes y sus padres están muy deteriorados y requieren de atenciones integrales que corresponde al PANI dictar.** En la medida en que ambas instituciones lo entendieran así y aunaran voluntades y esfuerzos, mejor para los pobres y para sus derechos violentados.

En ambos casos, y a pesar de que como se ha dicho arriba el Código Nacional de Niñez y Adolescencia parece ofrecer el contexto jurídico necesario para articular ambos esfuerzos en procura de dos objetivos aparentemente distintos **en su formulación original y en momentos distintos,** pero que se cobijan bajo uno superior de "restitución de los derechos de niños y adolescentes en familias particularmente pobres", el Poder Ejecutivo como órgano ORDENADOR de ambas instituciones y de todas las demás que concurren en ambos campos, tiene que desplegar una actividad clara y concreta en los términos en que la Constitución y la LGAP sobre todo, y según algunas lúcidas interpretaciones de la Sala IV, lo estipulan sin ambigüedades. Lo contrario, o sea pretender que ambas instituciones tienen competencias distintas hacia poblaciones distintas, es mantener una situación de incertidumbre e incumplimientos legales que lesionan los derechos de los habitantes en la CP en estos dos campos esenciales cuya unicidad desde el punto de vista de la familia, no puede seguir soslayándose por problemas de recelos o visiones unilaterales de jerarcas y funcionarios de ambas instituciones, y de tantas otras que deben actuar integralmente con estas dos en pos de tales mandatos constitucionales.

9.3 La Ley FODEA No. 7054 de 1987

En su Título II creó el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, consagrando para dicho Sector particular las reglas de juego genéricas que MIDEPLAN previamente había formulado vía Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983 según referimos arriba, sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. El Art. 29 es claro en cuanto al apoyo de este Sector para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas bajo la **dirección y coordinación del Ministro de Agricultura y Ganadería.**

Este Sector no funciona como tal, a pesar de contar con una Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, configurada para apoyar al Ministro como rector de sector, mostrando total omisión de directrices gubernativas que debían orientar el desempeño de conjunto de los numerosos entes del Sector, ello producto en parte de la ausencia de una política integral de desarrollo agropecuario

formalmente enunciada por el Gobierno de la República en la figura del respectivo Poder Ejecutivo, sin que las definiciones incorporadas en este campo en el mismo Plan Nacional de Desarrollo suplan las necesidades estratégicas y funcionales de tal política integral en materia agropecuaria. **Tampoco funcionan los órganos y mecanismos de consulta en San José y en las regiones de desarrollo, normados en dicha Ley FODEA.**

9.4 La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957

Cumple como un gran "paraguas" para la actividad educativa, mas no es útil para resolver –ni previó en su momento histórico- la complejidad que caracteriza a la Administración Pública como tal en el sentido de su manifestación privada y de los varios entes que estaban por nacer aun, como el INA, FONABE, CONAPE, más las universidades estatales, los colegios profesionales y el vertiginoso crecimiento de los establecimientos privados de enseñanza.

La potestad de dirección general de la enseñanza oficial (Art. 5) la puso en manos de un Consejo Superior integrado como "señalara la ley" y presidido por el Ministro del ramo, o sea el de Educación. Sus potestades de dirección prácticamente se limitan a "autorizar los planes de estudios y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación (Art. 9) y prácticamente hace lo mismo con los establecimientos privados (Art. 34).

Dicho Consejo Superior no tiene la potestad de "dirigir y coordinar" a otras administraciones centrales o descentralizadas en el claro espíritu y letra en que lo entroniza la LGAP con respecto al Poder Ejecutivo.

Hay aquí una muy importante distinción que hacer y practicar, pues el Ministro de Educación puede, como rector de sector actuando conjuntamente con el Presidente, llegar mucho más allá de donde puede llegar el Consejo Superior con respecto al INA, FONABE, CONAPE, y los mismos colegios universitarios, no así las universidades estatales que están "exentas" de direccionalidad gubernativa por su origen constitucional.

Por su lado, **la Ley Orgánica del MEP No. 3481 de 1965** tiene entre otras novedades inusual en ministerios, la figura de un **Administrador General de Enseñanza** (Capítulo III), incumplida por todo gobierno desde entonces pero llamada a garantizar la máxima neutralidad político partidista y la calidad de los educadores en todo el país. ¿Por qué? Porque estamos ante la figura de un funcionario de carrera emulado de la figura del Secretario Permanente de ministerios ingleses, quien por Art. 25 emerge como superior jerárquico de las Administraciones Provinciales de Enseñanza (las cuales tampoco existen en la realidad aunque presupuestariamente están "codificadas" pero sólo funcionan a nivel de 21 regiones educativas reales), el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas.

O sea, es el funcionario superior técnico del MEP con facultades para ejercer jerarquía sobre la totalidad de los procesos y recursos educativos sin ingerencia superior sobre sus "actos administrativos", lógicamente sujeto a órdenes del Ministro

y Viceministro en cuanto a su "actividad" sustantiva y administrativa. El Art. 27 es claro en cuanto a que debe realizar los planes, programas y demás disposiciones que proceden del Consejo Superior de Educación, "una vez que el Ministro autorice su ejecución". Pero de mayor envergadura aun, son las atribuciones y deberes del Administrador General de Enseñanza según el Art. 28.

Si bien sabemos que por cultura política los partidos políticos y sus jerarcas en gobierno, y muchos funcionarios de carrera por temor o complacencia con el partido de turno en el gobierno, no han querido exigir el cumplimiento de esta Ley Orgánica en toda su magnitud y menos esta figura del Administrador General de Enseñanza pues implica demasiada transparencia, disciplina y una mucho menor ingerencia político-partidista, de ministros, viceministros, oficiales mayores, diputados o candidatos a diputados, en los nombramientos y manejo de personal educativo sobre todo, consideramos importante para Costa Rica hacer ver esta situación jurídica incumplida en un Ministerio a cargo de la actividad más importante para la *formación de ciudadanía* en sus habitantes, y que ha sido objeto de tanto manejo interesado por los partidos políticos que se turnan en el poder.

Los actuales Decretos Ejecutivos que determinan la organización del MEP en oficinas centrales y en materia regional, fueron promulgados desde la Administración Figueres Olsen (1994-98) y marginaron totalmente esta normativa legal superior estableciendo esquemas precisamente ilegales que han sido sostenidos por las Administraciones subsiguientes sin que nadie, ni los belicosos sindicatos de educadores, hayan objetado o denunciado la situación. **Tampoco la Defensoría de los Habitantes y menos la Contraloría General de la República**.

Pero téngase claro que aun antes de la esos Decretos Ejecutivos no hubo cumplimiento de esta figura que habría, reiteramos, mantenido despolitizada la actividad educativa.

Agréguese a esta situación macro del MEP, la problemática vinculada a la administración de multimillonarios recursos de "equidad en educación", tales como comedores, bonos, textos y suministros, becas a través de FONABE, transporte estudiantil, el programa PROMECUM, todos orientados a asegurar el acceso de los más pobres al sistema educativo y hacerlos permanecer allí con calidad, hasta su graduación.

Sin embargo, internamente estos programas pertenecen a jefaturas distintas que operan sin una política institucional unitaria e integral que permita canalizar los recursos a los más necesitados; y, en adición, operan desarticuladamente de los programas de "lucha contra la pobreza" que deben ser dirigidos por un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no por el Ministro de Educación, de manera que se incrementa así la dificultad para hacer llegar esos recursos multimillonarios a los estudiantes y sus familias más pobres de acuerdo a políticas y determinaciones gubernativas unitarias y centrales, como sería el uso obligado del SIPO que maneja el IMAS como registro único y confiable de los pobres para que, como se dijo arriba con respecto a este otro Sector de lucha contra la pobreza, haya un abordaje unitario y simultáneo por parte de todas las instituciones que administran programas y recursos dirigidos a los pobres pero bajo una única política y dirección gubernativa, la

cual no puede ni debe ni conviene que sea un órgano colegiado como el Consejo Social. [38]

Estamos ante un evidente caso en que el irrespeto a las leyes genera toda una serie de disfuncionalidades a contrapelo de la voluntad del legislador y ello lleva a ineficacia institucional, ineficacia entre instituciones y en consecuencia ineficacia del Estado en su total conjunto.

Los problemas no se solucionan, los recursos económicos no "alcanzan" y la burocracia, que debía ser un paradigma ideal en el mejor espíritu weberiano como mecanismo de conversión idóneo del sistema político democrático, se torna en un fin en sí misma en muchísimo sentido; colateralmente en este sistema de cosas tan distorsionado y desordenado, las prioridades se trastocan y los derechos de los habitantes no se cumplen. Con ello, el modelo de país-bienestar en la CP se malogra, lo cual significa en la praxis que grandes segmentos de la población nunca logran el estado de satisfacción de sus necesidades que les permita ubicarse muy por fuera de los límites de pobreza y de inestabilidad económico-financiera que agobia al país desde siempre.

No hay, en este campo de actividad aparte de las definiciones globales en el Plan Nacional de Desarrollo, ni una política sectorial unitaria ni el sector funciona como tal, de manera que el desempeño del MEP y de los otros entes vinculados operan con visiones y prioridades muy unilaterales. Menos se busca y logra una articulación indispensable con las universidades estatales desde el punto de vista de requerimientos reales del Gobierno y sus instituciones en general y del sistema educativo en particular, que impidan que el Gobierno no influya en la formación de las generaciones requeridas de educadores y profesionales en general para mejorar realmente la actividad del Estado. Paralela y conversamente, aquellas tienden a incurrir en la formación de profesionales y educadores que no responden en todo campo a los requerimientos del país que corresponde al Estado, y concretamente al Gobierno de la República, definir y encausar con la plena responsabilidad política y competencia constitucional e institucional que lo distingue.

Hemos hecho ver previamente cuán ineficaz resulta que el Ministro o sus representantes, en todo sector de actividad, se sienten en juntas directivas de los

[38] En el 2001-2002 el PNUD realizó una serie de intervenciones a solicitud del IMAS y del MEP para revisar y reestructurar estos programas. Las nítidas y sólidas recomendaciones de los consultores nacionales contratados para ello por el PNUD, apuntaban a esa integración interna en el MEP de esos programas bajo una Gerencia de Equidad en Educación, y a una integración de todos estos recursos bajo la rectoría política del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de la lucha contra la pobreza. Ni una ni la otra cosa se realizaron, ni por el entonces Ministro de Educación Guillermo Vargas, ni por la Presidencia de la República. Las cosas han seguido hasta el presente bajo una óptica de dispersión y de falta de atención unitaria e integral de la población estudiantil beneficiaria, y de ésta fuera del contexto específico de las exigencias del *Plan Vida Nueva.* Aquí, es nuestro punto, la "coordinación" no lleva a nada, no es una solución real para enfrentar integralmente los problemas que el Estado debe resolver unitariamente. Corresponde dirigir en el claro espíritu y letra de la LGAP, y planificar en el claro espíritu y letra de la Ley de Planificación Nacional. El documento sobre pobreza de la UCR ya referido atrás y entregado al Presidente de la República y a la Coordinadora del Consejo Social en enero del 2001 por el entonces Rector Gabriel Macaya, identificaba críticamente todo esto con una visión este asunto de los programas sociales del MEP o administrados por el MEP, y proponía cómo solventarlo simplemente aplicando el régimen legal que en este presente Recurso se ha develado.

entes del sector, pues ello en absoluto suple los requerimientos y beneficios del ejercicio de una dirección ministerial integral y unitaria de la actividad educativa en su total conjunto, pues es de ésta que puede derivarse una visión más clara y articulada, además de convergente, de los entes que tienen recursos y programas para instrumentar tal visión de política educativa nacional.

ANEXO 2: POLITICAS PÚBLICAS: INSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y EFICACIA POLITICA

Una buena forma de convencer sobre las bondades del planteamiento ofrecido en el presente estudio, radica en sensibilizar con análisis empíricos al académico de cualquier disciplina en cuanto a la innegable articulación orgánica y funcional, partiendo de los conceptos en juego en este estudio y en su manejo práctico y aleatorio por tantos, entre lo que es i) el diseño normalmente antojadizo o caprichoso de políticas públicas en cualquier campo, y ii) la institucionalidad asociada –compleja en todos los campos del desarrollo nacional- a tales políticas, pero también iii) la normatividad legal que las respalda y, cómo todo ello configura un iv) fenómeno de gestión pública y social, o de administración política del desarrollo del país y no sólo de instituciones (no hablamos de una gerencia administrativa sino de algo más complejo e integral, que incluye o contiene por supuesto, el fenómeno subordinado de gerencia administrativa, el cual es en sí complejo e improvisado hasta la irresponsabilidad en nuestro país, tal y como también hemos denunciado en este estudio).

Es por ello que este Anexo recupera del Informe Estado de Situación de la Gestión Pública 2004, elaborado por el suscrito investigador bajo el alero del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, ProMGP, sus análisis en cinco campos de actividad o sectores institucionales, los cuales no creemos que no dejan lugar a dudas sobre lo que es la intrínseca relación aquí planteada y de las mayores debilidades y desarticulaciones que se dan en el país, entre quienes diseñan políticas públicas, quienes dirigen las instituciones a niveles superiores, intermedios y operativos –en las comunidades donde los bienes y servicios públicos finalmente se entregan al habitante y se resuelven o no sus necesidades integrales según los derechos constitucionales que le asisten-, y la normativa tanto constitucional como de diversas leyes que sí ordenan cómo debían darse esas funciones técnicas y administrativas/gerenciales para lograr la mayor eficacia posible y deseable en la solución de los problemas de dichos habitantes.

Consideramos que todo académico de las disciplinas vinculadas o asociadas a estos cinco campos temáticos o sectoriales, mas cualquiera de toda otra disciplina asociada o no a estos, podrá apreciar la conveniencia y utilidad de abordar con mayor amplitud y profundidad de visión, métodos e instrumentos de investigación y de sistematización, los fenómenos objeto de su estudio parcial o unilateral, buscando y produciendo entonces análisis y conceptos más realistas e integrales de cómo son en realidad los procesos o fenómenos objeto de su estudio, en vez de darle a estos la espalda y omitirlos en su labor investigativa, docente y de acción social futura.

ANALISIS PRACTICADOS EN ÁREAS TEMÁTICAS PARTICULARES:

A manera ejemplificativa del grado de profundización analítica e interpretativa que buscamos sistematizar en este estudio, se presenta parte de la situación analizada en aquel Informe del 2004, sus disfuncionalidades en términos del marco legal disponible que durante tantos años ha posibilitado el desarrollo positivo y más

dinámico del país, si sólo se diera una mayor exigencia de cuentas a jerarcas gubernativos para que lo cumplan a cabalidad.

Este análisis de carácter macro o global, permite identificar, denunciar y exigir las debidas acciones correctivas del notorio incumplimiento histórico por los gobiernos desde la promulgación de cada ley general o institucional, ya que permite sustentar posiciones interpretativas claras con base en las negativas consecuencias que ello ha tenido en la lucha gubernativa de tantos años contra tantos problemas nacionales que no han sido, precisamente, resueltos como podían, y pueden, ser resueltos de aplicar concienzuda y capazmente el marco legal superior que aquí es sometido a reconocimiento y análisis.

Sector Ambiente: ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno ambiental

El Ministro de Ambiente. No lo ha hecho hasta noviembre del 2004, pero está por hacerlo cuando se promulgue un Decreto del Sector Ambiente, próximamente, como producto de un proyecto de cooperación internacional canalizado a través del BID y de consultores nacionales.

La problemática ambiental vista por el ProMGP en forma simplificada pero realista, es la siguiente: toda comunidad y empresarios cualesquiera, se enfrentan a una situación ambiental en su área o región, y del país como tal.

El Art. 50 de la CP no es bien servido por la desarticulación total que ha caracterizado al conjunto de ministerios e instituciones que tienen obligaciones convergentes y complementarias en materia ambiental: [39]

[39] Según proyecto de Decreto Ejecutivo en poder del Ministro de Ambiente, discutido y avalado por el Consejo Nacional Ambiental en el contexto del **Proyecto ATN/JF-8282-CR entre BID y MINAE** durante el año 2004, en el cual participamos como especialistas en políticas públicas. **No fue, por supuesto, oficializado y el nuevo Gobierno 2006-2010, dejó sin efecto ese extraordinario esfuerzo jurídico-conceptual** que estuvo llamado a poner orden en un campo tan fragmentado y vital para el desarrollo del país. Precisamente en estos días que elaboramos y revisamos afanosamente este documento para darlo a conocer pública, o sea el domingo 7 de junio del 2009, hemos leído en La Nación un campo pagado por la Ing. Sonia Espinosa Valverde, Secretaria General de SETENA (Secretaría Nacional Ambiental) del MINAET, proporcionando un diagnóstico y urgiendo soluciones para el desarrollo ambiental integral del país y el rol correcto de SETENA en el contexto del muy complejo sector ambiente y energía… en el mismo sentido y casi "letra" en que en el 2004 analizamos la misma problemática y propusimos soluciones integrales y jurídicamente fundamentadas, además de políticamente viables, que a juzgar por los análisis y clamores de esta profesional de la SETENA no fueron estudiados o tomados en cuenta ni antes ni ahora. Se proponen ahora cuestiones, entonces, que ya han sido propuestas con un sustento teórico y conceptual más amplio y jurídicamente sólido, dándosele la espalda de manera voluntaria o involuntaria pero con el mismo efecto que denunciamos con respecto al extraordinario y viable modelo-país constitucional y legalmente configurado en Costa Rica pero omitido u obviado por todos: seguir analizando problemas con ópticas microanalíticas propias de tantos especialistas en tantos campos, y proponiendo soluciones o diseños también aleatorios o antojadizos que parten "de cero", perdiéndose la oportunidad de oro de reconocer lo que ya tenemos y exigir su aplicación a partir de un apego serio y consistente al así llamado Principio de Legalidad que, en nuestro régimen de Derecho, todos juran respetar pero nadie, en la realidad, respeta. Y los problemas continúan dándose sin ninguna solución de continuidad. **Es un círculo vicioso** que no debe seguir dándose. Este documento presente,

- El MINAE, como Cartera del ramo;
- MIDEPLAN, como articulador del Sistema de Dirección y Planificación en su total conjunto;
- El ICAA, por el uso y protección del recurso hídrico, así como por los efectos sobre los demás recursos naturales de su labor directa o direccionadora en la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;
- El ICE, por la producción eléctrica y el uso y protección del recurso hídrico;
- RECOPE, por la importación, procesamiento y distribución de combustibles;
- INCOPESCA, por su labor promotora en cuanto a uso, conservación y protección de los recursos marino costeros;
- El ICT, por su competencia promotora del uso de parques nacionales y reservas forestales, y de la zona marino costera, y de construcción de infraestructura, para fines turísticos;
- SENARA, por su competencia en aguas subterráneas y de usos del mismo recurso superficial o subterráneo;
- El IDA, por el impacto de su actividad agraria en el uso y conservación de reservas forestales, de la biodiversidad y de los suelos y demás recursos naturales del país;
- El INVU, por su competencia de ordenamiento urbano y protección concomitante de las zonas de recarga hídrica;
- El MAG, por el impacto de sus actividades o competencias legales de investigación y promoción productiva agropecuaria sobre los usos y conservación de suelos, bosques, vida silvestre, así como sobre el recurso hídrico y los recursos marinos, costeros y humedales;
- El MSalud, en lo pertinente a lograr que los programas de salud pública dirigidos a la población, particularmente la vigilancia sobre los efectos contaminantes de aguas negras y residuos industriales, coincidan con los dirigidos al ambiente humano a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25, LOA)
- El MOPT, en cuanto al efecto sobre el ambiente humano del control de emisiones de los vehículos automotores;
- El MEP, en cuanto al fomento sistemático de la variable ambiental en los proceso educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, hacia una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible;
- El IFAM, por sus vinculaciones con el régimen municipal, buscando la contribución deseable de las municipalidades en uso y conservación de recursos naturales, dentro del más absoluto respeto a su autonomía constitucionalmente otorgada

Para la Contraloría General de la República, el Sector Ambiente es sólo MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Dirección General de Vida Silvestre, Instituto Meteorológico Nacional, Dirección de Geología y Minas, todos

---

busca convertirlo en un **círculo virtuoso** con muy poco costo y esfuerzo por líderes y pueblo**. El documento de base que motivó tal *esfuerzo modelístico*** en el contexto de ese Proyecto BID/MINAE, fue *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable,* de nuestra autoría, informe final de investigación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, agosto 2003.

prácticamente órganos del mismo MINAE. No incorpora en este campo a ninguna de las otras instituciones que sí tienen competencias y obligaciones en materia ambiental (recursos naturales, protección ambiental, uso y aprovechamiento de aquellos) y que deben estar sujetos a la dirección política del Poder Ejecutivo del ramo.

En este sentido, aun si la Contraloría exigiera del Gobierno la organización y funcionamiento del Sector Ambiente y realizara la aplicación rigurosa de cómo los objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo (Arts. 4 y 53 de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos), o de políticas sectorialmente definidas como debe ser para bajar aquéllas en el PND a niveles manejables por las instituciones como tales, **no estaría logrando la activación plena de dicho Sector** pues no estaría exigiendo integración de todas las demás que en su clasificación interna no aparecen "ubicadas" en este Sector, siendo sin embargo "del" Sector por las actividades y programas que manejan.

El Sector Ambiente se podría activar pronto, pero tenía que haber funcionado como tal, al igual que todos los demás, con sustento en la LGAP de 1978, y más antes en la Ley de Planificación Nacional de 1974 según los Decretos Ejecutivos referidos arriba, además de la LOA de 1995 y la Ley Orgánica del MINAE de 1990.

Precisamente, la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995 dispone de un sinnúmero de normas y preceptos vinculantes en materia ambiental para toda la Administración Pública con una inédita o novedosa visión unitaria, global e integral que ordena en un ámbito superior al resto de leyes sobre recursos naturales e instituciones vinculadas, delimitando así el marco de actuación del Gobierno de la República y supeditando al resto de la Administración Pública incluido el régimen municipal en lo pertinente y tomando debida nota de la autonomía política y administrativa de éste, a las decisiones superiores de dicho Gobierno en la figura del Poder Ejecutivo del ramo o sector según se argumentará abajo, el cual debe consecuentemente asumir por esta vía plena responsabilidad por el grado de éxito en el cumplimiento unitario e integral de los fines y objetivos en dicha LOA.

Una Ley de fundamental complementación a ésta, es la **Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990,** en cuyo Artículo 2 se consagran las funciones de esta Cartera como de cuasi rectoría, pues pone en sus manos la formulación, planificación y ejecución de las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, más la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados, además de realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.

Para ello, el MINAE podrá (mismo Artículo 2, inciso d) **dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas,** entre varias otras funciones de igual importancia consignadas en ese mismo Artículo 2. Dicha Ley además, operativiza en su Art. 1 para el Sector Ambiente la figura de rectoría política en la LGAP, Art. 27.1, 98, 99 y 100 referidos arriba, en la condición unipersonal y unívoca del Ministro de Ambiente y Energía.

Con la dispersión de políticas y esfuerzos que se dan en este campo de actividad sin ninguna articulación o direccionalidad unitaria hasta el momento, ¿cómo se podría haber combatido efectivamente la acción destructiva por el costarricense mismo de su hábitat natural o medio ambiente a contrapelo del enunciado claro en el Art. 50 de la CP?

Es un hecho que nadie puede negar que todos los ministerios e instituciones autónomas nacionales arriba mencionadas, tienen o administran actividades y programas con proyección directa en el Sector Ambiente.

El órgano rector de éste, es el Ministro de Ambiente conjuntamente con el Presidente de la República, o sea el Poder Ejecutivo del ramo o sector. La solución a los problemas de integración o articulación no se darán, como algunos han pretendido con el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, trasladando todos esos departamentos o direcciones al MINAE para que aquí estén sujetos a una dirección jerárquica unitaria, la del Ministro como jerarca del Ministerio. Incurrir en **tal trauma institucional no es necesario en el esquema costarricense de sectores de actividad** sustentados en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación Nacional. ¿Por qué?

Basta con entender que las instituciones realmente "administran" actividades y programas cuyo responsable político es el Ministro del ramo, el cual tiene simplemente que ejercitar una dirección política sobre las ACTIVIDADES de tales entes, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción –vía Consejo de Gobierno- a las juntas directivas de entes que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices. **Esta es la naturaleza vista del Art. 99 de dicha LGAP. Así de simple.**

Puede entenderse, entonces, que la noción costarricense de Sector de actividad es muy particular pues implica una visión y funcionalidad o proyección sistémica, interinstitucional. Es decir, cada Sector de actividad está constituido por la totalidad de instituciones y actividades/programas de todo ministerio y ente autónomo con proyección en dicho campo o Sector particular, bajo la dirección del Ministro rector respectivo. **Los Sectores en su total conjunto tienen sustento en el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial** creado por Decreto Ejecutivo desde 1979 –aunque diseñados y activados desde 1977- hasta el de 1983, aun vigente.

Este total conjunto del Subsistema sectorial, se complementa con el Subsistema de Dirección y Planificación Regional impulsado desde 1976 también. **Ambos, son parte del Sistema Nacional de Dirección y Planificación.**

Para quienes hilan muy delgado conceptualmente hablando, **cada Sector constituye así, en realidad, un subsubsistema del Subsistema sectorial. Pero, la importancia de reconocerlo en este Informe 2004 radica en generar conciencia entre académicos, analistas e investigadores, que ya la noción de Sector en Costa Rica es SISTEMICA** pues es tan "transversal" como lo exijan las circunstancias de las ACTIVIDADES objeto de direccionalidad por parte del Ministro rector.

Esto significa que hay Sectores menos complejos como el de Vivienda, y quizás el de Comercio Exterior, constituidos por instituciones que en casi un cien por ciento tienen ACTIVIDADES legalmente definidas en sus respectivas leyes de creación propias de esos campos de actividad. **Casi ninguna institución, sin embargo, se ubica químicamente pura en un solo campo de actividad.**

Lo que el ProMGP considera esencial para Costa Rica, es que se entienda y respete el Régimen de Derecho que existe. En materia de dirección y planificación públicas, son las leyes referidas atrás las que ordenan y tienen que imperar. No es posible ni deseable improvisar caprichosamente diseños de esquemas colegiados sólo porque los actores con poder de decisión en un determinado momento –ministros, por ejemplo- o los funcionarios técnicos que los asesoran- no tienen conciencia o conocimiento sobre estos mandamientos legales y constitucionales, mas tampoco tienen la formación disciplinaria de rigor –pueden ser médicos, arquitectos, abogados, ingenieros, o cualquiera que no corresponde al campo particular de una rigurosa disciplina de administración pública articulada con el exigente campo del derecho público y administrativo- y entonces incurren en la tradicional improvisación de diseños ocurrenciales a partir de la percepción fáctica de cada quien, totalmente desarraigados o desinformados en cuanto a esos más rigurosos y especializados conocimientos y, sobre todo, marcos jurídicos superiores de obligada observancia.

Muchas instituciones públicas en Costa Rica, muchos ministerios, muchos reglamentos de sus leyes constitutivas, muchas reorganizaciones inclusive aprobadas por MIDEPLAN, muestran esa huella de improvisación e infundamentación administrativa-jurídica que precisamente, a juicio del ProMGP, ha producido tanta desviación operativa o funcional de instituciones, funcionarios y jerarcas políticos durante tantas décadas en Costa Rica, impidiendo generar mayores resultados pertinentes a los derechos constitucionales del habitante. **Se trata de una praxis que hay que erradicar cuanto antes pues sus consecuencias son nefatas para el desarrollo del país en su total conjunto.**

El poder político formal da la autoridad para tomar decisiones superiores. La arbitrariedad o la mala formación de quienes toman decisiones o de quienes los asesoran, muchas veces lleva a pensar y validar por muchos, que un ministro o conjunto de éstos, o un presidente de la República, realmente tienen derecho a ser tan arbitrarios como deseen, inclusive dándole la espalda a pautas constitucionales y legales superiores que obligan a no ser arbitrarios. Si no se reconocen estas pautas superiores, la arbitrariedad y la improvisación resultan entonces, por desgracia para el país, prácticas frecuentes y nocivas sin que muchos se percaten de ello.

El ProMGP considera esencial que en Costa Rica se tome debida cuenta de esta situación, y es por ello que se consigna e insiste en este factor particular a lo largo del presente Informe 2004.

Sector Trabajo y Seguridad Social. ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de pobreza

Debía ser el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero el presente gobierno asignó tal tarea primero al Ministro de Vivienda, y después a la Ministra de Salud, el cual a juicio nuestro no tiene potestades para ello. [40]

Una familia en situación de pobreza extrema (una de las 52.000 familias registradas en el SIPO del IMAS) depende, para enfrentar integral y unitariamente su problemática particular, de numerosos programas regionalmente ejecutados de muchas instituciones nacionales que deciden y asignan recursos desde San José.

Las siguientes instituciones operan en este campo de manera individual, unilateral y fragmentada, no haciendo llegar sus bienes y servicios de manera simultánea y convergente a cada una de esas unidades familiares. No se ha logrado en la praxis, a pesar del PND formulado, una política unitaria e integral que las obligue, ni instrumentos presupuestarios que la materialicen en su definición central ni en su ejecución regionalizada: [41]

Beneficios	**Instituciones Responsables**
Transferencias necesidades básicas *	IMAS/Tiene demasiada fragmentación de beneficios y ello limita su eficacia institucional. Se requiere simplificarlos e integrarlos según criterios que sugerimos abajo. Esto debe lograrse bajo una Subgerencia de Desarrollo Social que asuma el liderazgo y competencias requeridas.
Cupón Superémonos *	IMAS/Idem arriba
Becas de educación formal *	FONABE/MEP/Ver comentario siguiente

[40] Esto, a pesar de que la Sala IV ha sido clara, y la Procuraduría General de la República también, en cuanto a que la competencia de dirección por parte del Poder Ejecutivo es de origen constitucional y no puede ni siquiera por Ley ser suplantada por un órgano colegiado o algún otro tipo de órgano. En este sentido, el lector o analista puede consultar la Opinión Jurídica No. OJ-001-2001 del 3 de enero del 2001 de la Procuraduría de la República, y las Resoluciones No. 3089-98 del 12 de mayo de 1998 más la No. 0919-99 del 12 de febrero y la No. 3309-94 del 5 de julio de 1994, en las que dicha Procuraduría sustenta sus propios análisis sobre esta materia. Sin embargo, la Contraloría no impugna ese Decreto Ejecutivo sobre el Consejo Social sino que, como se hizo ver en Nota de pie de página No. 3, lo avala en su Memoria Anual 2002 ya referida.

[41] Véase el informe completo DFOE-SO-22-2004 Consejo Social de la Contraloría General de la República pues en muchos sentidos ofrece evidencia para los análisis críticos en este Informe 2004 abordados, aun a pesar de las debilidades señaladas del enfoque y abordaje interpretativo por dicha Contraloría con respecto al marco conceptual y jurídico mayor que debía aplicar con mayor rigurosidad. El documento citado atrás de la UCR sobre pobreza, por su lado, proporciona la fuente del cuadro de instituciones aquí transcrito.

Bono para la educación *	MEP/Sus beneficios operan fragmentadamente entre sí, incluidas becas. Es preciso integrarlos bajo un único "mando" y criterio unitario, como propuso PNUD en diciembre del 2000 en materia de "Equidad en Educación".
Transporte escolar *	MEP/Idem arriba
Comedores Escolares *	MEP/Idem arriba
Campañas contra VIF. *	INAMU/Es preciso integrar su gestión permanentemente al Sector de Lucha contra la Pobreza
Capacitación técnica *	INA/Debe valorarse conveniencia de que asuma toda capacitación que realiza el IMAS, y bajo cuáles parámetros lo podrá hacer eficazmente.
Procesos socio-educativos individuales y grupales (*) *	IMAS-DINADECO- ONG's - CNREE- Consejo Adulto Mayor- Consejo Personas Jóvenes-Universidades-Corte Suprema de Justicia- MSP./Es preciso articular tantos órganos superiores y los procesos que éstos manejan, bajo el estricto paraguas del Sector que nos ocupa
Bonos para compra lote, construcción, reparación, ampliación vivienda	MIVAH-BANHVI/Debe integrarse funcionalmente al Sector presente en materia de bonos, y operar estrictamente bajo el SIPO y paraguas de este Sector según ejemplo ofrecido arriba.
Centros de atención para menores, adultos mayores, personas con discapacidad y otros *	IMAS-PANI-IAFA Consejo Adulto Mayor-CNREE-ONG's-/Deben simplificarse y evaluarse integralmente para determinar la eficacia real de las modalidades de "instituciones de bienestar social" y ONGs con miras a limitarlas o a utilizarlas más amplia y agresivamente.
Obras de infraestructura básica	MOPT- MEP-ICE-ICAA- MS –ICODER-Municipalidades./El esquema sectorial normado por MIDEPLAN, contempla incorporar participación y aportes sistemáticamente de actividades y programas de todas estas instituciones que son de otros Sectores, en este Sector
Apoyo productivo para emprendimientos *	IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.
Prevención en salud: atención primaria *	MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios "unitarios" impuestos por una "dirección política" distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen no Contributivo	CCSS

Seguro por el estado *	CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *	PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.
Atención de emergencias	CNE

Hay leyes que aportan notables fundamentos para abordar la lucha contra la pobreza sobre todo articuladamente con la restitución de los derechos de niños, adolescentes y sus padres, que tampoco han sido aprovechadas ni ejercitadas de manera convergente ni integral, y en parte por esto se explica la ineficacia orgánica y funcional de los distintos gobiernos para bajar sustancialmente el nivel de pobreza en el país. Veamos.

El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998, establece un ordenamiento concreto y riguroso por inconfundible para la prestación unitaria, integral e integrada de los bienes, servicios y regulaciones amparados en las competencias u obligaciones en manos de todos los ministerios e instituciones autónomas que por sus propias leyes orgánicas o por otras leyes más generales tienen actividades y programas vinculados a la protección y bienestar de los niños, adolescentes y sus padres, y a la restitución de sus derechos, particularmente de familias que no pueden depender de sus propios medios económicos para subsanar muchas o algunas de las insuficiencias familiares o individuales tipificadas en dicho Código y que dependen así de un tipo de intervención precisa de tales instituciones estatales. [42]

[42] En el documento sobre pobreza previamente referido y elaborado por varios académicos de la UCR en noviembre del 2002 y ofrecido al Gobierno de la República para su mejor provecho, se entra en un planteamiento exhaustivo de cómo la lucha contra la pobreza sería mejor servida si el Gobierno aceptaba que la situación de riesgo social se da mayormente en familias pobres, todas bastante bien clasificadas en el Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO, del IMAS, daba –y da- sustento a considerar que el marco legal óptimo para enfrentar y resolver el problema de pobreza extrema y básica es el constituido por el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y no por la Ley del IMAS la cual establece básicamente que el IMAS "dirigirá" un plan de lucha contra la pobreza al que "pueden" adherirse los ministerios e instituciones que así lo "decidan". En cambio, el ordenamiento que hace dicho Código de todo ministerio y ente autónomo, y cómo involucra al régimen municipal, en una labor de defensa y restitución de los derechos de los niños, adolescentes y sus padres, adecuadamente articulado ello con la competencia mayor del PANI para "ordenar la atención integral de tales familias" (Ley Orgánica, Artículos 3 y 37), permitirían el abordaje unitario e integral de esa lucha que hoy sigue faltando. Debe tomarse debida nota, según lo enuncia con total claridad ese documento universitario del 2002, que el factor que el Código ni establece aunque lo insinúa y lo permite, es el de que todo este ámbito de acción interinstitucional tan bien ordenado en dicho Código, debe operar bajo la DIRECCION GUBERNATIVA de un Ministro rector, no de un órgano colegiado como lo es el propio Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia o el Consejo Social pues no tienen las potestades que sí tiene el Ministro como Poder Ejecutivo con el Presidente según la CP y la LGAP. La Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, ni la Asamblea Legislativa propiamente, no aplican esta indispensable visión legalmente sustentada para hacer realidad la idea de Estado unitario que la misma CP concibe como concepto de elemental activación para que el país, a pesar de su sistema político institucional centralista y presidencial, pueda precisamente desempeñarse en todos sus extremos según el modelo-país también claramente consagrado en dicha Constitución.

Concomitantemente, la **Ley del PANI No. 7648 de 1996**, no deja lugar a dudas en cuanto a la preeminencia que esta Institución tiene y debe asumir en la determinación del tipo de asistencia técnica y de protección integral –no sólo legal- a la infancia, adolescencia y familia, y la obligada colaboración que toda otra institución pública tiene que brindarle en tal cometido, según Artículos 3 incisos e) y l), 4 incisos d) y e), y 37.

Por su lado, la **Ley Orgánica del IMAS No. 4760 de 1971** dice en su Artículo 2. que "El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza".

El Artículo 3. por su lado, establece que "Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley".

Si bien esta Ley habla de dirección por parte del IMAS, el ProMGP considera que **no es ésta la competencia de dirección gubernativa que la LGAP otorga al Poder Ejecutivo de cada ramo o sector**. En consecuencia, tiene que entenderse que este órgano superior llamado Poder Ejecutivo debe aun ejercitar su direccionalidad política gubernativa sobre el IMAS y todos los demás entes y ministerios que converjan en este campo de actividad (ordenarles la actividad vía directrices, imponiéndoles metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento e interviniendo o destituyendo juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices), tal y como la misma Sala IV lo ha interpretado en diversas resoluciones sobre la materia, según lo retomaremos abajo.

Además, queda claro que la participación de "todas las instituciones que utilicen recursos públicos" en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, será de acuerdo a decisiones de sus órganos superiores y no del IMAS. En la presente Administración, no fue el IMAS la institución que promulgó dicho Plan, sino el Consejo Social el cual es un órgano creado por Decreto Ejecutivo que no podía de todos modos contraponerse a esta disposición en la Ley del IMAS. Menos a la LGAP en lo pertinente.

También resulta plausible el razonar que dentro del régimen de dirección gubernativa en la LGAP, un factor elemental que surge según nuestra interpretación

constructiva de la misma es el de que no importa quién administre los recursos destinados a un objetivo mayor suprainstitucional como lo es el caso de pobreza o seguridad social, lo importante es quién los debe dirigir precisamente para imponerles un orden unitario e integral.

Desde este punto de vista es que debe entenderse que tal potestad la puede y debe ejercer el Poder Ejecutivo del ramo o sector, y no el IMAS como tal, ya que la capacidad de dirección de este órgano gubernativo superior vincula a los órganos dirigidos independientemente de la voluntad subjetiva de éstos. Si la directriz es correcta y fundamentada tal y como la LGAP la norma, entonces el órgano dirigido de cualquier ente autónomo tiene que obedecer o enfrentar las consecuencias previstas en dicha LGAP. **Todo, muy formal y transparente**, y con los contrapesos de rigor que no se dan en el caso de la asignación que la Ley del IMAS hace a su junta directiva para "dirigir un plan de lucha contra la pobreza".

En adición, no parece ocioso señalar que a las competencias que la Ley del IMAS le otorga a esta institución, es preciso anteponer en una lectura articulada, convergente y jerarquizada de competencias, la potestad del PANI vista arriba en cuanto a las implicaciones de sus Artículos 3 y 37, pues resulta obvio que **ambas instituciones comparten obligaciones con un segmento muy importante de población pobre** en la que los derechos de niños, adolescentes y sus padres están muy deteriorados y requieren de "atenciones integrales" que corresponde al PANI dictar. **En la medida en que ambas instituciones lo entendieran así y aunaran voluntades y esfuerzos, mejor para los pobres y para sus derechos violentados.**

En ambos casos, y a pesar de que como se ha dicho arriba el Código Nacional de Niñez y Adolescencia parece ofrecer el contexto jurídico necesario para articular ambos esfuerzos en procura de dos objetivos aparentemente distintos pero que se cobijan bajo uno superior de "restitución de los derechos de niños y adolescentes en familias particularmente pobres", nos parece razonable asumir que el Poder Ejecutivo como órgano ORDENADOR de ambas instituciones y de todas las demás que concurren en ambos campos tiene que desplegar una actividad clara y concreta en los términos en que la Constitución y la LGAP sobre todo, y según las lúcidas interpretaciones de la Sala IV que hemos referido brevemente, lo estipulan sin ambigüedades.

Lo contrario, o sea pretender que ambas instituciones tienen competencias distintas hacia poblaciones distintas, es mantener una situación de incertidumbre e incumplimientos legales que lesionan los derechos de los habitantes en la CP en estos dos campos esenciales cuya unicidad desde el punto de vista de la familia, no puede seguir soslayándose por problemas de recelos o visiones unilaterales de jerarcas y funcionarios de ambas instituciones, u otros especialistas externos y ONGs, que deben actuar integralmente con estas dos en pos de tales mandatos constitucionales.

Sector Agropecuario: ¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno agropecuario

El Ministro de Agricultura y Ganadería, pero no lo ha asumido previamente ni durante el año 2004.

Una familia rural campesina y agrícola con pocos medios o activos, depende de todo un complejo conjunto de entes para salir adelante. Se da la misma situación referida arriba: un numeroso grupo de instituciones cuyo desempeño real no responde al concepto superior de Estado unitario consagrado en el Art. 50 de la CP:

MAG
IDA
CNP
SENARA
INCOPESCA
INTA
MEP-Colegios agropecuarios
INA, capacitación campesina
MTSS-IMAS, financiamiento microempresas
Bancos estatales

El Sector Agropecuario existe inclusive por Ley FODEA No. 7064 de 1987. No funciona como tal, y se pierde la oportunidad y la obligación de concertar entre jerarcas las políticas del Sector, y con los grupos empresariales y sociales del mismo campo de actividad, así como de planificar unitaria e integralmente con soporte en la SEPSA y demás unidades de planificación institucional en San José y en cada región

El hecho a hacer notar es que la Ley FODEA No. 7054 de 1987, en su Título II creó el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, consagrando para dicho Sector particular las reglas de juego genéricas que MIDEPLAN previamente había formulado vía Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983 según referimos arriba, sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. El Art. 29 es claro en cuanto al apoyo de este Sector para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas bajo la **dirección y coordinación del Ministro de Agricultura y Ganadería.**

Este Sector, sin embargo, no funciona como tal a pesar de contar con una Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, configurada para apoyar al Ministro como rector de sector, mostrando total omisión de directrices gubernativas que debían orientar el desempeño de conjunto de los numerosos entes del Sector, ello producto en parte de la ausencia de una política integral de desarrollo agropecuario formalmente enunciada por el Gobierno de la República en la figura del respectivo Poder Ejecutivo, sin que las definiciones incorporadas en este campo en el mismo Plan Nacional de Desarrollo suplan las necesidades estratégicas y funcionales de tal política integral en materia agropecuaria. **Tampoco funcionan los órganos y**

mecanismos de consulta en San José y en las regiones de desarrollo, normados en dicha Ley FODEA.

La Contraloría, cuando recibe y valora los PAOs y presupuestos de las instituciones autónomas de este Sector, ni valora ni exige cuáles directrices ministeriales particulares sobre la base de cuál política sectorial como tal, están fundamentando la asignación particular de recursos en cada ente que permita valorar el impacto pretendido y deseable del conjunto de instituciones del Sector sobre la satisfacción de los derechos de los habitantes en la Constitución Política según los enumeramos previamente. El análisis que se da por parte del órgano contralor, y de la misma Defensoría de los Habitantes, es particular sobre lo que el ente plantea o dice que quiere hacer, no sobre lo que el Gobierno vía el ministro del ramo o sector ha determinado que el Sector como tal debe hacer para la totalidad de la población objetivo del mismo, y cómo cada ministerio y ente particular deben organizar y ordenar sus recursos y acciones para contribuir a ello.

Aquí, se pierde la lucha contra la supervivencia digna y productiva del agro y del habitante rural.

Sector Educación:¿Quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno educativo

El Ministro de Educación, pero no lo hace.

La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957, cumple como un gran paraguas para la actividad educativa, mas no es útil para resolver –ni previó en su momento histórico- la complejidad que caracteriza a la Administración Pública como tal en el sentido de su manifestación privada y de los varios entes que estaban por nacer aun, como el INA, FONABE, CONAPE, más las universidades estatales, los colegios profesionales, el vertiginoso crecimiento de los establecimientos privados de enseñanza.

La potestad de dirección general de la enseñanza oficial (Art. 5) la puso en manos de un Consejo Superior integrado como "señalara la ley" y presidido por el Ministro del ramo, o sea el de Educación. Sus potestades de dirección prácticamente se limitan a "autorizar los planes de estudios y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación (Art. 9) y prácticamente hace lo mismo con los establecimientos privados (Art. 34).

Dicho Consejo Superior no tiene la potestad de "dirigir y coordinar" a otras administraciones centrales o descentralizadas en el claro espíritu y letra en que lo entroniza la LGAP con respecto al Poder Ejecutivo.

Hay aquí una muy importante distinción que hacer y practicar, pues el Ministro de Educación puede, como rector de sector actuando conjuntamente con el Presidente, llegar mucho más allá de donde puede llegar el Consejo Superior con respecto al

INA, FONABE, CONAPE, y los mismos colegios universitarios, no así las universidades estatales que están "exentas" de direccionalidad gubernativa por su origen constitucional.

Por su lado, **la Ley Orgánica del MEP No. 3481 de 1965** tiene entre otras novedades inusual en ministerios, la figura de un **Administrador General de Enseñanza** (Capítulo III), incumplida por todo gobierno desde entonces pero llamada a garantizar la máxima neutralidad político partidista y la calidad de los educadores en todo el país. ¿Por qué? Porque estamos ante la figura de un funcionario de carrera, obviamente emulado de la figura del Secretario Permanente de ministerios ingleses, quien por Art. 25 emerge como superior jerárquico de las Administraciones Provinciales de Enseñanza (las cuales tampoco existen en la realidad aunque presupuestariamente están "codificadas" pero sólo funcionan a nivel de 21 regiones educativas reales), el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas. **O sea, es el funcionario superior técnico del MEP** con facultades para ejercer jerarquía sobre la totalidad de los procesos y recursos educativos sin ingerencia superior sobre sus "actos administrativos", lógicamente sujeto a órdenes del Ministro y Viceministro en cuanto a su "actividad" sustantiva y administrativa. El Art. 27 es claro en cuanto a que debe realizar los planes, programas y demás disposiciones que proceden del Consejo Superior de Educación, "una vez que el Ministro autorice su ejecución". Pero de mayor envergadura aun, son las atribuciones y deberes del Administrador General de Enseñanza según el Art. 28.

Si bien sabemos que por cultura política los partidos políticos y sus jerarcas en gobierno, y muchos funcionarios de carrera por temor o complacencia con el partido de turno en el gobierno, no han querido exigir el cumplimiento de esta Ley Orgánica en toda su magnitud y menos esta figura del Administrador General de Enseñanza pues implica demasiada transparencia, disciplina y una mucho menor ingerencia político-partidista, de ministros, viceministros, oficiales mayores, diputados o candidatos a diputados, en los nombramientos y manejo de personal educativo sobre todo, el ProMGP considera importante para Costa Rica hacer ver esta situación jurídica incumplida en un Ministerio a cargo de la actividad más importante para la formación de ciudadanía en sus habitantes, y que ha sido objeto de tanto manejo interesado por los partidos políticos que se turnan en el poder.

Los actuales Decretos Ejecutivos que determinan la organización del MEP en oficinas centrales y en materia regional, fueron promulgados desde la Administración Figueres Olsen (1994-98) y desconocen totalmente esta normativa legal superior estableciendo esquemas precisamente ilegales que han sido sostenidos por las Administraciones subsiguientes sin que nadie, ni los belicosos sindicatos de educadores, hayan objetado o denunciado la situación. **Tampoco la Defensoría de los Habitantes y menos la Contraloría General de la República.**

Pero téngase claro que aun antes de la esos Decretos Ejecutivos no hubo cumplimiento de esta figura que habría, reiteramos, despolitizado la actividad educativa.

Agréguese a esta situación macro del MEP, la problemática vinculada a la administración de multimillonarios recursos de "equidad en educación", tales como

comedores, bonos, textos y suministros, becas a través de FONABE, transporte estudiantil, el programa PROMECUM, todos orientados a asegurar el acceso de los más pobres al sistema educativo y hacerlos permanecer allí con calidad hasta su graduación.

Sin embargo, internamente estos programas pertenecen a jefaturas distintas que operan sin una política institucional unitaria e integral que permita canalizar los recursos a los más necesitados; y, en adición, operan desarticuladamente de los programas de "lucha contra la pobreza" que deben ser dirigidos por un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no por el Ministro de Educación, de manera que se incrementa así la dificultad para hacer llegar esos recursos multimillonarios a los estudiantes y sus familias más pobres de acuerdo a políticas y determinaciones gubernativas unitarias y centrales, como sería el uso obligado del SIPO que maneja el IMAS como registro único y confiable de los pobres para que, como se dijo arriba con respecto a este otro Sector de lucha contra la pobreza, haya un abordaje unitario y simultáneo por parte de todas las instituciones que administran programas y recursos dirigidos a los pobres pero bajo una única política y dirección gubernativa, la cual no puede ni debe ni conviene que sea un órgano colegiado como el Consejo Social. [43]

Estamos ante un evidente caso en que el irrespeto a las leyes genera toda una serie de disfuncionalidades a contrapelo de la voluntad del legislador y ello lleva a ineficacia institucional, ineficacia entre instituciones y en consecuencia ineficacia del Estado en su total conjunto.

Los problemas no se solucionan, los recursos no "alcanzan" y la burocracia, que debía ser un paradigma ideal en el mejor espíritu weberiano como mecanismo de conversión idóneo del sistema político democrático, se torna en un fin en sí misma en muchísimo sentido; colateralmente en este sistema de cosas tan distorsionado y desordenado, las prioridades se trastocan y los derechos de los habitantes no se cumplen. Con ello, el modelo de país-bienestar en la CP se malogra, lo cual significa en la praxis que grandes segmentos de la población nunca logran el estado de satisfacción de sus necesidades que les permita ubicarse muy por fuera de los límites de pobreza y de inestabilidad económico-financiera que agobia al país desde siempre.

---

[43] En el 2001-2002 el PNUD realizó una serie de intervenciones a solicitud del IMAS y del MEP para revisar y reestructurar estos programas. Las nítidas y sólidas recomendaciones de los consultores nacionales contratados para ello por el PNUD, apuntaban a esa integración interna en el MEP de esos programas bajo una Gerencia de Equidad en Educación, y a una integración de todos estos recursos bajo la rectoría política del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de la lucha contra la pobreza. Ni una ni la otra cosa se realizaron, ni por el entonces Ministro de Educación Guillermo Vargas, ni por la Presidencia de la República. Las cosas han seguido hasta el presente bajo una óptica de dispersión y de falta de atención unitaria e integral de la población estudiantil beneficiaria y de ésta fuera del contexto específico de las exigencias del *Plan Vida Nueva.* Aquí, es nuestro punto, la "coordinación" no lleva a nada, no es una solución real para enfrentar integralmente los problemas que el Estado debe resolver unitariamente. Corresponde dirigir en el claro espíritu y letra de la LGAP, y planificar en el claro espíritu y letra de la Ley de Planificación Nacional. El documento sobre pobreza de la UCR ya referido atrás y entregado al Presidente de la República y a la Coordinadora del Consejo Social en enero del 2001 por el Rector Gabriel Macaya, identificaba críticamente todo esto con una visión este asunto de los programas sociales del MEP o administrados por el MEP, y proponía cómo solventarlo simplemente aplicando el régimen legal que en este presente Informe 2004 se ha develado.

No hay, en este campo de actividad aparte de las definiciones globales en el Plan Nacional de Desarrollo, ni una política sectorial unitaria ni el sector funciona como tal, de manera que el desempeño del MEP y de los otros entes vinculados operan con visiones y prioridades muy unilaterales. Menos se busca y logra una articulación indispensable con las universidades estatales desde el punto de vista de requerimientos reales del Gobierno y sus instituciones en general y del sistema educativo en particular, que impidan que el Gobierno no influya en la formación de las generaciones requeridas de educadores y profesionales en general para mejorar realmente la actividad del Estado. Paralela y conversamente, aquellas tienden a incurrir en la formación de profesionales y educadores que no responden en todo campo a los requerimientos del país que corresponde al Estado, y concretamente al Gobierno de la República, definir y encausar con la plena responsabilidad política y competencia constitucional e institucional que lo distingue.

El hecho de que el Ministro o sus representantes se sienten en juntas directivas de los entes del sector, en absoluto suple los requerimientos y beneficios del ejercicio de una dirección ministerial integral y unitaria de la actividad educativa en su total conjunto, pues es de ésta que puede derivarse una visión más clara y articulada, además de convergente, de los entes que tienen recursos y programas para instrumentar tal visión de política educativa nacional.

Sector Salud: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de salud

El Titular de la Cartera de Salud, pero no es claro que ejerza adecuadamente dicho rol según la LGAP.

El Ministerio de Salud, la CCSS, AyA, el INS en la parte de riesgos profesionales, IAFA, el MAG en algunos programas igual que el MOPT y el INVU también en programas específicos, deben ser a juicio del ProMGP objeto de dirección política ministerial superior por la Ministra de Salud, y el esquema sectorial de MIDEPLAN impone mecanismos e instrumentos, y reglas de juego, que propiciarían una mayor articulación y una mayor efectividad de todo este conjunto de instituciones y de los recursos asociados hacia una mejor salud humana en el país. En un ámbito distinto no-político o gubernativo, también las municipalidades responden a la competencia normativa y reguladora del Ministerio de Salud en muchos aspectos.

Pero, reconozcamos la situación jurídicamente confusa que se ha manejado desde siempre en este Sector de actividad.

La Ley General de Salud No. 5395 de octubre de 1973, establece la siguiente normativa global en materia de salud:

ARTÍCULO 1.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

ARTÍCULO 2.- Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. **Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública**, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", **la definición de la política nacional de salud**, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

ARTÍCULO 3.- Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.

ARTÍCULO 4.- Toda persona, natural o jurídica, queda sujeta a los mandatos de esta ley, de sus reglamentos y de las órdenes generales y particulares, ordinarias y de emergencia, que las autoridades de salud dicten en el ejercicio de sus competencias orgánicas y tiene derecho a ser informada debidamente por el funcionario competente sobre las normas obligatorias vigentes en materias de salud.

Paralelamente, **Ley Orgánica Ministerio de Salud No. 5412 de noviembre de 1973**, o sea del mismo año de la anterior, incorporó las normas siguientes:

ARTÍCULO 1.- La definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación y **suprema dirección** de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley "Ministerio".

ARTÍCULO 2.- Son atribuciones del Ministerio:

a) **Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento**;
b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;
c) Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;
ch) **Ejercer la jurisdicción y el control técnicos sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como coordinar sus acciones con las del Ministerio**;
.....
g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;
.....
j) Cualquier otra que señalen la ley o los reglamentos, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud.

El análisis que el ProMGP aporta en este campo debe ser útil para comprender una situación jurídica e institucional compleja pero que admite una solución política y técnica tan sencilla como jurídicamente sólida.

a) La Ley General de Salud y la del Ministerio como tal, fueron promulgadas en 1973. No contemplaron ninguna definición de Poder Ejecutivo que superara la materialización de sus posibles acciones constitucionales como Presidente de la República y Ministro del ramo, más allá de lo que se estipulaba en su nombre como acciones a cargo del mismo Ministerio o Cartera ministerial como tal.

b) La Ley de Planificación Nacional No. 5525 se dicta en mayo de 1974, unos meses después, y entroniza un "sistema de planificación" articulado por sectores de actividad, e insinúa la proyección regional de los mismos. No es sin embargo sino hasta **mayo de 1978 cuando se promulga la Ley General de la Administración Pública**, LGAP, según vimos, cuando surge la figura y competencia clara de "dirección gubernativa" sobre las Administraciones central y descentralizada del "respectivo ramo", a ser ejercida vinculantemente por el Presidente sobre el total conjunto de éstas (Art. 27.b), y por el Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro, según Art. 27.1) sobre grupos de tales Administraciones.

c) Este concepto viene a recomponer totalmente la noción de Ministerios que podían dictar políticas vía Decretos Ejecutivos sobre todo, pues pone en manos de cada Ministro una competencia de rectoría política a ejercitar vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS a otros ministros y, sobre todo, a las juntas directivas de todo ente autónomo, con los contenidos y consecuencias ya explicadas sobre la LGAP atrás

d) A partir de entonces, era preciso cambiar visiones, conceptos e instrumentos. Pero, no se hizo a pesar de los clamores desde la entonces Oficina de Planificación Nacional según se ha hecho ver previamente en este Informe 2004. Con altibajos, se logró que en la siguiente Administración 78-82 y en los dos primeros años de la Administración 82-86, se activaran a medias estos mecanismos, y formalmente se promulgaron los Decretos Ejecutivos arriba referidos sobre sectores y regiones por parte de OFIPLAN-MIDEPLAN, aun vigentes.

e) Un punto fundamental que el ProMGP desea resaltar, es que en este Sector y en otros, a pesar de leyes previas a estas dos en materia de salud, las reglas de juego debían haber cambiado hasta el presente año 2004 debido al advenimiento de esas otras leyes generales de 1974 y 1978 que vinieron a regular los procesos de dirección y planificación públicas de maneras claras y convergentes. Y, desde el 2001 la Ley No. 8131 de presupuestos, que no puede ser cabalmente entendida y aplicada sin reconocer las implicaciones para su más deseable éxito de estas otras dos leyes, ya que los legisladores omitieron tal reconocimiento normativo explícito.

f) En este Sector de actividad hay, entonces, un órgano rector gubernativo cual es el Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente de la República con el o la Ministra de Salud. Si bien la CCSS tiene una garantía constitucional en materia de gobierno y administración y se ha asumido en distintas interpretaciones formales por la misma Sala IV y la Procuraduría General de la República que ésta no fue eliminada con la

reforma del Art. 188 de la CP en 1968, **parece de elemental racionalidad jurídica e institucional entender que el Gobierno de la República tiene que tener el derecho –pues tiene la obligación de vigilar el cumplimiento exacto de las leyes y el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos (Art. 140 incisos 3 y 8)- de poder tomar medidas correctivas** ante el órgano superior de dicha Institución, y tiene también la obligación de formular políticas suyas gubernativas en materia de salud. No puede no hacerlo, y que no sean dichas políticas vinculantes para la misma CCSS.

Si ello debe hacerse mediante directrices o decreto ejecutivo, es un asunto que no hemos estudiado a fondo. Pero, hay que retomarlo en el 2005.

En particular, **es preocupante que todo un programa de modernización del Sector Salud se ha venido ejecutando con voluminosos créditos del Banco Mundial** desde hace varias Administraciones, sobre fundamentos que no tienen sustento constitucional ni jurídico en el marco costarricense. Cuando los expertos nacionales e internacionales, y los distintos jerarcas que van y vienen de estas instituciones y algunos directores y profesionales de carrera, manejan el concepto de "rectoría en manos del Ministerio de Salud", están simplemente dándole la espalda al verdadero concepto de rectoría política en la Constitución y en la Ley General de la Administración Pública.

El error de diseño original en este programa con recursos externos que ha llevado a grandes disfuncionalidades en la conducción y operación de la política de salud nacional, se dramatiza con el uso errado que muchos en el Sector hacen en cuanto a que el Ministerio debe ejercer las "rectorías locales", lo cual no sólo enfrenta de manera fáctica a funcionarios de varias instituciones muy distintas y recelosas de sus propias competencias y recursos –voluminosos en el caso de la Caja, AyA, el INS, y muy limitados en el caso del Ministerio-, sino que **no se pueden materializar porque la "rectoría gubernativa" es indelegable**, ya que por Constitución y LGAP es una competencia exclusiva del órgano llamado Poder Ejecutivo por las connotaciones que ella conlleva según los artículos vistos previamente de dicha Ley, a saber los números 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, jamás "transferibles" a funcionarios subordinados de ningún nivel.

El modelo está mal concebido, pero nadie parece habérselo cuestionado dentro ni fuera del Sector Salud pues pocos o ninguno de sus proactivos actores parecen reconocer o conocer fundamentadamente este marco teórico-conceptual y jurídico sobre sectorialización en Costa Rica.

Se ha dado el caso también de que la actual Ministra de Salud ha recibido mensajes errados de muchos de esos actores, aceptando que ella debe aplicar el concepto de "co-rectoría" pues se le argumenta que hay varios ministros que deben compartir con ella la rectoría en diversas materias de la salud que están "fuera" del ámbito del Sector Salud como tal. [44] La aclaración de rigor vale para todos los sectores de actividad y ministros rectores: **la rectoría ministerial es una, unívoca. Corresponde al**

[44] Esto se argumentó por la señora Ministra en la presentación que el suscrito investigador hizo en nombre de la Universidad de Costa Rica ante el Consejo Social en enero del 2003, del documento de crítica al Plan Vida Nueva del Gobierno ya referido previamente.

Ministro del ramo o sector con el Presidente de la República. Si es en salud, corresponde a ella, no a otros ministros. **No hay Poderes Ejecutivos "compartidos"**, sino uno en cada campo de actividad. En todos funge el Presidente de la República, y según el campo o ramo de actividad lo tiene que ejercer con el ministro correspondiente.

La política de salud nacional debe definirla un único ministro o ministra y debe proyectarse a todos los demás ministerios y entes autónomos con actividades o programas que deban ser objeto de dirección por dicho ministro con el Presidente. Así de sencillo. Si hay conflictos, el Presidente resuelve. Además, para eso están el Consejo de Gobierno como foro colegiado de discusión y dilucidación de conflictos interministeriales. Podrían contribuir a ello el Consejo Económico y el Consejo Social adecuadamente organizados y activados como establece el aun vigente Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983 donde se les define en detalle como "pequeños gabinetes" antesala del Consejo de Gobierno.

La lógica de la concertación y la negociación para lograr acuerdos, debe en todo caso aplicarse con mucha más razón entre ministros para acordar políticas públicas, de manera que haya una construcción colectiva o grupal sobre todo en aquellos campos complejos en donde más de un ministro y muchas instituciones autónomas deben intervenir como Administraciones con responsabilidades y recursos para ejecutar políticas gubernativas unitarias e integrales en cada campo de actividad de acción estatal.

Esto no parece estarse dando en el Sector Salud a pesar del ambicioso y costoso programa de modernización impulsado con créditos externos, y el ProMGP dirigirá esfuerzos indagatorios en este sentido durante el 2005.