

# Guía para un **EXCELENTE** gobierno

... y para UN CIUDADANO *menos indolente*

Johnny Meño Segura, Ph. D.





# GUÍA PARA UN *EXCELENTE* GOBIERNO ...

... y para UN CIUDADANO *menos indolente*

*Johnny Meoño Segura, Ph. D.*

*Universidad de Costa Rica*

*University of Manchester*

*The London School of Economics and Political Science*

**UN ANÁLISIS** franco y profundo de las vicisitudes de un país que debía ser mucho mejor pero que ha sufrido en exceso por *los desgobiernos* producto de la indiferencia, indolencia y facilismo de su clase dirigente y del ciudadano mismo.

**UN COMPENDIO** de consejos que permitirían recomponer situaciones políticas, jurídicas, institucionales y de comportamiento colectivo para alcanzar el modelo de país solidario y de bienestar configurado en la Constitución Política.



# ÍNDICE DE CONTENIDO

Motivación: ¿es serio pensar en una Guía para gobernar bien un sistema tan complejo sin reformarlo? . . . . . 1 3

INTRODUCCION: la negligencia nos carcome a los costarricenses. ¿Es ella inexorable? . . . . . 25

1. ¿Por qué América Latina no despegó? Una cultura política de origen colonial al servicio del inmovilismo y la injusticia . . . . . 2 7

Asunción de planteamientos “anglosajones”; no se investiga la realidad sociopolítica latinoamericana. . . . . 2 8

Origen y evolución de nuestra cultura política . . . . . 3 1

Lentitud y pedantería burocráticas. . . . . 3 2

Manía por títulos y honores. . . . . 3 2

Dependencia de la planilla pública. . . . . 3 2

Estado omnipresente y benefactor. . . . . 3 3

Personalismo y centralismo. . . . . 3 4

Formalismo legal o reglamentario. . . . . 3 5

Resistencia e incumplimientos. . . . . 3 6

Cortoplacismo y escasa capacidad de conceptualización estratégica. . . . . 3 6

Caudillismo desestabilizador. . . . . 3 7

2. Modelos políticos prevalecientes en el mundo y su incidencia en el funcionamiento de los pueblos. ¿Por qué cuesta tanto aprender lo realmente bueno del mundo exitoso? . . . . . 4 2

Las dimensiones horizontal y vertical de un sistema político: presidencialismo, parlamentarismo; centralismo, federalismo . . . . . 4 5

Unitarismo o centralismo versus federalismo o descentralización plena. . . . . 4 6

Parlamentarismo versus presidencialismo . . . . . 4 8

El modelo disfuncional y anacrónico de Costa Rica. El país que no teníamos que ser:  
 el precio de la inobservancia fáctica del régimen de Derecho que todos dicen respetar  
 ..... 5 0

### 3. El país que, sin embargo, todavía puede ser según el modelo constitucional vigente. Si sólo fuéramos más serios y consistentes. .... 53

Objetivos Legales de cada ente: ACTIVIDADES, marco obligado de referencia para  
 dirigir, planificar y evaluar. .... 5 7

El sistema político-institucional mayor: las dimensiones que caracterizan los procesos  
 de políticas públicas ..... 58

La teoría nacional: los procesos de política pública, desde OFIPLAN 1976 ..... 5 8

La dimensión territorial: nación, región, cantón ..... 6 0

La dimensión socio-política del sistema: los sectores de actividad pública. .... 6 2

Derechos constitucionales del habitante que exigen un desempeño y una respuesta  
 unitaria e integral del Estado. Los notorios incumplimientos ..... 6 8

Las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario.  
 Su indispensable interpretación articulada y convergente. .... 73

Constitución Política: ..... 7 3

Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978: ..... 7 8

Concatenación de leyes convergentes: la LGAP constituye un “ápice jurídico” que permite  
 entender la más racional jerarquización de competencias para el “buen gobierno” 7 9

Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes  
 menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado. El  
 miedo al ejercicio unipersonal del poder legítimo ..... 8 2

El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices.  
 Por favor: dirección, más que coordinación ..... 8 4

La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden  
 funcional. El miedo a la transparencia y a la rendición precia de cuentas. .... 85

El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa.  
 El problema del país no estriba, como muchos proclaman, en que hay demasiadas  
 instituciones y órganos menores imposibles de “coordinar” ..... 8 5

Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974: ..... 8 8

La Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968: ..... 90

La Ley No. 8131 del 2001 . . . . .	90
Ley de Control Interno No. 8292 del 2002. . . . .	97
La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428. . . . .	97
Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de noviembre de 1992. . . . .	100
Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones: . . . . .	101
Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995. . . . .	101
El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998 . . . . .	102
La Ley FODEA No. 7054 de 1987 . . . . .	103
La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957. . . . .	104
Sector Salud: ¿quién debe dirigir? . . . . .	106
Código Municipal, Leyes No. 7794 de abril de 1998 y No. 7812 de julio de 1998 . . . . .	109
Finalmente: ¿permiten estas leyes realmente gobernar bien? . . . . .	111

#### 4. Descentralización, en serio. . . . . 113

LO MUNICIPAL: algunos supuestos a desmitificar en materia de descentralización y régimen municipal. La falta de claridad conceptual y estratégica es el peor escollo para el desarrollo de este régimen . . . . .	114
DESCENTRALIZAR, DESARROLLA. . . . .	115
EL PAÍS CUENTA CON LA “CULTURA POLÍTICA” ADECUADA PARA GENERAR UN DESARROLLO REAL Y SOSTENIDO . . . . .	115
HAY QUE DESCENTRALIZAR ÍNTEGRAMENTE EN FAVOR DEL REGIMEN MUNICIPAL. . . . .	115
HAY QUE DESCENTRALIZAR POR LEY. . . . .	116
HAY QUE TRANSFERIR BÁSICAMENTE COMPETENCIAS Y RECURSOS DEL “PODER CENTRAL” . . . . .	116
NO SE DEBE TRANSFERIR NADA PUES LAS MUNICIPALIDADES NO TIENEN RECURSOS NI CAPACIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL. . . . .	117
LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN HACER MAS POR FALTA DE RECURSOS. . . . .	118
LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN MANEJAR EDUCACIÓN NI SALUD NI NADA SI NO HAY TRANSFERENCIAS DESDE “ARRIBA”. . . . .	119
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ES MUY NECESARIA PARA FORTALECER EL REGIMEN MUNICIPAL. . . . .	119

¿UN ENTE NACIONAL PUEDE PROMOVER EL DESARROLLO MUNICIPAL? .....	120
LO REGIONAL: la provincia o región, de pasiva a activa. Los elementos existentes hoy para fundamentar una descentralización integral mañana.....	120
¿Cuán grande debe ser un país para federalizarse? .....	121
Un novedoso planteamiento sobre descentralización no aprovechado hasta ahora	123
¿Región o Provincia? La masa crítica de recursos disponibles para transferir o descentralizar .....	124

## 5. Costa Rica: las verdaderas macro causas del mal Gobierno y del despiste integral descritos previamente..... 131

Los “males” recurrentes del país, nacen del gran incumplimiento que los partidos, con el beneplácito pasivo del pueblo, hacen del Art. 98, y los gobernantes del Art. 194, de la Constitución Política.....	131
Partidos: flor de campaña electoral y violadores permanentes de la probidad funcionaria .....	132
Los partidos nunca confrontan la gestión del gobierno de turno.....	134
Los partidos dan la espalda al modelo de país solidario y de bienestar y al modelo de Estado simple y manejable que la Constitución estableció desde 1949.....	135
Los partidos no forman a sus cuadros para gobernar excelentemente tal y como manda la CP .....	135
Los partidos omiten el reconocimiento concreto de las macro causas de tanta corrupción nacional.....	136
Los partidos incurren en los mismos errores conceptuales y jurídico-institucionales en la elaboración de programas electorales difusos y desarticulados, temáticamente hablando .....	138
En la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición no ejercen un efectivo control político sobre el Gobierno .....	140
Los partidos incurren en una enorme omisión y falta de transparencia cuando no materializan su propuesta electoral victoriosa, en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.....	140

Los partidos de oposición no exigen del Presidente un informe anual basado en el Plan Nacional de Desarrollo, ni de los ministros como rectores de sector basados en planes sectoriales . . . . . 141

Los continuos clamores formales de partidos y grupos sociales por una “mayor participación ciudadana”, dan la espalda a toda una normativa diversa y sólida que la establece desde hace mucho tiempo . . . . . 141

Los partidos en la Asamblea Legislativa, producen legislación sin tomar debida nota del marco constitucional y legal superior arriba referido, con consecuencias nefastas para el país . . . . . 142

Los partidos ofrecen o predicen cambios del “sistema político” sin una visión global y unitaria . . . . . 142

Los partidos contribuyen con sus propuestas electorales, a la difusión y dispersión del ciudadano sobre las posibilidades reales del país por mejorar radical y realísticamente en todo . . . . . 142

La incidencia que todo lo anteriormente descrito ha tenido en la falta de respuesta de los partidos para propiciar un abordaje eficaz y confiable de la suscripción de tratados de libre comercio internacional, como el TLC que se avecina . . . . . 143

La Contraloría de la República: contrapeso constitucional del poder hegemónico presidencial que no ha funcionado ni sabido exigir de éste como debía, para que el país tuviera gobiernos excelentes que desencadenaran un país más desarrollado en todo sentido. . . . . 144

¿En qué se ha fallado en el control o fiscalización de los multimillonarios recursos públicos? . . . . . 145

¿Por qué se “destaparon” tantos casos de corrupción a partir del 2004? . . . . . 148

**6. Unas pocas decisiones y acciones por unos pocos, que pondrían a funcionar el modelo de país existente en la Constitución Política. De paso, una burocracia pública al servicio, finalmente, del pueblo. ¿Una “gran reforma” sin traumas? . . . . . 153**

El gran RECURSO ante la Sala IV, la gran decisión del Presidente de turno, o la gran exigencia de la Contraloría General de la República, que pueden transformar el país hacia el logro pleno de los derechos del habitante . . . . . 153

I. Del ámbito del Presidente de la República . . . . . 154

II. Del ámbito de MIDEPLAN y de los planes de desarrollo. . . . . 158

III. De las municipalidades. . . . . 160

IV. De la Contraloría General de la República . . . . .	161
V. De la Defensoría de los Habitantes . . . . .	162
VI. De la Asamblea Legislativa . . . . .	163
VII. De colegios profesionales, cámaras, sindicatos y otras organizaciones civiles	163
Una dirección política unitaria e integral superior. . . . .	164
Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria . . . . .	166
Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento por instituciones e individuos de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales. . . . .	167
Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político . .	168
Una burocracia pública funcionando como un reloj. . . . .	168
7. Unas cuantas experiencias que demuestran que sí se puede. . . . .	173
OFIPLAN, 1976 . . . . .	173
Gobierno 1990, reducción de gastos por sectores . . . . .	175
UNIR, en 1995 . . . . .	176
MEP, Equidad en Educación, 2000-2001 . . . . .	178
Lucha contra la pobreza, Universidad de Costa Rica, 2002. . . . .	179
Sector Agropecuario, 2005. . . . .	181
Sector Ambiente, 2004 . . . . .	183
APENDICE 1 . . . . .	188
Cuando el modelo constitucional disponible no basta para perfeccionar el sistema democrático. Las bases esenciales para un nuevo modelo de sistema político . . .	188
APENDICE 2 . . . . .	192
De última hora: ¿lograrán las primeras decisiones del Gobierno que asumió el 8 de mayo del 2006, una mejor Administración Pública? Las recurrentes e injustificadas consecuencias del síndrome “marcha atrás” de todo nuevo gobierno. . . . .	192

## Presentación

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica presenta a la comunidad académica y público en general, esta obra del Dr. Johnny Meoño Segura, la cual trata sobre el Estado costarricense, sus problemas y el buen gobierno. Con ello se culmina un trabajo de estudios emprendido por el autor a lo largo de los últimos cinco años, período durante el cual realizó investigaciones sobre la gestión del sector de recursos naturales (2002), los procesos del sistema político institucional (2004), la exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gastos públicos (2005) y el aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias del desarrollo nacional (2006).

Este libro es una distinción del Consejo Científico del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas para un catedrático y académico de la trayectoria del Dr. Meoño Segura, quién ha trabajado para la academia por más de tres décadas en los campos de la administración pública y el análisis de los procesos políticos y administrativos del país. El Dr. Meoño Segura es licenciado en ciencias económicas de la Universidad de Costa Rica y doctor en ciencias políticas de la Universidad de Londres. Fungió como Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y actualmente dirige la Revista de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas. Su experiencia incluye sus trabajos en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en los años setentas y ochentas, así como su labor al frente del Ministerio de Reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier.

Del trabajo de investigación y pensamiento del Dr. Meoño Segura ha surgido un número muy amplio de artículos y conferencias publicados en revistas nacionales y en ocho libros en temas relacionados con la organización y funcionamiento del sistema político y la administración pública costarricense. Sus publicaciones dan testimonio de su capacidad analítica para entender y comunicar su visión sobre el Estado que los costarricenses debieran tener y de las soluciones a muchos de sus problemas actuales.

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas siente gran satisfacción por esta obra, y asegura al lector que en ella encontrará análisis originales y profundos, con un lenguaje directo, de los problemas asociados con el funcionamiento de las instituciones y los caminos para superarlos. Sin duda, será una obra de consulta importante para todo académico, investigador o persona en general que quieran entender mejor la naturaleza del país.

Dr. Justo Aguilar, Director IICE



## Motivación

### ¿Es serio pensar en una *Guía* para gobernar bien un sistema tan... complejo... sin reformarlo?

Es válido comenzar diciéndolo de manera muy sencilla y clara desde este inicio para que nadie espere de este texto lo que no es: **hacer un “manual” o una “guía” como ésta es, al menos, más serio que seguir por la vida improvisando la gestión gubernativa** a partir de prácticas, hipótesis y supuestos totalmente incorrectos y dañinos pues implican ellos comportamientos reales que contravienen flagrante y malamente los parámetros superiores diseñados para lograr el buen funcionamiento del modelo-país consagrado en la Constitución vigente.

Lo de *excelente* del título, ciertamente va más allá del concepto de “buen gobierno” que otros predicán pero sin aportar los fundamentos de cómo lograrlo a partir de un claro reconocimiento de cuán mal ha funcionado ese gobierno y por cuáles causas fundamentales.

**No debe esperar nadie, igual lo advertimos desde este inicio, un tratado sobre “reforma del Estado”** pues es un campo temático con el que muchos nos asocian, aunque *apostamos* con el lector que si se logran las recomposiciones sobre **situaciones políticas, jurídicas, institucionales y de comportamiento** que planteamos a lo largo del libro, estaremos presenciando grandes *milagros* que implicarían reformas sustanciales de las formas inocuas e improvisadas y por ende ineficaces, que el Estado, sus instituciones y lógicamente muchos de sus funcionarios, han venido adoptando y mostrando crecientemente en los últimos 30 años y que han llevado a tantos a predicar, precisamente, una necesaria “reforma del Estado” pero sin *ton ni son*, o sea sin reconocer cuáles son los macro factores causantes del “problema a vencer” -¿déficit fiscal o mal desempeño funcional del Gobierno y sus instituciones, o del sistema político?- y bajo cuáles medidas globales y particulares concretas debidamente cuantificadas en términos de verdaderos costos sociales y beneficios económicos –vender cuáles activos estatales que darían como resultado, simultáneamente con despidos, cuánto gasto menos e ingresos sanos para pagar deuda; bajar gasto en pensiones y en transferencias a universidades, en cuánto y con cuáles fuentes sustitutivas de financiamiento; descentralizar cuáles competencias y recursos concretos para producir cuáles resultados de “nuevo cuño” y en cuál ámbito territorial (¿cantón, provincia o región?)-.

Muchos aducen en el país que hay exceso de funcionarios públicos y de instituciones, que ello infla el gasto innecesariamente y que por eso se requiere una “reforma del Estado”. Pero, muy pocos pueden precisar **qué significa exceso, sobre todo ante las insuficiencias en muchos campos de actividad para grandes segmentos de la población que deben seguir dependiendo del Estado y de “burócratas públicos”** para satisfacer o paliar muchas de esas insuficiencias o carencias que nunca satisfarán a través del mercado ordinario de bienes y servicios: faltan médicos, enfermeras y técnicos de salud; más docentes de secundaria así como en idiomas y campos técnicos; más agrónomos, trabajadores sociales, técnicos de altísimo nivel en comercio exterior y en reconversión productiva, sicólogos, ciertamente policías, y así en casi todo campo de actividad.

**El aparente exceso de funcionarios se distingue en instituciones que, siendo intermedias de ciertos servicios esenciales** que deben impactar a segmentos poblacionales muy bien identificados y particulares, como las familias muy pobres, se vuelven en sí un cuello de botella para la pronta y eficaz atención de esos grupos de beneficiarios. **No nos cabe duda de que el IMAS califica como un caso de estos**, y que el espíritu y letra de su ley constitutiva se ha desviado considerablemente pues sus “administradores” se han convertido en jueces y partes al “administrarlo todo” y al carecerse de un órgano gubernativo superior que como el Ministro de Trabajo y Seguridad Social –o bien el de Vivienda y Lucha contra la Pobreza que el Presidente Arias Sánchez decidió entronizar en los inicios de su Administración 2006-2010-, ejerza una rectoría política que le dé dirección y un mayor sentido de compromiso con lo que debe ser una atención integral de esa población pero articuladamente con tantas otras instituciones con programas y servicios convergentes en **lucha contra la pobreza**, o sea en el contexto del Sector Seguridad y Trabajo Social o, de nuevo, del Sector de Vivienda y Lucha contra la Pobreza creado por Decreto Ejecutivo No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006, cuyas principales implicaciones analizamos muy concisamente al final de este libro junto con otras dos primeras grandes decisiones del Gobierno llamadas a impactar el desempeño institucional y a lograr, por ende, “una mejor Administración Pública”.

El lector puede, sin afectar en absoluto la coherencia de su lectura del libro, pasar de inmediato al corto Apéndice 2 y enterarse de qué ha hecho el nuevo Gobierno inaugurado el pasado 8 de mayo del 2006 para dinamizar el desempeño institucional, y si ello será suficiente para lograrlo. Luego, puede tranquilamente seguir con el análisis del resto del libro y encontrar respuestas útiles y sólidas a las dudas que seguramente dicha lectura de Apéndice, le generarán.

Diversos candidatos presidenciales han ofrecido en campañas electorales previas que, de llegar al Gobierno, transferirían los funcionarios, programas y recursos del IMAS a las municipalidades para una “mejor administración”, pero ni lo han cumplido ni han ofrecido una estrategia sensata e integral que permita vislumbrar bajo cuáles criterios el IMAS y otras instituciones que administran actividades de gran impacto sobre la población pobre y no tan pobre a lo largo y ancho del país, deberían de “achicarse” en San José y trasladar todas sus operaciones valorativas y asignativas a organismos o mecanismos distintos, sean empresas o establecimientos municipales según Código Municipal Art. 13 inciso p., por ejemplo, o concejos de distrito, u organismos de la sociedad civil pero bajo criterios tan integrales como claros y transparentes que garanticen una eficacia mayor en la lucha contra la pobreza y bajo muy concretos criterios de fiscalización evaluativa.

**Ello, en todo caso, no significaría automáticamente que entonces “bajará” el número de funcionarios** necesarios para administrar el esfuerzo, sino que se distribuirían de distintas maneras. **Este punto será revisado más a fondo en el texto como parte de lo que sí se puede hacer hoy** para mejorar servicios públicos en el contexto de estrategias imaginativas utilizando unas pocas leyes superiores y el mismo Código Municipal, sin esperar a nuevas leyes o cambios constitucionales.

**Se da también una situación similar en toda sede central de ministerios y entes autónomos**, a contrapelo de la vieja política de regionalización territorial y administrativa que OFIPLAN impulsó a partir de 1976 y que sigue hoy siendo tan válida en nuestro régimen presidencial y centralista, para trasladar funcionarios, servicios y recursos a las regiones de desarrollo, proceso que no ha culminado aunque ha tenido un impacto impresionante que pocos analistas reconocen pues sí hay hoy una mayor presencia o masa crítica de profesionales y técnicos de instituciones nacionales, fuera de San José. La contrapartida negativa a señalar, es que se mantiene **toda una actitud hegemónica de funcionarios centrales de presionar por el aumento de más recursos de todo tipo pero para las “oficinas centrales”, no para fortalecer el trabajo en las regiones, cantones y asentamientos específicos**, lo cual puede cambiarse radicalmente por medio de decisiones administrativas de los respectivos jefes... si tan solo se contara con una convicción y una estrategia integral para materializar

tal idea de fortalecer con más recursos el trabajo de campo de ministerios y autónomas, pues es aquí, en la relación cara a cara entre habitante y administrador, donde se materializa la feliz o insatisfactoria realización de los derechos del habitante. Para esto, hay que desconcentrar y hasta descentralizar esos mismos o muchos de esos recursos hoy existentes; no necesariamente hay que promover o crear “más burocracia”. El texto presente no desatiende este tema.

**El problema del innegable comportamiento díscolo e insensible de muchos funcionarios públicos, es ciertamente real y amerita un análisis de fondo** para conocer con mayor exactitud a qué se debe y si sólo ese factor amerita una “profunda reforma del Estado”, o si más bien exige una recomposición de ciertos valores y patrones de comportamiento que tienen en una Ley General de la Administración Pública, LGAP, como se verá en la sección pertinente, una extraordinaria sustentación filosófica y normativa que de ser adecuadamente entendida y aplicada, cambiaría las actitudes y comportamientos individuales y colectivos del funcionariado público a lo largo y ancho del país, ya.

Esto, puede lograrse articulando o integrando tales normas sobre el “excelente servicio público” en dicha Ley, mas también advirtiendo enfáticamente sobre las implicaciones delictivas que prevé el Código Penal por incumplimiento de deberes de cualquier funcionario de cualquier nivel, y sobre todo incorporando una visión y actitud correcta de los jerarcas políticos superiores que en ministerios y entes autónomos tienen que organizar su desempeño como “equipo” por sectores de actividad y regiones de desarrollo, tal y como esa misma LGAP y la Ley de Planificación Nacional de 1974, lo ordenan y disponen. ¿Por qué lo decimos? Porque muchos de esos vicios de comportamiento del funcionario de todo nivel, se derivan no sólo de la *cultura política histórica de origen colonial* que nos acogota o asfixia desde hace 500 años, sino por la falta de consistencia en el liderazgo político que el Presidente, ministros y juntas directivas de entes autónomos, y regidores y alcaldes así como legisladores nacionales, han exhibido todos estos años dándole la espalda a normas tan elementales como excelentes y necesarias en cuanto a valores y patrones de comportamiento de total compromiso con la función pública y con los habitantes del país. Todo esto será debidamente auscultado en este texto.

Este investigador universitario ha planteado sólidas y globales estrategias de cambio total del Estado, de su administración pública y del sistema político en conjunto, pero considera que **la urgencia nacional número uno es comprender cómo hacer funcionar mucho mejor el país que tenemos sin esperar a un cambio de modelo constitucional** pues éste puede demorar muchos años en llegar, y mientras tanto las necesidades de la población en su total conjunto exigen un mucho mejor desempeño del Estado y de sus instituciones, municipalidades incluidas. Y, la convicción nuestra más que “el supuesto”, es que dicho Estado sí puede funcionar mucho mejor ya, desde mañana mismo, si se dan las interpretaciones correctas de ciertas normas jurídicas superiores y las prácticas que proponemos con sólido sustento a lo largo del libro.

**Otros textos nuestros abordan con abundancia y suficiencia las necesidades y orientaciones viables de reformas** de carácter global y unitario tanto del Estado como del sistema político aunque en este trabajo presente, sobre todo en Apéndice 1, no dejamos el tema totalmente por fuera y proponemos un escenario de cambio global del modelo constitucional pero a partir de factores estratégicos que muy pocos analistas reconocen.<sup>1</sup>

---

1. El lector puede consultar nuestros trabajos más voluminosos y recientes en donde proponemos un nuevo modelo de país y de sistema político institucional: *Crisis nacional, estado y burocracia*, ET, Cartago, 2001, Capítulo V; *Evolución, actualidad y proyecciones del sistema político institucional costarricense*, Cap. IV, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, serie Divulgación de Estudios Económicos No. 209, Julio 2004.

**Tampoco es éste, un texto donde el lector encontrará cifras de empleados, instituciones y presupuestos** sino salvo por la vía de ejemplos muy concretos y convincentes para probar otros puntos en discusión. **Es un texto que, sobre todo, analiza incumplimientos legales que no debieron haberse dado, negligencia, improvisaciones** de todo tipo en la conducción y planificación de los procesos públicos, desidia en la activación de mecanismos legalmente producidos para permitir la participación proactiva e influyente de la sociedad civil en diversos campos y ámbitos territoriales; analiza también la irracionalidad e irresponsabilidad con que individuos en partidos políticos, en la presidencia de la República, en ministerios, entes autónomos y municipalidades, han omitido, ignorado o improvisado, y en todo caso incumplido, normas constitucionales y legales superiores básicas disponibles para un excelente gobierno, sin nadie sufrir emplazamientos serios y concretos, o castigos, por dichos incumplimientos negligentes salvo por los emplazamientos y denuncia pública permanente por parte del suscrito investigador durante 30 años de labor investigativa y vigilante de **lo mal que hacemos las cosas cuando podíamos hacerlas mucho mejor.**

**Son muchos los costarricenses que simplemente han gobernado bajo la presunción de que para ser un buen gobernante bastaba** –o basta, según lo vimos en pleno proceso electoral 2006- con su inteligencia personal, su grado académico, su simpatía en los medios de comunicación o su “buen corazón”. **Han asumido ellos y sus colaboradores inmediatos y mediatos, que el manejo del gobierno y de la administración pública es cosa de sentido común, o que basta con aplicar su experiencia empresarial privada o académica y empezar a dar órdenes** al *albur* para que todos los que están directa o indirectamente bajo su mando administrativo o político, empiecen a ejecutar con pleno conocimiento y precisión lo que al gobernante o jerarca se le ocurrió que había que hacer a como diera lugar.

**Son muchos, también, los que recientemente se preocupan por sugerir hacia dónde enrumbar a Costa Rica y cómo reformar su Estado planteando como nuevas, pero sin el sólido sustento conceptual asociado a ellas, viejas ideas** que tuvieron precisamente un novedoso y bien sustentado fundamento conceptual y jurídico desde hace 30 años cuando fueron desarrolladas desde la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, y que siguen siendo válidas ante la debilidad y falta de contenido serio de casi todas esas propuestas actuales. Esto es así en materia de la tan cacareada transparencia y rendición de cuentas –dos de los temas más prostituidos de los últimos años-, sectores de actividad y regiones de desarrollo, de ministros rectores, de conducción política y planificación participativa, de modernización institucional para “aligerar trámites y servicios públicos”, con algún partido mayoritario inclusive planteando absurdamente la necesidad en la campaña electoral 2005-2006 de una nueva Ley que “permita avanzar hacia un sistema sectorial bajo ministros rectores”, cuando ya la Ley General de la Administración Pública de 1978 entronizó ese “sistema” y el país ha experimentado con él por momentos, con inconsistencia ciertamente pero dejando experiencias que no se pueden tirar por la borda sólo porque los “nuevos reformistas” –incluidos muchos abogados especialistas en Derecho Público o Administrativo- las ignoran o desconocen, y sobre todo cuando ese partido ha sido “gobierno” muchas veces y apoyó aspectos parciales de esos enfoques y mecanismos diseñados por costarricenses, para posibilitar el *buen* gobierno para beneficio de todos.

Más débil y sintomático, es cuando **muchos aducen que “...hay demasiados entes públicos y órganos menores...”**, y que por ello hay que **simplificar eliminando y fusionando muchos de ellos para hacer “más gobernable” la gestión pública, ignorando** que precisamente unas pocas normas constitucionales y unas tres leyes superiores que aquí veremos a fondo, han permitido todo este tiempo dirigir eficazmente todo ese universo de instituciones, y que ello dependía –y sigue dependiendo- sólo de que los gobernantes y sus colaboradores obligados o de carrera administrativa en ministerios y entes autónomos sean menos despistados, las entiendan, acepten y ejerciten como debían, en vez de omitirlas e incumplirlas como lo han hecho durante todos estos 30 años pasados. El punto se torna dramático cuando incluimos en este análisis **la más reciente ley No. 8220 de simplificación de trámites del**

**2002, la cual realmente simplificaría mucho la vida del costarricense, empresarios y todos en general, si se le aplicara;** pero ni el Presidente, ni ningún ministro –debía ser MIDEPLAN- y mucho menos la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes se han sentido interesados, comprometidos o motivados a exigir su ejecución inmediata y perentoria para **lograr grandes transformaciones administrativas y procedimentales sin el aspaviento absurdo e intimidante, así como evasivo de la responsabilidad de unos pocos** por lo que no se hace pero están obligados a hacer, de que para lograr esa “simplificación administrativa” hay que reformar el Estado como tal, o convocar a una Constituyente.

Muchos en Costa Rica ignoran que **el concepto de sector de actividad** con sustento en la Ley General de la Administración Pública, LGAP, y en la Ley de Planificación Nacional, **permite recomponer sin necesidad de nuevas leyes la organización global de ministerios y entes autónomos, transfiriendo o reacomodando grupos de instituciones o sus actividades** según las prioridades del gobernante de turno, como sería el caso de los “sectores productivos” que aun cuando se aglutinan nominalmente en el llamado Consejo Económico, podrían reordenarse dentro de un mecanismo más particular bajo la *dirección y coordinación* de un ministro rector de uno de los sectores existentes – agricultura, industria y comercio, turismo, exportaciones- o inclusive bajo un “coordinador” con rango de Ministro sin Cartera que se especialice con apoyo de un muy pequeño equipo técnico, en la política global o macro de “lo productivo”, sin tener que llegar a pensarse en que las circunstancias históricas de los últimos veinte años aconsejan –como algunos piensan- fusionar el MAG, el MEIC, COMEX y el ICT en un solo “super ministerio de la producción”. El Gobierno que arrancó en mayo del 2006, creó el **Sector de la Producción** -ya eliminado- que aglutinó a dos sectores productivos, el de agricultura y el de economía e industria, sin que los analistas y comunicadores del país entendieran que **no había un ministerio de la producción** pues no hubo ley que lo creara, y que lo que hubo fue un Ministro de Agricultura con recargo de la Cartera de Economía e Industria, actuando en condición de Ministro rector del Sector de la Producción por voluntad del Presidente y con sustento en la Constitución Política, artículo 140 inciso 3, la Ley General de la Administración Pública, el Decreto No. 14184-PLAN de 1983 de “sectorialización” y la Ley de Planificación Nacional, aunque se esté ignorando totalmente la Ley No. 7064 de 1987, conocida como FODEA, la cual creó el Sector Agropecuario con condiciones que no pueden ser modificadas, y menos desconocidas, por decreto ejecutivo o reglamento.

Dicho esquema sectorial está normado en el Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de enero de 1983 aunque casi nadie lo sabe ni lo utiliza con la filosofía original que lo motivó. Esto llevó a constituir un Consejo Social en la Administración Pacheco De la Espriella ante el cual la Contraloría de la República no hizo ningún cuestionamiento legal y más bien lo aceptó, cuestionando sus “políticas” e iniciativas pero sin reconocer que se trataba de un órgano o mecanismo espurio que suplantó literalmente al Poder Ejecutivo del ramo o sector, como debía serlo el Ministro de Trabajo y Seguridad Social con el Presidente de la República.

Se pierde de vista por quienes plantean “reformas” como la anterior de un Sector de la Producción, de que las poblaciones que esos ministerios y entes atienden hoy día en Costa Rica –los “agentes productivos”- siguen siendo más grandes en términos absolutos y porcentuales y requieren una mayor tutela y direccionamiento del Gobierno, que aquéllas homólogas en los países hoy desarrollados, en donde los problemas fundamentales del agro no son los de organizar y apoyar directamente a los productores agropecuarios para que alcancen un grado óptimo de productividad y competitividad internacionales, sino mantener estable su condición ya altamente privilegiada en sus países y en el mundo globalizado de hoy. **Los estímulos y las consecuentes políticas requeridas, y su administración, son distintos, a los que enfrenta un país como Costa Rica.** Pero, puede racionalizarse muchísimo la articulación de tales *esfuerzos sectoriales para la producción* y para los demás campos de actividad, si sólo se entiende bien lo que significa el concepto **sector** en el país, y cómo el mismo da para mucho

más que las simples clasificaciones economicistas o presupuestarias que han manejado por décadas Naciones Unidas o las que ha adoptado hasta el año pasado la Contraloría General de la República.

**Algunos, plantean la urgencia de cambios en leyes como las de contratación administrativa, servicio civil y empleo público, sin reconocer** que mucha de la problemática que la Administración Pública en su conjunto enfrenta en ésta y otras áreas, nació con el complejo y complicado régimen de actos, vicios y nulidades precisamente en la Ley General de la Administración Pública de 1978, todo lo cual vino a cambiar las reglas de juego de los procesos decisorios en las instituciones, pasando ellos a manos de los abogados de las oficinas jurídicas y de la misma Contraloría de la República por cuanto cada vez menos jefes quieren tomarlas sin el “dictamen jurídico” que los libre de responsabilidad administrativa o civil, e inclusive penal, por la afectación de derechos de subordinados o terceros. Y, sabemos que **muchos de estos abusan de sus “derechos”, llevando los procesos administrativos en esos campos a niveles de extrema lentitud, sobre todo en materia de apelaciones de contratos.**

**Tampoco se puede dejar de reconocer la enorme improvisación que el país ha permitido en el campo de la administración misma de la “cosa pública”** y que ha afectado negativamente todos los procesos administrativos altamente especializados y sujetos al indefectible “principio de legalidad” que no opera en el contexto privado. Hablamos de una situación pública donde cualquier profesional o especialista de cualquier rama disciplinaria es improvisado como gerente o director o jefe de lo que sea, incluidos administradores de negocios o empresas, sin estar capacitados para entender y gerenciar los complejos y distintos procesos públicos, aunque muchos argumentan, con pasmosa sencillez y falta de rigurosidad que hoy los límites entre lo público y lo privado se han venido eliminando y que ahora la “administración de los procesos públicos” se asemeja más a la administración privada.<sup>2</sup>

Hay unos pocos costarricenses que muy recientemente han empezado a confrontar esto, y hemos visto algún artículo predicando especializar la formación en “gerencia pública”. Es frecuente escuchar o leer de candidatos presidenciales o de presidentes y editorialistas que, sin embargo, lo que el Gobierno requiere para funcionar bien es trasladar empresarios o administradores privados exitosos a ministerios y entes públicos para que *administren* correctamente, cuando la historia reciente nos muestra demasiados descabros o fracasos de “muy alto nivel” como para siquiera darle una ínfima consideración a tan descabellada e irresponsable hipótesis.

Otros, **plantean reformas políticas muy parciales**, sin reconocer la complejidad del sistema político en su total conjunto de manera que eviten caer en simplismos producto de ocurrencias o deseos de figurar públicamente.

**Y todos, plantean esas reformas variopintas sin reconocer objetivamente producto de diagnósticos serios, cuáles son los verdaderos problemas que evitan que el Estado funcione eficazmente y por cuáles causas, y cómo entra en este escenario la corrupción creciente del país.** Al ignorar u obviar tales análisis, se proponen cambios que nunca confrontarán las macro causas que nos han impedido evolucionar como el país desarrollado que la Constitución y unas pocas leyes superiores como hemos dicho, permitían alcanzar para fines del siglo XX.

---

2. Nuestra preocupación por este tema data de 1974, y un primer artículo en La Nación pionero en esta materia se intituló *La administración pública, una escuela y el país*, de diciembre de 1975, y otro *La capacitación del funcionario es indispensable*, de diciembre de 1976, y un tercero *Administración pública: ¿empirismo o profesionalización?* de diciembre de 1978, todos predicando la urgencia de darle atención particular a la formación del funcionario público, sobre todo del “especialista” en administración pública, gerencia pública o gestión pública. Nunca tuvimos eco, ni siquiera cuando siempre promovimos la conveniencia de crear institutos especializados del Gobierno –inclusive con el aporte de la Universidad de Costa Rica si convenía– para atender esta formación de muy alto nivel, en el espíritu en que se hace en Francia y en otros países europeos. Durante esos dos buenos años fuimos, simultáneamente con el cargo directivo que teníamos en OFIPLAN, Directores de la Escuela de Administración Pública de la UCR.

**Muchas de tales inquietudes actuales surgen de personas que no han estudiado sistemática y prolongadamente los procesos públicos y políticos del país pues han estado involucradas en asuntos propios de sus disciplinas no *administrativistas*, y en consecuencia salen frecuentemente con propuestas de cambios que mantienen las debilidades históricas sociopolíticas que nos han caracterizado al día de hoy**, pues son propuestas muy cosméticas, muy de copia “textual” de modelos europeos o norteamericanos, de manera que si los hiciéramos o adoptáramos quedaríamos, es nuestra tesis, en un escenario en el que tendríamos un “nuevo modelo” de país o de sistema político que funcionaría a medias, o no funcionaría del todo, pues no se habrían contemplado en él los contrapesos o las contrapartidas a esas debilidades sociopolíticas que esos mismos analistas o reformistas han dejado de reconocer en sus escasos análisis de por qué hoy no funcionamos óptimamente de acuerdo al modelo constitucionalmente prescrito y disponible desde 1949. Sería igual con el “modelo de país” que adoptáramos a partir del 2006 o 2010, o cuando fuere que se logre convocar esa eventual Constituyente.

**El ejemplo reciente más dramático es el llamado Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública**, producido en la Administración Rodríguez Echeverría y remitido a la Asamblea Legislativa en el 2001. Aparte de una serie grande de distorsiones conceptuales y jurídicas que analizamos exhaustivamente en una publicación del momento, dicho Proyecto o sus autores propusieron la eliminación de juntas directivas y presidentes ejecutivos en un sinnúmero de entes autónomos para “hacerlas más ágiles”, poniendo en su lugar a un gerente general de libre nombramiento y remoción por el Ministro “rector del Sector”.<sup>3</sup> **Tal medicina, y lo advertimos en su momento, mataría al paciente**, pues fue recetada ignorando o dándole la espalda al diagnóstico crudo y objetivo que sí estuvo en poder de sus “autores” no especialistas en estos temas, de cómo el régimen de juntas directivas 4-3 de entes autónomos y el régimen de presidencias ejecutivas más la creación informal desde 1974 también, de comités políticos para perseguir “contrarios” en ministerios y entes autónomos, habían entronizado la red clientelar y cómplice que analizamos en este texto a fondo –incluidos gerentes generales, proveedores, asesores jurídicos, jefes de recursos humanos y de finanzas, etc- que estaba haciendo mucho daño a Costa Rica, situación que explotó inobjetable y contundentemente en el 2004 para desgracia de todos en el país, o sea tres años después de remitir ese Gobierno dicho proyecto de ley a la Asamblea.

El punto fue: si con 7 miembros en cada junta directiva, lo cual haría pensar que resultaba imposible corromperlos a todos, se dieron los abusos históricamente denunciados y ventilados pública y judicialmente algunos de ellos desde la instauración de esos regímenes, ¿qué podría esperarse de entes *super poderosos* en manos de un único individuo testaferrero y servil de ministros de turno, sin los contrapesos de control político y fiscalización preventiva eficaz que de todos modos en Costa Rica no han funcionado a pesar de su instauración constitucional clara y vinculante? **Una mayor corrupción, claro está.** Pero ni quienes redactaron tal Proyecto, ni los responsables políticos del Gobierno que lo apadrinaron, tuvieron la más mínima malicia sobre tal diseño, por decir lo más prudente. Tan grave como esto, es que el Programa electoral que el partido Liberación Nacional ofreció en la pasada campaña electoral del 2006, acogió plenamente esta idea como una de sus más importantes propuestas en la parte atinente a “reformas del Estado”, lo cual exige monitorear con celo cívico y académico lo que ahora dicho Partido, siendo Gobierno, hará en esa materia a partir no sólo de ese enunciado electoral sino de declaraciones del Ministro de la Presidencia y de asesores cercanos al Gobierno en el mismo sentido, o sea que hay que “acometer dicha reforma” en los entes autónomos.

---

3. Nuestro análisis crítico fue publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas No. 101 de mayo-agosto del 2003, intitulado *Planteamientos de un especialista en asuntos públicos sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública*.

Así se improvisa en Costa Rica el diseño de “Estados”, de sistemas, instituciones, mecanismos, estrategias y programas de lucha contra todo, mas también de políticas públicas y manejo de esos mismos sistemas, instituciones y políticas... **Personas sin formación, visión, experiencia ni investigación profunda, seria y sostenida sobre las materias, entran de cero, de la nada** -así como aparecen candidatos a la presidencia de la República sin ningún atributo más que un programa televisivo o haber tenido una fugaz posición política en algún gobierno o haber sido un diputado sin pena ni gloria- entran en el juego proponiendo “esmeradas” ocurrencias, sin sustento teórico-conceptual sólido, ganado y probado. Y, con un par de salidas por los medios, dándole la espalda a cosas realmente serias y profundas hechas y planteadas años atrás por otros costarricenses, ganan “piso” y continúan produciendo propuestas confusas y difusas que en nada ayudan a clarificar los inmensos problemas que aquejan al país. Y, entre ellos se entienden y cortejan, pues surgen los amigos que se regodean entre sí sin nunca entender de lo que se habla en aquellas cosas que no son de su campo de formación. El presente texto no desatiende tampoco este problema, y le dedica ingentes esfuerzos de análisis interpretativos y conclusivos que han de resultar **útiles para la gente seria** del país.

**Es por todo lo anterior que el presente trabajo pretende constituir un conjunto coherente y sistemático de análisis interpretativos de la realidad sociopolítica y jurídica de Costa Rica, mas también de criterios reflexivos pero pragmáticos** sobre aspectos fundamentales determinativos de nuestro desarrollo integral como país que son comúnmente omitidos u obviados tanto en su práctica diaria como en sus propios análisis académicos o valorativos sobre los problemas nacionales y sus causas, **planteándose entonces propuestas de cambio que sólo ocultan la enorme incapacidad que hemos tenido colectivamente** para materializar en la praxis el excelente modelo de país solidario y de bienestar consagrado en nuestra Constitución Política.

Este trabajo que hemos llamado *Guía* pues realmente pretende ofrecer un conjunto sólido y razonable de criterios interpretativos de nuestra realidad y aconseja cómo ser un mucho mejor país, recoge de manera sintetizada y coherente nuestros enfoques teórico-conceptuales e interpretativos sobre Costa Rica producto de 32 años de estudio y experiencia sistemática y continua en nuestra realidad sociopolítica, jurídica e institucional.

Nuestros varios libros y publicaciones diversas de todos estos años según se señaló atrás, encuentran en esta *Guía para el excelente gobierno* un punto de encuentro que busca proporcionar al lector una visión global y unitaria, pero concreta, sobre los males que nos aquejan en nuestra visión y comportamiento individual y colectivo durante toda una vida pero en su manifestación más reciente de los **últimos 32 años, que es cuando a nuestro juicio el país se nos empezó a escapar de las manos; o sea, cuando el país se nos empezó a joder**. Fueron aquéllas, unas manos forjadas al calor de los principios revolucionarios y renovadores de la guerra civil de 1948 y del modelo de país solidario y de bienestar consagrado en la Constitución de 1949.

El asunto toma más relevancia al reconocer que en Costa Rica ha sido frecuente en los últimos tres gobiernos, escuchar a los Presidentes clamar por cambios legales que les permitan gobernar sin tantos obstáculos normativos y procedimentales o reglamentarios, pues por ello el país ha perdido “governabilidad”.

**Nuestra posición de hace 32 años ha sido la de que el Gobierno podía funcionar mucho mejor**, o sea ser más eficaz y productivo en el uso de sus multimillonarios y crecientes recursos hacia el logro de ese modelo país en la Constitución, **si sólo los gobernantes entendieran y aplicaran unas pocas normas también constitucionales** dispuestas para el “excelente gobierno”, acuerpadas desde 1974 por la Ley de Planificación Nacional y desde 1978 por la Ley General de la Administración Pública en su régimen de dirección interorgánica que sí permite al Gobierno dirigir al total conjunto de ministerios y entes autónomos para que funcionen como un reloj. De paso, **permitían ambas leyes una gestión pública en la que imperara la racionalidad, el orden, la transparencia y el dinamismo administrativo** requeridos para resolver los problemas de los habitantes por encima o a contrapelo de muchas leyes que, sin ser sometidas ni en su creación ni en su administración particular a ese marco normativo superior, ciertamente han contribuido a entronizar criterios, prácticas y procedimientos engorrosos y obstaculizantes de lo que debía ser una efectiva y sana administración de la “cosa pública”.

**Nadie en Costa Rica vigila, menos con visión macro o global, el cumplimiento de las leyes** a que obliga el Artículo constitucional 140 inciso 3. Ni los gobernantes se preocupan de ello y más bien caen víctimas indolentes y desinformadas del exceso de leyes malas y desorientadas y sus respectivos reglamentos, ni la Contraloría de la República ha querido entender que corresponde a ella exigir el cumplimiento fidedigno de ese régimen legal por cuanto muchas de esas leyes –las buenas y las malas– inciden en la racionalidad con que los gobernantes valoran, asignan y ejecutan el gasto público o las Haciendas Públicas bajo su mando administrativo o político.

**La Asamblea Legislativa, por su lado, produce leyes sin establecer criterios de revisión, evaluación y acciones correctivas en caso de fracasos o incumplimientos.** Tal práctica, que planteamos en nuestros textos desde hace ya demasiados años y que para variar no suscitó discusión pública o académica alguna, podría constituirse en un macro factor “desequilibrante” del constante idilio en que viven nuestros partidos políticos y funcionarios públicos, jefes temporales incluidos, con la improvisación e incumplimiento constante en la administración de cuanta ley de nobles propósitos y loable contenido surge a la vida o cobra vigencia en el país, en el sentido de que se crean las instituciones, las normas o los mecanismos con la normal asignación de fuentes de recursos públicos con cargo obvio al pueblo, para vegetar por siempre jamás sin inmutaciones ni temor a sanciones de ningún tipo por falta de logros o desviaciones de actividades y recursos hacia asuntos no contemplados en la respectiva ley.

Nos las hemos agenciado los costarricenses para crear una especie de “país de los sueños” –¿o de las pesadillas?–, en el que ni las instituciones ni los jefes políticos ni los funcionarios públicos de ningún nivel, trabajan bajo la presión elemental como funcionarios públicos según la LGAP referida, de actuar en todo momento como “...un servidor de los administrados en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar” (LGAP, Art. 114, inciso 1). **Este principio del excelente servicio público y muchos otros, no se cumplen, y nadie sufre sanciones de ningún tipo, o sea, nadie trabaja bajo el temor de sanciones por incumplimientos legales.**

**El país, ciertamente, se nos viene desmoronando ante nuestros ojos por inopias, negligencias e incumplimientos insensibles e irresponsables de presidentes de la República, de ministros, de juntas directivas de entes autónomos, de funcionarios de todo nivel, de regidores y alcaldes, y a ningún legislador o partido se le ha ocurrido que las leyes nuevas debían contemplar plazos y términos para su propia evaluación rigurosa de eficacia, de manera que sus “administradores” operen bajo la presión de ser excelentes en todo momento y no mediocres o insensibles una vez consolidados en sus puestos de trabajo bajo el principio malsano o malévolo de “a perpetuidad”.**

**Ni siquiera ha habido voluntad, según lo escribimos atrás, de aplicar la muy buena y oportuna Ley No. 8222 de simplificación de trámites de hace tres años que haría la vida más llevadera a todo Presidente pero sobre todo a los ciudadanos, erradicando el exceso de normas y trámites innecesarios y hasta sin sustento legal muchos de ellos. Ni siquiera la Contraloría de la República ni la Defensoría de los Habitantes lo han exigido, siendo los organismos más obligados que nadie a exigir su aplicación.**

**Cuando un país pierde al día siguiente la voluntad y la disciplina –o nunca las adquiere– de vivir por las normas que promulgó el día anterior, está condenado al desorden y al imperio de la improvisación y las ocurrencias. Y en tal contexto, justos e injustos pecan.**

**Nos interesa hacer ver *convincemente* al país que las cosas tenían que haber sido mucho mejores si sólo se hubiera prestado atención a ese marco superior constitucional y legal que sí permitía tener –y exigir– excelentes gobiernos con muchos mejores impactos en el bienestar integral de todos. Bastaría para un *Manual* de conducta o comportamiento, explicar o transcribir los artículos básicos objeto de nuestro interés para hacer ver qué fácil habría sido todo este tiempo gobernar bien, y hasta con excelencia.**

Pero, hay un trasfondo sustancial que no podemos dejar de considerar pues nuestra prédica sabemos que ha sido correcta, pero no convincente puesto que no hemos logrado que otros nos entiendan o, entendiéndonos como nos consta en muchos casos, nos respaldaran en nuestros afanes de hablar contando con un ejército de costarricenses haciendo la misma prédica de que el país sí podía funcionar mucho mejor. **Es preciso, por ello, ahondar en diagnósticos que permitan al lector comprender cómo hemos desperdiciado treinta años de nuestra existencia colectiva habiendo podido ser, hoy, un país plenamente desarrollado** si sólo hubiéramos actuado con más sentido cívico, responsabilidad y compromiso con el modelo de país solidario y de bienestar legado por nuestros Constituyentes de 1949. O sea, si sólo hubiéramos actuado consecuentemente con el régimen de Derecho que todos dicen acatar...

Hemos escrito mucho sobre América Latina desde hace muchos años, y hemos hecho en nuestro propio trabajo investigativo de unos diez años que condujo a nuestra tesis de doctorado en la Universidad de Londres en 1984, análisis históricos que nos condujeron a interpretaciones sumamente críticas sobre las debilidades de todo el período colonial que se han mantenido hasta nuestros días presentes, marcando el derrotero inestable y siempre insuficiente de todo país latinoamericano en su lucha formalista según cada Constitución Política, por un “desarrollo pleno” para sus poblaciones.

Es así como desarrollamos en nuestra tesis referida, un marco referencial crítico y bastante original que permitió identificar cómo seguimos hoy bloqueados por nuestras debilidades sociopolíticas de origen colonial, sin que casi nadie se percate de ello y entonces atribuya las principales causas de nuestro subdesarrollo a factores o situaciones más recientes. La sección sobre cultura política latinoamericana, resume este marco referencial con suficiente detalle y sustentación como para que no queden

dudas de esta *genética histórica* que nos domina y “mata” en nuestros afanes formalistas en pro del “Estado social de Derecho” y de país solidario y de bienestar que tantos académicos y analistas predicaban a diario con fingida reverencia y ninguna consistencia de comportamiento respetuoso y riguroso con el régimen de Derecho que ven violentado ante ellos cada día.

Cierto. América Latina muestra facetas muy homólogas entre países producto de ese mismo origen histórico que involucró a “madres patrias” europeas que fueron dejadas de lado en el desarrollo mismo del resto de Europa durante cientos de años, constituyéndose ambas naciones –España y Portugal- en las dos más pobres y atrasadas de ese continente a pesar de las riquezas inmensas que explotaron de sus colonias americanas durante trescientos años. **No fue sino hasta hace 30 años cuando España como tal inició un loable proceso de democratización parlamentaria adoptando lo mejor de los modelos disponibles en el mundo, el parlamentarismo europeo y el federalismo norteamericano, proceso que ha permitido superar los factores limitantes de su propia cultura política de siglos** que nos heredó, y que le ha permitido alcanzar niveles de desarrollo vigoroso y más equitativo, comparable al de otras naciones europeas históricamente más desarrolladas.

**América Latina sigue atrapada en su propia historia. Costa Rica no es excepción**, a pesar de las particularidades precisamente históricas que le permitieron evolucionar como una sociedad distinta del resto de América Central en particular y de América Latina en general. Pero, los rasgos básicos de esa cultura política de origen colonial, permanecen idénticos y su mejor comprensión ha de contribuir a entender por qué siempre seguimos diciendo o asumiendo que vamos creciendo cuando resulta obvio que estamos más bien involucionando en muchos aspectos de nuestro desarrollo.

**El buen o mal gobierno es un factor determinante para el bienestar de cualquier sociedad.** La evolución histórica que el concepto y la praxis de gobierno y de sistema político vivida en Europa nos muestra –de Europa hemos tomado nuestro marco referencial como sociedades *modernas y democráticas*-, es contundente en cuanto a que cuando las cosas cuestan y son asumidas en serio con grandes sacrificios y hasta pérdida de vidas humanas en la lucha por su consolidación, *se construye* una gran correlación entre el ideario de sociedad jurídicamente definido desde una Constitución Política como tal, y el comportamiento sociopolítico real de las personas individualmente y como colectivo.

**El presente texto busca ofrecer una interpretación sólida de hechos jurídicos y político institucionales, que convenza a cualquier lector sobre lo negligentes e indolentes que hemos sido** en cuanto a materializar el extraordinario modelo de país legado por los Constituyentes desde 1949, **y cómo proceder para enmendar ese comportamiento y reivindicar los derechos del habitante sin tener que esperar a un cambio de modelo político, lo cual supone la convocatoria a una Constituyente.**

**Nuestro punto crítico es: ¿para qué pretender un cambio de sistema por uno más “moderno”, si éste seguirá dependiendo de esa incompetencia e indolencia históricas** mostradas hasta la saciedad en lo que debió haber sido una *administración* simple y efectiva del modelo de país y de sistema político que hemos tenido todo este tiempo?

**Primero**, entendamos y dilucidemos por qué esa incompetencia e indolencia; hagamos funcionar el sistema simple que ahora tenemos “a la mano” y demostremos en ello el cambio de visiones y actitudes *neocoloniales autóctonas* que nos han bloqueado todo este tiempo; **segundo**, pensemos en el mejor y distinto país que podríamos tener pero **sobre la base de cuáles factores y situaciones esenciales mejoradas alrededor de los conceptos mayores de representación y participación políticas**, aún cuando nunca podamos alcanzar una “condición utópica de país” según el modelo constitucionalmente normado hoy.

En ello consiste la pretensión de producir esta *Guía para el excelente gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. Es demostrar, precisamente, cuán indolentes hemos sido en la administración de nuestro modelo país y de Estado, y cómo ello ha repercutido en la situación inestable y crecientemente inequitativa del país, pues básicamente hemos dado la espalda a un modelo que podía, y puede aun, deparar muy elevadas satisfacciones en cuanto a bienestar integral de todos.

El diagnóstico propositivo que ofrecemos, es implacable en su identificación de debilidades pero necesario y sólidamente sustentado. El lector juzgará, y estamos seguros de que apreciará el aporte: nadie podrá sentirse satisfecho y plenamente realizado después de leernos, ni siquiera aquellos que hoy ostentan una condición de bonanza económica personal heredada o forjada por esfuerzo propio.

**La fragilidad en todo campo de actividad del sistema costarricense, pone en peligro lo logrado hasta hoy.** Es preciso cambiar de visión para poder cambiar de comportamiento sociopolítico hacia mejores y más confiables situaciones que el modelo constitucional vigente permite alcanzar sin depender de nuevos recursos. Luego, valoraremos cuál paso hay que dar, y ante cuáles retos imposibles de satisfacer con el modelo vigente, hay que repensar el país en términos de un modelo político totalmente distinto y más eficaz.

Pasemos, pues, a entender cómo podemos aun funcionar mucho mejor como Gobierno y como país. **El lector no quedará defraudado, lo garantizamos.**

## Introducción

### La negligencia nos carcome a los costarricenses. ¿Es ella inexorable?

**Costa Rica, en términos sencillos y lacónicos, es el país que no debía ser**, pues no corresponde con el modelo de país solidario y de bienestar configurado en la Constitución Política de 1949 y vigente al día de hoy.

Nos hemos empeñado los costarricenses en darle la espalda a ese modelo de país (derechos de los habitantes) y al modelo simple de Estado (presidencial y centralizado) que podía funcionar mucho mejor según unas pocas normas constitucionales y unas tres leyes superiores que regulan los procesos de dirección y planificación públicas, y los presupuestos, para una máxima transparencia, eficacia y exigencia/rendición de cuentas.

**El resultado neto está a la vista: Costa Rica muestra un deterioro muy marcado en casi todos sus índices de desarrollo** que el Plan Global de Reforma Administrativa de OFIPLAN de 1976, advirtió que se daría si no se reconocía la existencia entonces, de síntomas notorios y se confrontaba la situación recomponiendo las reglas de juego políticas e institucionales superiores que el ordenamiento constitucional y jurídico de entonces permitía, y exigía, a partir de la Ley de Planificación Nacional de 1974.<sup>4</sup>

Hoy día, el Informe Estado de la Nación ha venido año con año confirmando esta situación en un sinnúmero de indicadores en casi todo campo de actividad socioeconómica y ambiental del país.

¿Un primer y aparente macro factor causal de todo esto? **MIDEPLAN y la actividad de planificación pública han perdido vigencia desde hace casi dos décadas –aunque algunos podrían decir con cierta razón que nunca la tuvieron de manera determinante–, y ello ha dependido de la volubilidad de los presidentes de turno** para aplicar rigurosamente al interior de la Administración Pública al menos y en sus proyecciones sociopolíticas externas, ese marco legal planificador que habría impedido muchas consecuencias negativas en la gestión del gobierno, producto de la erraticidad de individuos e instituciones.

**Los partidos políticos, sin excepción alguna como se verá en el capítulo correspondiente, le han dado la espalda a esos preceptos superiores que nos habrían permitido contar con excelentes gobiernos**, y en consecuencia han contribuido al deterioro generalizado que Costa Rica vive debido a que, no teniendo la visión justa y necesaria de qué país tenían que ayudar a construir desde sus propias percepciones y planteamientos político-electorales, no han contribuido a formar cuadros superiores para ejercer visionaria y lúcidamente –o sea, respetando y aplicando el régimen de Derecho vigente- el poder político superior una vez que han llegado al Gobierno.

4. Todo esto está muy bien documentado en nuestra propia obra intelectual –aparte de numerosas publicaciones oficiales de OFIPLAN-MIDEPLAN- desde el primer libro *Introducción al análisis de la burocracia pública* de 1980, editado por la Editorial UCR, hasta nuestro último trabajo investigativo del 2005 *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*, Julio, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, y *El sector agropecuario: un análisis situacional de sus mayores disfuncionalidades, Primer Informe Sectorial*, 15 noviembre 2005, Observatorio del Desarrollo y CICAP, UCR, Programa de Monitoreo de la Gestión Pública.

Así, lo que se ha constatado gobierno tras gobierno es una **total improvisación de la gestión pública** en sentido del diseño, formulación y ejecución de políticas producto de una improvisada e irresponsable conducción política y gerencia pública de los procesos, instituciones y recursos disponibles para el desarrollo del país, según lo constatamos en nuestro estudio más reciente del 2006.<sup>5</sup>

**Tal enajenamiento de todos con el régimen de Derecho vigente** en la Constitución y en las leyes superiores que aquí analizaremos a fondo, ha provocado todo tipo de desviaciones tanto en el ejercicio del poder político entronizado en las instituciones como en el cumplimiento del deber por muchos.

**Los débiles pesos y contrapesos en la Constitución** –Asamblea Legislativa, Contraloría, Defensoría, Ministerio Público- **han fallado notoriamente en su misión**, y ello ha estimulado la improvisación, el cortoplacismo, la desarticulación interinstitucional, todo lo cual es **producto de una mala gestión pública que debió haberse confrontado y revertido a partir de 1974** con la excelente **Ley de Planificación Nacional** y desde 1978 con el extraordinario régimen de dirección gubernativa en la **Ley General de la Administración Pública**.

En su ausencia, es importante reconocer que la Ley 4-3 de juntas directivas de 1970, la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974 exacerbada por su usurpador Reglamento del mismo año, y la creación de “comités políticos informales” para perseguir contrarios también a partir de ese mismo año 1974, hicieron posible la aparición de **un régimen de clientelismo político-partidista** que, aunado a la desidiosa y mala gestión pública referida, **acabó entronizando todo un escenario de creciente corrupción** que no acaba de explotar en todas sus nocivas dimensiones.

**Desde 1976, OFIPLAN denunció esta situación apenas emergente**, en su Plan Global de Reforma Administrativa y propició análisis, discusiones y propuestas para confrontarlo radicalmente aplicando la nueva legislación en planificación y dirección que las dos leyes referidas de 1974 y 1978 proporcionaban, sin el éxito sostenido que realmente lograra revertir esas fuerzas político-partidistas avasalladoras que se activaron a inicios de dicha década. **Las consecuencias negativas de ello saltan a la vista hoy día, en pleno inicio del siglo XXI.**

**MIDEPLAN, por su lado, no ejercita desde hace más de veinte años sus vinculantes competencias, en forma preventiva, para generar una “modernización constante de la Administración Pública”** según ordena su Ley No. 5525 Capítulo V, ni siquiera a partir de la promulgación de la Ley No. 8220 del 2002 sobre “simplificación de trámites” que le daba a tal Ministerio dicho espacio. **Tampoco se ha preocupado MIDEPLAN por mantener activo el esquema sectorial y regional** que habría permitido encarar más eficaz e integralmente los problemas tanto de políticas públicas como de modernización institucional entre instituciones particulares bajo el liderazgo unificador del respectivo Ministro rector de Sector, tal y como lo ha establecido el vigente Decreto Ejecutivo No. 14184 de enero de 1983, sobre todo en el espíritu y letra de su artículo 12 y el nuevo decreto 33151-MP de mayo de 2006.

Hay, como explicaciones históricas sólidas a estas anteriores debilidades sociopolíticas que muy pocos reconocen en el país, hechos que deben ser conocidos de manera integral y explícita acaecidos durante los quinientos años de formación de Costa Rica como nación, de manera que pueda darse una mejor comprensión de por qué los costarricenses somos hoy como somos y no por algún hecho o conjunto de hechos de origen coyuntural reciente. **Hay una genética histórica que hemos heredado y que seguirá transfiriéndose** de generación en generación a futuro, si no hacemos algo radical hoy mismo por comprenderla, y confrontarla con medidas o acciones integrales y valientes. Ello se deriva de nuestro origen histórico en manos de los conquistadores, y luego colonizadores, ibéricos hace quinientos años.

---

5. Véase *Campaña electoral 2005-2006: complejidades del sistema político y las frecuentes omisiones temáticas de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Econ., UCR, agosto 2005, y el resultado de la investigación que realizamos sobre esta base, intitulada “El aporte de los partidos políticos a la formación de estrategias integrales para el desarrollo del país”, en [www.iice.ucr.ac.cr](http://www.iice.ucr.ac.cr), enero 2006

## 1. **¿Por qué América Latina no despega? Una cultura política de origen colonial al servicio del inmovilismo y la injusticia** <sup>6</sup>

El tema de “cultura política” resulta de crucial relevancia intelectual y política reconocerlo como punto de entrada de los restantes análisis que pretendemos ofrecer en el resto de este trabajo, sobre todo a la luz de la coyuntura histórica que vive América Latina.

¿Por qué?. Precisamente porque sin reconocerlo, muchos podrían no comprender la intencionalidad que aplicamos en el trabajo en cuanto a mostrar cuánto gusta a los latinoamericanos recurrir a la regulación normativa o legal más para exhibirse ante las “graderías” internacionales, que para actuar de acuerdo con esas nuevas pautas normativas para la convivencia sociopolítica y superar, así, las persistentes debilidades que nos caracterizan como conglomerado sociopolítico desde hace quinientos años.

Ello sólo exige entender y aceptar que el Estado que ya tenemos en cualquier país tiene que dar mucho más de sí, y puede lograrlo haciendo mucho más con los mismos recursos actuales, aún antes de que todos en cada país se pongan de acuerdo algún día –si es que lo logran- en cuanto a la “gran reforma” de ese Estado que diversos grupos y medios de comunicación siguen predicando como la “única alternativa” válida –reducción sustancial de la planilla pública, de las transferencias gubernativas, venta de activos estatales (de los que aún “queden” disponibles), liberalización económica plena- para que cada país finalmente “logre” ese salto a un desarrollo pleno y sostenido.

Ese salto es posible empezar a darlo ya –y ha sido posible darlo desde hace muchos años- con el Estado que se tiene en cada país, y proporcionamos ahora enfoques políticos, administrativos públicos y jurídicos, que no dejan lugar a dudas sobre cuál ha sido, y sigue siendo, una óptima estrategia integral y unitaria para lograrlo. El peor enemigo para avanzar es, precisamente, las debilidades de visión y de comportamiento producto de esa cultura política históricamente generada y arrastrada generación tras generación de latinoamericanos, sin que nos demos cuenta clara y objetiva de que ello es así. De aquí, la justificación plena de por qué continuar con este análisis.

---

6. Este apartado en el texto, lo motivamos en otro trabajo nuestro intitulado *Administración política para el desarrollo de América Latina*, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, junio 2003, FLACSO, San José. Sin embargo, su sistematización conceptuosa la realizamos durante las investigaciones que nos permitieron elaborar y concluir nuestra tesis doctoral en Londres, en 1984.

*Asunción de planteamientos “anglosajones”; no se investiga la realidad sociopolítica latinoamericana*

Un primer problema que surge al escribir sobre este tema, es el de cuán difícil resulta encontrar análisis sobre “cultura política” latinoamericana que no asuman, mayormente, los planteamientos originales de los autores “foráneos” que primero desarrollaron el concepto. Es como con muchos otros conceptos y enfoques en ciencias sociales: muchísimo académico se excede en extrapolar lo que tales autores plantean como producto de sus investigaciones académicas en sus propios contextos –sea Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia, España, Italia, sea que lo hayan hecho en el contexto de grandes corporaciones y medianas empresas privadas, o en comunidades o segmentos poblacionales nacionales, o en ámbitos territoriales particulares-, sin parar mientes, precisamente, en que de partida hay diferencias abismales en las respectivas “culturas políticas” que impiden tal extrapolación generalizada.

No se puede analizar, por ejemplo, un problema de “servicios en ventanilla” en instituciones públicas en Costa Rica y los procesos político-institucionales concomitantes que supuestamente los distinguen, basándose en la réplica analítica de estudios semejantes en Estados Unidos, sin reconocer desde el inicio que en este otro país la prestación de tales servicios básicos al ciudadano se da a nivel de verdaderos gobiernos locales, en donde las reglas de juego son tan distintas inclusive en materia de rendición de cuentas al ciudadano cara a cara, por ejemplo, con respecto a la prestación de servicios a nivel comunitario en Costa Rica, donde la mayoría de tales servicios están en manos de agentes de ministerios y entes autónomos nacionales, quienes responden a sus directores centrales en San José y nunca ante los usuarios a nivel comunitario.

Muchos analistas siguen yendo por la vida con la pretensión de “comprender” nuestros problemas nacionales asumiendo explicaciones que se encuentran en textos de tratadistas que precisamente nunca han investigado siquiera la realidad latinoamericana. Y así enseñamos en gran medida ciencias sociales –administración, administración pública, ciencias políticas, sociología, trabajo social, etc.-, contribuyendo con ello a distorsionar la capacidad analítica de nuestros futuros profesionales e investigadores sociales, sin que se cuente con muchos más recuentos integrales –y no meramente ideológicos- sobre las causas verdaderas de ese subdesarrollo político-institucional y actitudinal nuestro.

Nos preocupa que muchos analistas en la región muestren una tendencia a adoptar en sus trabajos una gran cantidad de referencias de autores de países altamente industrializados, en un afán más academicista que verdaderamente investigativo de nuestros problemas y procesos, sólo para confirmar en la praxis de nuestras propias investigaciones sobre procesos públicos y políticos –o en los reiterativos informes de organismos internacionales sobre los “avances” de la región- que la contrapartida fáctica a dicho retoricismo teórico es, precisamente, la ausencia de un verdadero y profundo conocimiento de nuestras realidades. Esto se constata en muchísimos de los enfoques prospectivos o modelísticos generados sobre tales bases y recogidos en muchas leyes o reglamentos de muchas de nuestras instituciones públicas, o en estrategias y enfoques publicados y recomendados por acreditados centros de estudio, los cuales simplemente no llegan a generar aún cuando reciben algún grado de aplicación institucional o social, ni los cambios comportamentales ni funcionales al interior de las instituciones ni el impacto concreto sobre la realidad social y política que se quiere transformar.

Más bien, esos reiterativos informes mundiales o regionales de los principales organismos internacionales dedicados a tal monitoreo del desarrollo de los países, documentan los constantes fallidos intentos en casi todo campo del quehacer socioeconómico, político, ambiental y

cultural de nuestros países, y el deterioro creciente de los índices comúnmente aceptados para evaluar el grado de desarrollo humano y calidad de vida de los mismos países.

Tal fenómeno es común en situaciones en las que muchos académicos o analistas, o consultores internacionales o nacionales, acogen cada nuevo enfoque de resonancia publicado en las más recientes revistas de ciencias sociales o exactas anglosajonas, y predicán y promueven la necesidad de aplicarlo en cualquier país, sin siquiera haber investigado por qué los enfoques semejantes o del mismo cuño predicados con anterioridad y con igual entusiasmo para aplicar a las mismas situaciones o problemas, no produjeron los cambios pretendidos ni siquiera en sus países de origen. Esto es particularmente común en materia administrativa, con respecto a “enfoques” como círculos de calidad, reingeniería, procesos, polifuncionalidad, presupuesto por programas, y muchos otros. Peor aún, cuando se asumen estos enfoques básicamente privatistas como válidos para el contexto público y con respecto a procesos sociales, con consecuencias funestas como veremos abajo. La anterior situación se agrava por la recurrente falta de disciplina, de voluntad política y de consistencia que siempre se da en el sentido de que, una vez formalmente “aceptados” muchos de esos nuevos enfoques –es decir, formalizados en leyes, reglamentos o normas, o políticas y programas, en algunas instituciones o en todas-, **ya en la praxis de su instrumentación nadie se preocupa –ni el órgano legislativo, ni órganos fiscalizadores superiores, ni académicos ni colegios profesionales ni cámaras ni grupos de interés relacionados- de que aquellos enfoques de “nuevo cuño” sean clara, concreta y eficazmente entendidos y aplicados por todos en cada institución y en toda situación** como parte de un nuevo conjunto de valores, actitudes y comportamiento. Esto, se llama formalismo, y es producto de factores cuya comprensión no la encontramos en el análisis de las situaciones en sí, sino en un trasfondo histórico muy lejano en el tiempo.<sup>7</sup>

---

7. Veamos, si no, lo que PNUMA ha reconocido con gran claridad en el informe *GEO 2000 América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, San José, Costa Rica, 2000. En sus Conclusiones, página 92, el Informe, elaborado por decenas de especialistas convocados por unos pocos centros latinoamericanos acreditados ante el PNUMA en esta materia, dice: “Es claro que el reto del desarrollo sostenible va más allá del ámbito de la calidad ambiental. También se relaciona con factores sociales /y económicos/ que son altamente críticos para el desarrollo. Por ejemplo, el alto crecimiento demográfico, el suministro adecuado de alimentos, las fuentes contaminantes de energía y las amenazas a los ecosistemas tienen todos un impacto crítico sobre la exclusión socioeconómica y la desigualdad tanto en zonas urbanas como rurales. En la práctica, las políticas /económico/sociales y ambientales casi no se relacionan. Las poblaciones enfrentan serios vacíos en términos de las necesidades sociales básicas, particularmente en los países menos desarrollados. Generalmente, los programas diseñados para luchar contra la pobreza, y especialmente la pobreza extrema, no tienen relación con las políticas ambientales, y todavía no se han tomado acciones efectivas para complementar estos campos de política para su beneficio mutuo. A la par del imperativo de superar la exclusión social y económica, la ausencia de políticas ambientales consistentes y consolidadas es uno de los principales retos del futuro... El nivel de ratificación de acuerdos ambientales /por los países/ es alto... Esto, sin embargo, pocas veces ha llevado a una priorización de las cuestiones ambientales en la agenda política o en los presupuestos nacionales”. Entre las barreras existentes que la “...acción política...” debe superar en América Latina para la implementación exitosa de estos acuerdos, el Informe señala una primera: “La ausencia de una visión política coherente que articule en forma eficaz y equitativa las dimensiones económica, social y ambiental en el proceso de desarrollo”. Téngase este reconocimiento presente para lo que es el resto del análisis que proporcionamos en este texto.

Es de rigor reconocer las importantes contribuciones de autores como Verba, Almond y Powell, quienes desarrollaron en la década de los sesenta y setenta el concepto de cultura cívica y cultura política. Pero, requieren validación y adecuación en la América Latina de principios de este siglo XXI.<sup>8</sup>

La consecuencia actual de tal insuficiente reconocimiento de esa cultura política en toda su persistente crudeza histórica, ha sido la de que se han omitido sistemáticamente los análisis o diagnósticos que pudieron haber llevado a académicos, partidos políticos y gobiernos a sustentar y diseñar las prospecciones estratégicas e integrales de cambio que efectivamente incorporaran los factores o elementos necesarios que hubieran permitido enfrentar y confrontar, para realmente superar, esa cultura política tan presente en América Latina.

**Las soluciones final y reiterativamente propuestas en prácticamente todo campo del desarrollo socioeconómico, político y cultural** de nuestros países, no sólo muestran una frecuente fragmentación en los análisis de problemas particulares con respecto al fenómeno mayor que se da en el “gran contexto” del desarrollo integral de cada país, sino que **han carecido de viabilidad actitudinal y comportamental, fracasando** así en superar los problemas que están aquéllas llamadas a resolver. El círculo vicioso –nada virtuoso, por cierto- de la inercia histórica de los procesos que apuntan a un pretendido y fallido “cambio social y político” normalmente consagrado en el “marco jurídico” en América Latina, continúa impertérrito, inconfundible a nuestro juicio y contribuyendo a que los problemas se agraven y constituyan más bien, ante poblaciones crecientes, problemas crecientes en todo sentido, sin que se vislumbre en la región “la” gran solución estratégica de involución de dicha inercia histórica –salvo quizás el caso chileno por razones irrepetibles o, al menos, nada recomendables como

---

8. Almond y Verba, en *La cultura cívica*, 1963, definen la cultura política como “...el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema”, definición ciertamente ambigua que pretendemos mejorar. También véase Almond y Powell, 1978. A pesar de las muchas críticas que surgieron con respecto a tal concepto y sus múltiples derivaciones, el mismo continúa siendo de gran utilidad para comprender, sobre la base de adicionales adecuaciones aplicadas en el contexto de realidad latinoamericana, por qué estas sociedades nuestras funcionan de manera tan distinta a la de las naciones democráticas hoy industrializadas. El marco referencial que utilizamos parte del reconocimiento de este gran aporte de estos tratadistas norteamericanos, pero hurga en aspectos de nuestra evolución histórica desde la Colonia misma que nos permite producir análisis e inferencias poco usuales en la literatura sobre América Latina. Sobre todo, nos permite precisar cómo el concepto de “cultura política” ampliado como pretendemos, constituye un marco conceptual totalmente rico y actual para entender mejor nuestras debilidades societales en términos de las actitudes, valores y comportamientos precisos ante y dentro de nuestras estructuras y procesos políticos e institucionales grandemente copiados, a nivel de constituciones y leyes, de esas otras naciones, pero muy inoperantes en sus consecuencias cotidianas. Otra forma de referir este fenómeno latinoamericano, es el de reconocer la relación entre la “realidad jurídica” y la “realidad política” imperante en nuestros países, tema que retomamos adelante. Por su lado, LaPalombara (*Bureaucracy and Political Development*, 1963, Editor) y otros tratadistas (Braibanti, *Political and Administrative Development*, 1969, Editor) asociados a universidades norteamericanas que realizaron estudios comparados entre países desarrollados y países subdesarrollados en la década de los sesenta y principios de los setenta con apoyo presupuestario de organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial, promovieron este concepto con fuerza en el mismo espíritu en que Almond y Verba aconsejaron al mundo subdesarrollado cómo suplantar el “largo y costoso proceso que llevó a las democracias occidentales más estables a formar este tipo de cultura política”. Tales estudios y recomendaciones inspiraron muchos de los programas de asistencia técnica de esos organismos y del propio gobierno de los Estados Unidos de América (recuérdese la “Alianza para el Progreso”) para “demandar” en América Latina la creación de modelos y mecanismos legales e institucionales que “producirían el milagro” de cambios instantáneos en el comportamiento errático, indisciplinado y poco previsor o planificador de los gobiernos y ciudadanos en esos países, sin lograrlo.

“estrategia” para resolver “radicalmente” el problema de cultura política díscola y colonial que aqueja hoy día a todo país latinoamericano.<sup>9</sup>

En nuestros estudios sobre América Latina, hemos podido comprobar cómo una mayoría de aquellos factores que caracterizaron la monolítica y rígida realidad normativa y social durante trescientos años de evolución colonial, se manifiesta aún hoy día en forma de factores, repetimos, que determinan los valores, actitudes y comportamientos actuales del latinoamericano.

### *Origen y evolución de nuestra cultura política*

La historia es un trasfondo útil para entender la naturaleza y validez o no, de afirmaciones comunes sobre América Latina. La mayoría de factores descritos por diversos estudiosos de nuestra historia como propios de esta región, han existido por mucho tiempo y todavía existen. Pueden ser identificados como provenientes del pasado colonial. Los españoles construyeron un aparato burocrático administrativo altamente jerárquico, coordinado y efectivo para mantener los vastos territorios coloniales juntos en nombre del monarca, y bajo claros objetivos fijados para la colonización direccionada de estas tierras, así como para su poblamiento y la explotación de las mismas bajo patrones diametralmente distintos a los que distinguieron la colonización “familiar” de las tierras al Norte del Continente por inmigrantes ingleses.

Las implicaciones políticas, institucionales y comportamentales de este esquema burocrático/colonizador durante aquellas tres centurias fueron muchas, y todavía muestran perniciosas, inhabilitantes y recurrentes manifestaciones en la actualidad.

En conjunto, estos antivalores cultivados durante cinco centurias, propician la no rendición de cuentas, la desconfianza sobre, y la impunidad constante de, jerarcas y funcionarios, al contrario de los “contrapesos” políticos e institucionales que tanto en Estados Unidos como en Europa -el presidencialismo federal o descentralizado asociado a un congreso y a legislaturas y gobiernos estatales y locales sumamente autónomos, fuertes e incisivos, y más aún el parlamentarismo con su práctica de cotidiana exigencia de cuentas al Gobierno- permiten un equilibrio de poder y una transparencia mayor de los procesos públicos que resultan del interés inmediato del ciudadano.

Veamos <sup>10</sup>

9. El marco referencial que permite diferenciar entre la realidad política-institucional de un país y su marco jurídico superior en términos de un constante o tradicional divorcio, lo hemos señalado en todas nuestras publicaciones en cuanto a América Latina, y es un rasgo típico del “formalismo” que nos caracteriza como sociedades, según veremos abajo. Sin embargo, María Teresa Gallego Méndez lo desarrolla más recientemente como “desconexión entre realidad política y realidad jurídica” en el contexto del análisis del tema “Estado social y crisis del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, Editor Rafael del Aguila, Madrid, 1997, Capítulo 5.
10. El recuento histórico que sigue se fundamenta en una lectura muy crítica de J. E. Fagg, *Latin America. A General History*, New York, 1977, Capítulo 9. Los análisis de actualización son, sin embargo, cosecha personal del autor de este artículo y plenamente desarrolladas primero en nuestro trabajo de investigación doctoral de 1984. Darcy Ribeiro, *Las Américas y la Civilización*, 1969, también nos inspiró en nuestro trabajo de escudriñamiento histórico. Se verá claramente cómo hay diversos factores actuales que reflejan valores y prácticas coloniales. Nuestro propósito es el motivar actitudes apropiadas de cambio y modernización constructivas de acuerdo a requerimientos actuales, pero no precisamente por esperar un cierto “goteo” u “ósmosis” producto de observar o emular simplemente esos patrones avanzados y consolidados en las naciones industrializadas. El reconocer las causas de origen de nuestra cultura política, nos obliga a repensar integralmente los patrones mismos que hoy día nos rigen en nuestra forma de ver y hacer gobierno y, en un plano más pragmático, administración política. Exige replantear ese divorcio constante entre nuestro “formalismo transplantístico” de esquemas foráneos que sí funcionan en sus sociedades de origen, y nuestra realidad sociopolítica en los aspectos más rígidos, buscando entonces los esquemas, factores y mecanismos que debidamente incorporados –pues tienen que acabar en normas de acción- en nuestro marco jurídico superior como normas viables e inviolables de comportamiento, permitan finalmente confrontar y superar las debilidades de ese comportamiento histórico social y político que nos mantiene en una condición suspensiva de “típico palanganeo” y de soluciones a medias, en prácticamente todo campo de actividad humana.

### *Lentitud y pedantería burocráticas.*

Había un alto nivel de lentitud en los asuntos coloniales, no sólo porque las distancias eran largas, sino porque había también demoras, entrabamientos, pedantería, litigios y predisposición a no tomar decisiones por parte de la mayoría de españoles burócratas en todos los niveles. Felipe II incluso introdujo el estilo de chequear cada documento procedente de las colonias, un patrón que fue fortalecido por oficiales de menor rango para obstruir, más que empujar los asuntos. El mismo estilo prevalece hoy en América Latina y, a nivel de presidentes y ministros, ello genera inconvenientes consecuencias en la toma de decisiones, e incluso en la ejecución de éstas. La pedantería, a su vez, parece todavía un fenómeno muy extendido a través de toda burocracia, dañando principalmente los legítimos pero débiles intereses de las “clientelas” más pobres de la Administración Pública, pues a menudo deviene intimidante para éstas en la relación cara a cara o de “ventanilla” con funcionarios pedantes, o de grupos comunitarios con ministros o jerarcas hasta de niveles inferiores.

### *Manía por títulos y honores.*

En ausencia de castas como existió en otras naciones en desarrollo, la sociedad española exhibía una manía por rangos, títulos, honores y reconocimiento oficial. Muchos de los problemas de hoy en cuanto a vicisitudes burocráticas en América Latina, se originan en estos valores que ponen un gran peso en el reconocimiento político y social pero no por méritos de logros burocráticos de servicio al ciudadano, sino por el estatus proporcionado por títulos profesionales o lealtad personal y partidista a los superiores, a los políticos o partidos, a grupos importantes de presión y a influyentes individuos fuera de la burocracia. Esto contribuye a crear actitudes proclives al facilismo, al clientelismo grupal o político-partidista así como a la ligereza en la toma de decisiones y en la rigurosidad con que deben manejarse las políticas y los recursos públicos asociados. En suma, constituye un “interesamiento” que al fin de cuentas aceita el camino hacia prácticas corruptas.

### *Dependencia de la planilla pública.*

En la España Imperial, había un amplio deseo de depender de la planilla pública. En ausencia de hombres competentes para manejar el Imperio, vender puestos fue una fuente de ingresos y llenó la burocracia con aquellos que tenían el dinero o el crédito. La mordida fue el pago que un sujeto hacía para estimular a un oficial burócrata a cumplir con sus tareas. El patrón ha permanecido explícito en las formas y prácticas todavía presentes hoy en muchas naciones latinoamericanas en cuanto a reclutamiento y selección de personal público. La mayoría de planteamientos hoy en estos países acerca de las necesidades de sobreponerse a esta inconveniente situación, motiva planes de reformas administrativas en términos de ideales weberianos, con sus prescripciones para implantar sistemas de mérito e impersonalismo con miras a lograr un sistema burocrático “racional”.<sup>11</sup> Ciertamente, el Estado en

---

11. Es útil refrescar aquí cómo organismos como el BID a través de su Presidente y varias publicaciones, y el mismo Banco Mundial en su Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001, entre otras publicaciones también, vienen aceptando y recomendando a los países en desarrollo un redimensionamiento del Estado que ya no responde a los parámetros neoliberales previos de reducirlo y limitarlo a mínimos “aceptables”, sino a parámetros de una mayor racionalidad y eficiencia en función de la eficacia pretendida de ese Estado sobre todo en naciones en proceso de desarrollo –nuestra propia tesis desde 1974–, en donde aquél no sólo tiene que regular o direccionar los procesos

América Latina ha emprendido a veces inconscientemente un rol de empleador mayor de los cuadros de graduados universitarios de disciplinas de poco interés en el mercado privado. Tales profesionales terminan a menudo como empleados estatales, improvisando en puestos técnicos –especialmente delicado, reiteramos, es lo pertinente a “gerencia pública”- para los cuales nunca fueron preparados. Este problema surge en gran parte de la ausencia de políticas gubernativas sobre prioridades en educación superior; pero también corresponde con la idea latente del Estado actuando como un mayor empleador y como medio de lucha contra el desempleo crónico, sin valorar adecuadamente la importancia de que, sobre todo en el contexto público donde se manejan intereses y recursos colectivos, tal improvisación a ultranza, es decir exagerada más allá de toda racionalidad técnica y disciplinaria o académica, tiene graves efectos sobre el desarrollo de cada país.

### *Estado omnipresente y benefactor.*

El gobierno monárquico español fue siempre visto como un órgano que debía regularlo y darlo todo, y era así como el monarca mismo otorgaba la tierra para minería, agricultura y para el establecimiento de industrias rudimentarias, introduciendo un centralismo y un personalismo que restringía la iniciativa personal y empresarial ciertamente, y que estimulaba la dependencia sobre lo que el gobierno podía hacer y dar, y ello ante una incapacidad de conceptualización global y estratégica, y menos de largo plazo –las colonias, recuérdese, no podían siquiera comerciar entre ellas. Mientras que en las colonias de Nueva Inglaterra el proceso histórico de colonización no fue un proyecto gubernamental y hubo un activismo mercantilista agresivo y libre entre aquéllas, en América Latina sí lo fue. No es difícil relacionar tales patrones con las expectativas generalizadas de hoy acerca del Estado como movilizador de la sociedad para alcanzar ambiciosas metas de desarrollo social y económico, pero sin “saber” exigir el locuaz ejercicio por parte de los gobernantes de las esenciales actividades de dirección

---

económico-productivos con inteligencia y en interés superior de cada nación como tal y no sólo del empresario privado, sino enfrentar y resolver el problema de distribución desigual del ingreso y sobre todo el problema de pobreza extrema no sólo a través de regulaciones universales sino focalizadas, las cuales toman formas varias, desde políticas y programas de ayuda indirecta a los pobres –infraestructura adecuada, programas de crédito, desarrollo agrícola y rural, generación de empleo, etc.- hasta transferencias directas –pensiones, subsidios, guarderías, comedores escolares, capacitación, atención a madres adolescentes, etc.-. Nuestro argumento de fondo aquí ha sido y sigue siendo que si cada país no logra racionalizar al máximo posible su aparato institucional inclusive bajo adecuadas normas de “racionalidad burocrática” en el mejor espíritu weberiano y con pleno reconocimiento de que la gerencia pública exige una formación distinta de la gerencia de negocios, y que hay que racionalizar sus procesos de análisis y definición de políticas –totalmente dispersos, improvisados y altamente centralizados en las capitales de los países- por falta de consistencia en cuanto a aplicar criterios y mecanismos verdaderamente articuladores por sectores de actividad pública al menos y por regiones de desarrollo, tanto en lo que son “procesos precisamente formales” de formulación como de ejecución de planes y presupuestos públicos, es poco lo que se logrará entonces como respuesta a esos llamados hacia una mayor “eficacia gubernativa”. Esto es muy claro en el caso costarricense, que es el país latinoamericano que menos esfuerzos serios ha hecho en materia de descentralización política y administrativa de sus estructuras de poder central. Muy pocos parecen advertir que la corrupción y el abuso también se facilitan más en regímenes altamente centralizados, y no es nada difícil constatar también día tras día y año tras año que la gran discusión formal sobre el tema de descentralización se agota aquí en el “régimen municipal”, del que todos parecen resultar enemigos a la hora de las verdades, sin reparar en que prácticamente ningún país hoy desarrollado brincó de la nación al cantón pues ello genera una fragmentación mayor en la gobernabilidad de cualquier país, sino que han reconocido y fortalecido la provincia o estado como ámbito político/administrativo de indispensable intermediación.

y planificación estratégicas de largo plazo. El paternalismo estatal, por otro lado, llega a ser un mayor problema en América Latina cuando el ciudadano crece acostumbrado a esperar bienes y servicios sin dar nada a cambio, ni siquiera su propia contribución de trabajo o de comportamiento distinto.<sup>12</sup>

### *Personalismo y centralismo.*

El personalismo y el centralismo político y administrativo en América Latina fueron rasgos muy entrelazados, y parecen estar cercanamente ligados a tales otros factores sociales como liderazgo, formalismo constitucional, inestabilidad política, el rol y poderes del Estado y del gobierno central propiamente, y el presidencialismo. Ello es fácilmente identificado en los lazos familiares y de amistad de casi todo ciudadano o familia con “alguien” en la burocracia, llegando así a ser esto un factor que puede ser usado para acelerar decisiones y procedimientos –brincándoselos o aplicándolos apropiadamente, o para inducir lentitud con miras a afectar las demandas o intereses de alguien más. También se refleja en acciones “formalistas” para establecer en diversas Constituciones regímenes políticos territorialmente descentralizados que, sin embargo, continúan de múltiples formas dependiendo de la voluntad y recursos administrados o asignados por quienes gobiernan a nivel central o nacional, normalmente bajo la condicionalidad personalista del Presidente de cada país.<sup>13</sup>

- 
12. Otro es el criterio de Estado-Benefactor, el cual a nuestro juicio no sólo fue sino que sigue siendo válido, y es reconfortante comprobar cómo organismos internacionales que hasta hace poco lo cuestionaban como se indicó en la nota anterior, hoy día buscan redimensionarlo positivamente. En Costa Rica, afortunadamente los vientos de privatización no avanzaron mucho salvo en lo que de todos modos fue una experiencia onerosa y rechazada por muchos con el Estado-Empresario configurado en el consorcio montado por CODESA a mediados de los setenta, mas no así con respecto al resto de Estado-Empresarial que se formó después de la Constitución de 1949 y que se mantiene hasta nuestros mismos días con relativo éxito y bienestar para el país (telecomunicaciones, electricidad, banca, seguros comerciales, acueductos y alcantarillados, distribución de combustibles, e inclusive educación, salud, y cuanta actividad admite una prestación privada inclusive concurrente con la pública). Es indudable, como hemos sostenido desde hace casi tres décadas, que tales instituciones no debían entonces, ni deben ahora, seguir operando o siendo “manejadas” de maneras tan improvisadas, descuidadas, desarticuladas y politizadas, sin visión de conjunto, pues ello frustra los esfuerzos del país por enfrentar y superar su situación de subdesarrollo latente en tantos aspectos y agudiza el problema fiscal, lo cual sólo puede resolverse si quienes llegan a ejercer el poder político superior cada cuatro años –hablamos de un Presidente y sus menos de veinte ministros- entienden que hay mejores formas de gobernar y administrar que la normal e irresponsable improvisación en que gobierno tras gobierno se incurre en ese manejo superior del poder político nacional, dando la espalda a leyes generales excelentes que, en su constructiva y articulada interpretación y aplicación convergente, proporcionan el marco justo para gobernar y administrar con el sentido de Estado unitario y responsable que la Constitución Política entroniza como principio fundamental de la organización política del país. Retomaremos esto en secciones posteriores.
13. Aquí y a manera de ejemplo, sostenemos que la realidad latinoamericana en materia de descentralización debía ser un acicate al orgullo del costarricense, en el sentido de que al menos en términos de voluntad política casi toda otra nación ha avanzado mucho más teniendo una tradición democrática de menos data que la de Costa Rica. Naciones como Colombia, Argentina, Brazil, por ejemplo, exhiben casi un 50% del total del gasto público en manos de provincias o estados y municipios, contra menos de un 2% en manos del régimen municipal en su conjunto en Costa Rica. La deseable eficacia de tales esfuerzos, sin embargo, no la encontramos en Latinoamérica, pues ninguno de esos países ha resuelto sus problemas de ejercicio errático del poder político superior y de la debilidad estructural de su cultura política inhabilitante e inestable, ni han resuelto tampoco con esa descentralización territorial los serios problemas de producción, competitividad y distribución de la riqueza. Es en este contexto en que interpretamos lo registrado en el mismo informe del PNUMA 2000 referido atrás sobre la situación ambiental en América Latina, en cuanto a que, a pesar del grado de “entusiasmo” con que los gobiernos adoptan las declaraciones internacionales sobre participación ciudadana y descentralización política para mejorar “la real

*Formalismo legal o reglamentario.*

Se dio en la época colonial también un afán por un formalismo a ultranza, factor que respondió a la constante necesidad ibérica de escribirlo todo para establecer reglas y precedentes claros, creyendo que con eso se lograban los comportamientos “necesarios”. Se pretendía clarificar en detalle, como hoy, normas y procedimientos en la organización de oficinas y en definir los roles de los “gerentes coloniales”, así como en establecer complejos procedimientos administrativos que demoraban los procesos de decisión y que limitaban la prontitud y flexibilidad en la entrega de bienes y servicios. La dinámica del formalismo se exagera aún más en la América Latina postindependentista, cuando nuevas élites gobernantes reemplazan a una élite progresista –democráticamente elegida o impuesta de facto- y retienen el marco jurídico institucional existente pero sin ningún compromiso de sustentar en él nuevas políticas progresistas, consecuentemente disminuyendo las dinámicas institucionales que apoyaban o sustentaban tales políticas previas, o simplemente orientando los recursos existentes hacia otras metas y programas sin eliminar formalmente el marco legal o normativo y programático anterior. El panorama es muy claro hoy en toda América Latina, y en Costa Rica en particular, en donde los gobiernos se ahogan –y con ellos ahogan al ciudadano o poblador- en un frenesí de leyes para “estar al día” cualquiera que sea la fuente internacional más o menos influyente o los grupos de interés que les corresponden aquí, y el reglamentismo sobredimensionado en que tales gobiernos incurren para disimular la laxitud para tomar decisiones usando la discrecionalidad y el sentido común técnicamente bien fundamentado que le está abierto a todo funcionario o jerarca en la burocracia pública.

---

governabilidad” de los países sobre todo en materia de desarrollo ambiental a través de una mayor y directa participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, se constatan en la actualidad numerosas “debilidades de la capacidad institucional de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y los organismos de base comunitaria, así como falta de una cultura de participación en todos los sectores y desconfianza entre las partes”. Hay también “vacíos en la legislación que generan incertidumbre sobre los roles y las responsabilidades de cada parte, más ausencia de políticas relevantes o poca integración de las cuestiones del desarrollo sostenible en la planificación económica y de políticas” (pág. 88). Tal eficacia política e institucional en materia de descentralización integral, la debemos buscar –para sopesarla adecuadamente en términos de la cultura política que la respalda y las formas inteligentes y viables que pueden adecuarse en América Latina- en las naciones donde la descentralización sí ha funcionado desde tiempos centenarios, es decir, en las naciones democráticas industrializadas al Norte del Continente y en Europa, Estados-Naciones altamente descentralizados a partir del municipio o cantón, con variaciones importantes que van desde esquemas administrativos hasta políticos de intermediación entre el cantón y la nación, como han sido las prefecturas (Francia), los estados federados (Estados Unidos), las regiones federadas (Alemania, y con un modelo más “ligero” Italia) y las autonómicas (España), o las provincias como tales (Canadá). Nuestro libro del 2001 explora a fondo esta problemática y propone en su Capítulo V una recomposición integral de las estructuras del poder político, institucional y tributario hoy central en favor de las provincias y cantones, a favor de emergentes estructuras políticas autónomas corporativas y gobernadores de elección popular, así como “debilitando integralmente” el tamaño, volumen y competencias de ministerios y entes autónomos para dar nacimiento a toda una nueva institucionalidad provincial y cantonal que surgiría sobre las bases de aquellos ministerios y entes autónomos hoy existentes en toda región o provincia, y empoderando sobre todo a la sociedad civil en nuevos órganos políticos superiores de todas esas “nuevas” instituciones, con las municipalidades jugando un gran papel de “tutela política”.

### *Resistencia e incumplimientos.*

Además, las muchas reacciones de la gente para “derrotar” al todopoderoso Estado regulador de todos los órdenes de la vida, a menudo asumieron en las colonias prácticas de resistencia pasiva, mendicidad, corrupción, así como dio lugar al bien conocido dicho español de “obedezco, pero no ejecuto”.

Lo mismo puede ser visto en la forma en que muchos segmentos de la sociedad hoy desafían o ignoran las políticas públicas o leyes que requieren cambios de actitudes y comportamiento, situación fácilmente comprobable en casi todo país latinoamericano, y con especial fuerza en Costa Rica, donde existen marcos legales extraordinarios que podrían transformar al país en un país desarrollado de ser adecuadamente ejecutados, pero donde son más bien reiterativa y persistentemente obviados por ciudadanos, por gobernantes, por medios de comunicación, por partidos políticos, e inclusive por el grueso de académicos de toda disciplina social obligada a estudiar dicha realidad jurídica y a promover más bien su acatamiento consciente e integral hacia una realidad política de país de avanzada, lo cual precisamente ayudaría a superar ese círculo vicioso del formalismo que nos permite solamente reclamar créditos a nivel internacional por tener “legislación de avanzada”... sin preocuparnos de cumplirla y resolver con ello las grandes desigualdades sociales y debilidades productivas que el país aún afronta. También profundizaremos este tema en la última sección del presente Capítulo. La misma reticencia a pagar impuestos, vía contrabando comercial u otras omisiones explícitas del contribuyente, es buena muestra de cómo este factor de origen colonial pesa aun en la Costa Rica de hoy. Muchísimas normas legales, y políticas gubernativas asociadas, como en materia de lucha contra la pobreza, o en materia ambiental y de salud, son incumplidas no sólo por quienes omiten aplicarlas siendo los responsables –jerarcas, funcionarios técnicos- sino por individuos y grupos a quienes están dirigidas como forma de limitar su comportamiento o libertad de acción cuando ésta puede atentar contra aquello que se quiere proteger, conservar o distribuir de mejores formas.

### *Cortoplacismo y escasa capacidad de conceptualización estratégica*

Otra faceta cultivada durante los trescientos años de vida colonial, fue la visión cortoplacista de los conquistadores y después de los colonizadores ibéricos. El interés por una inmediata explotación de recursos y riquezas del nuevo Continente para beneficio del Imperio y para un enriquecimiento fácil individual, fue la bujía que movió a monarcas, conquistadores y colonizadores. No fue un interés pecaminoso para la época, pero en el caso de España sí marcó huellas indelebles en su propio desarrollo según referimos atrás, y en las colonias, pues tres siglos de formación bajo tales valores y parámetros pesan mucho en la existencia de una sociedad. España, bajo el influjo de una monarquía absoluta y de una Iglesia Católica enquistada en esa estructura de poder total, desestimuló el ambiente más flexible y de búsqueda de nuevas expresiones para las libertades religiosas y para la investigación filosófica y científica que sí se dio en el resto de Europa. La rigidez de la autoridad política y religiosa establecida en las nuevas colonias, reprodujo el mismo tipo de actitudes, valores y comportamientos. La visión de corto plazo imperó, y no hubo tampoco un interés por el desarrollo de las “artes y las ciencias”, y en consecuencia por el pensamiento prospectivo de cómo construir nuevos sistemas políticos basados en derechos y en un mayor equilibrio de “poderes”.

Esa actitud ha prevalecido después de las guerras de independencia en toda América Latina, y se constata en toda la región cómo los gobiernos, los partidos políticos –salvo quizás por el florecimiento de los partidos socialdemócratas y uno que otro democristiano con centros de estudio prospectivo en algunos países, Costa Rica entre ellos, hasta la década de los setentas- y otras fuerzas sociopolíticas

importantes, han sido reacios a aplicar “modelos integrales” de análisis de los complejos fenómenos propios del subdesarrollo con visión articulada, produciéndose entonces análisis muy parciales o unilaterales según el grupo de interés o la institución involucrada; y menos, visiones prospectivas integrales y estratégicas. La planificación, por ejemplo, ha sido más formalista y procedimentalista, que una práctica arraigada en nuestros partidos y gobernantes, o en los cuadros de tecnócratas, por cuanto exige una visión y una disciplina que no ha sido cultivada en los países de la región, ni desde la Colonia ni a partir de la independencia, pues esta etapa de la vida latinoamericana ha estado matizada en el amplio rango o espacio de tiempo transcurrido desde entonces, por esa inestabilidad política que ha provocado la discontinuidad constante de las estructuras políticas e institucionales que fueron adoptadas formalmente como modelos consignados en cada constitución política, pero que no han sido respetadas en ningún momento histórico, salvo en la precaria estabilidad que presenciamos desde la década de los ochenta.

El latinoamericano, y el costarricense en particular, no es visionario salvo en más de un líder caudillista excepcional. No está en los genes históricos nuestros, el sopesar las cosas, valorarlas ante diversas alternativas con visión integral, explorar los factores que han sido exitosos en otras sociedades más desarrolladas, y asumir estrategias y planes de transformación que tomen en cuenta como hemos insistido, esos *genes históricos* de nuestra cultura política que deben ser transformados explícitamente para que podamos cambiar nuestro comportamiento real. La capacidad de conceptualizar unitaria, global e integralmente, es escasa en nuestro medio. Costa Rica no escapa de esto, y hoy tenemos inclusive un gran vacío de este tipo de indagación y pensamiento en los partidos políticos mayoritarios, cuyos supuestos “centros de estudio” se preocupan más de la capacitación propiamente política que de la investigación sociopolítica y económica con fines de un mejor sustentado conocimiento de nuestra historia, de nuestra actualidad y de las vías para un mucho mejor futuro.

El impacto de dicha inhabilidad histórica, la vemos también en los medios de comunicación, en círculos académicos y de importantes centros de investigación del devenir nacional, que carecen del fundamento teórico conceptual que les permita percibir que el reconocimiento particular de problemas y tendencias no nos lleva a nada si no se parte de un reconocimiento global y estratégico del desempeño de nuestro sistema político como tal, y de lo que reconocemos como Estado Social de Derecho en cuanto modelo constitucional y legalmente configurado mas también en cuanto praxis cotidiana. Si no se tiene un marco referencial de semejante envergadura y claridad analítica, es fácil perderse en la profundidad de los detalles que llevan a la confusión sobre el conjunto.

### *Caudillismo desestabilizador.*

Por otro lado, los procesos de decisión en América Latina algunas veces parecen mostrar un enfoque positivo en cuanto a las relaciones y compromisos personalizados de los políticos en el poder y de los burócratas mismos, por ejemplo, cuando tales orientaciones se dirigen a las “clientelas ciudadanas” más pobres y débiles que necesitan más estímulo directo del Estado, que lo que es requerido por grupos más autosuficientes de la sociedad. Pero más importante aún, el personalismo parece dominar el rol y el impacto de los líderes políticos y de las organizaciones públicas.

Aún desde la independencia, hubo una fuerte necesidad por un liderazgo nacional que fortaleció a su vez los patrones sociales de fuertes ejecutivos o presidentes y de fuertes gobiernos nacionales, no sólo por la tradición centralista colonial, sino por los eventos internos en casi todo naciente país que amenazaban con desencadenar una fragmentación territorial de las colonias entonces “dibujadas” por los españoles. Este patrón de personalismo y caudillismo permanece aún latente hoy día, y hemos visto inclusive cómo muchos dictadores introdujeron políticas y programas progresistas en la mayoría de los países en la región, mientras que ha habido y sigue habiendo importantes líderes

elegidos popularmente con ideologías personales que son las que han venido a constituir una fuente principal de orientación de la política gubernativa y de las propias plataformas de sus partidos políticos, sin sostenerse más allá del período de quien las impulsó.

Liderazgo de este tipo parece haber sido, y seguirá siendo, un factor muy vital, especialmente en ausencia en América Latina de los fuertes elementos políticos, socioeconómicos y culturales de “contrapeso” que existen en las naciones más desarrolladas occidentales donde, como Farley planteó, “...un líder político efectivo, que sea indiferente al desarrollo económico, está más lejos o es menos probable que arruine la economía desastrosamente de lo que podría hacerlo en América Latina o en la mayoría de los países en desarrollo”.<sup>14</sup>



Continuando con el análisis presente y en complemento de los factores de cultura política colonial recién vistos, diremos que desde el regreso a regimenes democráticos desde 1980 en casi toda América Latina, hemos observado y estudiado la existencia desde entonces hasta nuestros días, de varios factores muy positivos en su consideración unilateral, pero muy perniciosos en su interacción real, en cuanto a las “expectativas” y “realidades” de una mayor deseable gobernabilidad democrática generada por tales movimientos y procesos que no acaban en transformaciones significativas para bien de ningún país.<sup>15</sup>

a. Por un lado, el regreso de regimenes militares a sistemas democráticos en Honduras, El Salvador, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y Panamá, más Brasil, Chile, Uruguay y Guatemala, generó precisamente un mayor pluralismo político y participación social alrededor de y dentro del aparato burocrático del Estado; pero también ha introducido elementos de intransigencia sectaria, luchas políticas y sociales, que en conjunto contribuyen en gran medida a producir cierto inmovilismo estatal orientado a no comprometerse con unos u otros en la solución estructural de los grandes problemas de toda una vida, es decir, en el rompimiento significativo del estatus quo imperante. El Estado como tal y el régimen democrático adoptado se han mostrado insuficientes para neutralizar, o atender de inmediato, las demandas radicales de quienes abogan por cambios estructurales en el plazo corto y que no se han logrado en largos períodos históricos de esas naciones.

b. Ha habido un mayor acervo de políticos con formación profesional y humanista, con ideas y perspectivas integrales que debieron producir políticas y programas de Gobierno coherentes; pero el canibalismo político motivado en parte por los patrones y estructuras de poder dentro de los partidos políticos latinoamericanos, así como la naturaleza misma de nuestra tradición política en el sentido de que un mismo político no puede ser reelegido de inmediato para otro término –salvo calificados casos de recientes reformas constitucionales que no han permitido constatar las “bondades” del sistema debido a la praxis tan “latinoamericana” de dicho sistema de reelección, y por la falta de contrapesos propios de las democracias industrializadas y maduras- ni puede ocupar más de una posición en el aparato estatal (puede ser diputado, pero no ministro; ministro, pero no diputado, por ejemplo), generan presiones que motivan al político a tratar de realizarse al máximo en los cuatro, cinco o seis

---

14. Rawle Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, New York, 1972.

15. El hecho lo estudiamos a fondo durante la redacción de nuestra tesis de doctorado en Londres, Inglaterra, y lo consignamos en nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, de 1986, 2ª. Edición.

años que dure su período gubernativo, obligándose a sí mismo entonces a improvisar y decidir sobre el plazo inmediato, no más allá, y no en áreas que requieren acciones y proyectos de inversión de larga maduración, con pocas excepciones que difícilmente impactan de manera positiva las estructuras tradicionales de productividad y de distribución de la riqueza;

c. Ha habido una mayor afluencia de profesionales hacia el sector público, pero es un flujo desordenado, no de acuerdo a lo que la Administración Pública realmente requiere –y no es frecuente encontrar planes o programas que clarifiquen las necesidades estatales de recursos humanos según prioridades propias–, sino a lo que las universidades y otros centros superiores de enseñanza, alocada y caprichosamente proporcionan. La Administración Pública se ha seguido afianzando como un campo de trabajo de muchísimo profesional que no ha sido preparado para proyectarse en la actividad privada, y ello genera mucha improvisación e ineficacia en la utilización deseable y necesaria del recurso humano. Adicionalmente, casi todo programa o plan de reforma administrativa que uno logra analizar en América Latina, reconoce la aún inadecuada práctica de botín político, inestabilidad y discontinuidad de la carrera administrativa, personalismo y promoción no por mérito precisamente, desidia y desmotivación de grandes grupos de funcionarios públicos y otros males que en conjunto ofrecen un cuadro bastante alejado del modelo “weberiano” de burocracia pública al que la mayoría de Gobiernos latinoamericanos todavía parece aspirar como meta para la estabilidad y mayor eficacia del aparato público. El activismo y la creatividad, asociadas a nuevas generaciones de “tecnócratas” profesionales y que se manifiestan en la realización de grandes obras y servicios públicos, se enfrentan últimamente a nuevas y recalitrantes actitudes sindicalistas y profesionales que generan perniciosas luchas salariales (de estatus y estratificación profesional en disciplinas que se enfrentan o imitan entre sí en cuanto a los beneficios pecuniarios pretendidos) y políticas, dando con frecuencia la espalda a la tarea irremplazable de entender y contribuir a enfrentar la continua crisis con ahínco, profesionalismo y creatividad, con pleno aporte de su conocimiento especializado y desde la trincheras burocrática que se ocupe.

d. Decíamos en 1984 también, y lo reiteramos hoy por observación empírica que realizamos constantemente, que nuevas concepciones y técnicas de organización pública y administración de recursos desarrolladas en los países industrializados de Occidente, siguen siendo fácilmente asimiladas, sin cuestionamiento crítico, por numerosos grupos de tecnócratas latinoamericanos que precisamente han estudiado en textos foráneos que analizan y discuten problemas políticos y burocráticos extraños a nuestras realidades. Investigación de operaciones, gerencia por objetivos, desarrollo organizativo, presupuesto base cero, reingeniería, círculos de calidad, procesos, polifuncionalidad y “achatamiento” estructural, “gerencia pública” pero con visión microorganizativa, “empowerment”, y muchos otros conceptos más cuyo impacto analizamos abajo, son “tecnologías” desprovistas de “viabilidad cultural política” latinoamericana, y siguen siendo el arsenal tecnológico al que muchos políticos y tecnócratas siguen acudiendo para tratar de enfrentar –erradamente a nuestro juicio- los enormes problemas de organización y funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas.

De igual manera, las discusiones sobre reformas políticas casi se centran en una de las dos dimensiones fundamentales de la organización del poder político, sea la dimensión horizontal, en donde prevalece la intención de pasar de un modelo presidencial a uno parlamentario, sea la dimensión vertical, en donde los cambios predicados afectan básicamente el ámbito de la descentralización territorial del poder político, pero casi todos planteando el “salto” de la nación al cantón, omitiendo la consideración esencial de la provincia o región o estado, sobre todo en Costa Rica. No parece tomarse conciencia de que reformas en una única de estas dos dimensiones, transformará bien poco el tramado integral de la representación y participación políticas del ciudadano a través de las modalidades amplias o limitadas que sufrirá el régimen de partidos políticos, de grupos de interés o del ciudadano individualmente considerado.

e. Pocos han profundizado desde un punto de vista macro, integral y articulado, sobre la naturaleza cultural, económica y socio-política que caracteriza hoy día a las sociedades latinoamericanas y en particular y precisamente derivado de ello, a sus sistemas políticos, jurídicos y burocráticos, lo cual ha hecho que la aplicación de ese sinnúmero de concepciones y técnicas importadas no haya contribuido sustancialmente, u ostensiblemente a juzgar por los muchos vicios o insuficiencias aún existentes, a modificar ni la organización, ni las actitudes ni comportamiento, y menos el impacto real, del Estado latinoamericano y de su Administración Pública.

Esto exacerba las expectativas de políticos, tecnócratas, y, fundamentalmente de los grupos sociales –¿clientelas ciudadanas?– que esperan año tras año verse favorecidas con tales políticas y acciones estatales, y a sabiendas de que tanto pobres como ricos, empresarios como trabajadores, “comparten” al menos tal aspiración de mejora unilateral, correspondiéndole de esta manera al Estado la espinosa pero inaplazable y necesaria tarea política de definir y organizar las bases de producción y distribución, por acciones propias y del individuo mismo fuera de estructuras propiamente estatales, que pudieren permitir tal proceso de crecimiento con distribución para todos.

f. Hemos también podido reiterar al día de hoy, la naturaleza de importantes esfuerzos que en América Latina se vienen realizando, aunque incoherente o descontinuadamente Gobierno tras Gobierno, en materia de reforma de la burocracia pública, algunos de un mayor significado e impacto que los aún más tímidos esfuerzos asumidos, por ejemplo, en Costa Rica.

Las nociones de regionalización –y dentro de ésta, lo pertinente a descentralización política/territorial- y sectorialización de la Administración Pública son permanentes en la historia de tales países desde antes de que Costa Rica asumiera en serio desde 1974 disposiciones en esas materias, al igual que lo son sus magros resultados por razones que calificamos en parte como de incoherencia conceptual de los modelos político-organizativos que las sustentan así como de la “cultura política” formalista o aparentadora que aún prevalece desde la Colonia misma, cultura que más bien estimula la ausencia de vínculos sólidos y viables entre regiones y sectores, así como por la escasa continuidad y voluntad política de los distintos Presidentes de la República, al igual que por carencia de estudio e interés sistemáticos hacia tales materias dentro de los mismos partidos políticos que proporcionan los líderes que ocupan la estructura de dirección política de la Administración Pública.

Reformas globales importantes en materia de descentralización política/territorial, como en Colombia desde 1990, son excelentes ejemplos de cómo países con menos tradición democrática que Costa Rica han desplegado una voluntad política que aquí sigue siendo realmente débil y poco visionaria; pero, no lo son –como dijimos arriba- en cuanto a su eficacia política y socioeconómica puesto que no han resuelto los múltiples problemas de cultura política errática y de desarrollo integral que aún se constatan en esa atribulada nación. O bien en Brazil, Venezuela, México y Argentina, naciones federales que siguieron desde hace mucho tiempo el “modelo formal” norteamericano, pero no su praxis.

g. Hoy día, Costa Rica tiene un nuevo Gobierno después de las elecciones de febrero del 2006, el cual planteó un sinnúmero de propuestas en un amplio Programa electoral que el suscrito autor analizó a fondo conjuntamente con los restantes trece programas o propuestas de otros partidos.

Es por todo ello importante conocer mejor de dónde venimos como concepción histórico-filosófica y pretensiones actuales de forjar en la praxis esa concepción sobre el mejor y más efectivo ordenamiento sociopolítico posible de estos pueblos y de sus Estados-naciones, y de Costa Rica en particular.

Es frecuente leer o escuchar discusiones o planteamientos de muchos analistas sobre el derrotero que debe distinguir al país en cuanto a su sistema político y su Estado. Las generalizaciones no hacen ningún bien pues no señalan cambios claros a partir de un reconocimiento sólido de dónde estamos como sistema político e institucional, en función de qué modelo de país y por qué hemos fallado en administrar exitosamente ese sistema y ese modelo constitucionalmente configurados desde hace 60 años. Y, sobre todo, sin tener claro qué es un sistema político en su total conjunto y complejidad.

De esto trata el siguiente capítulo.



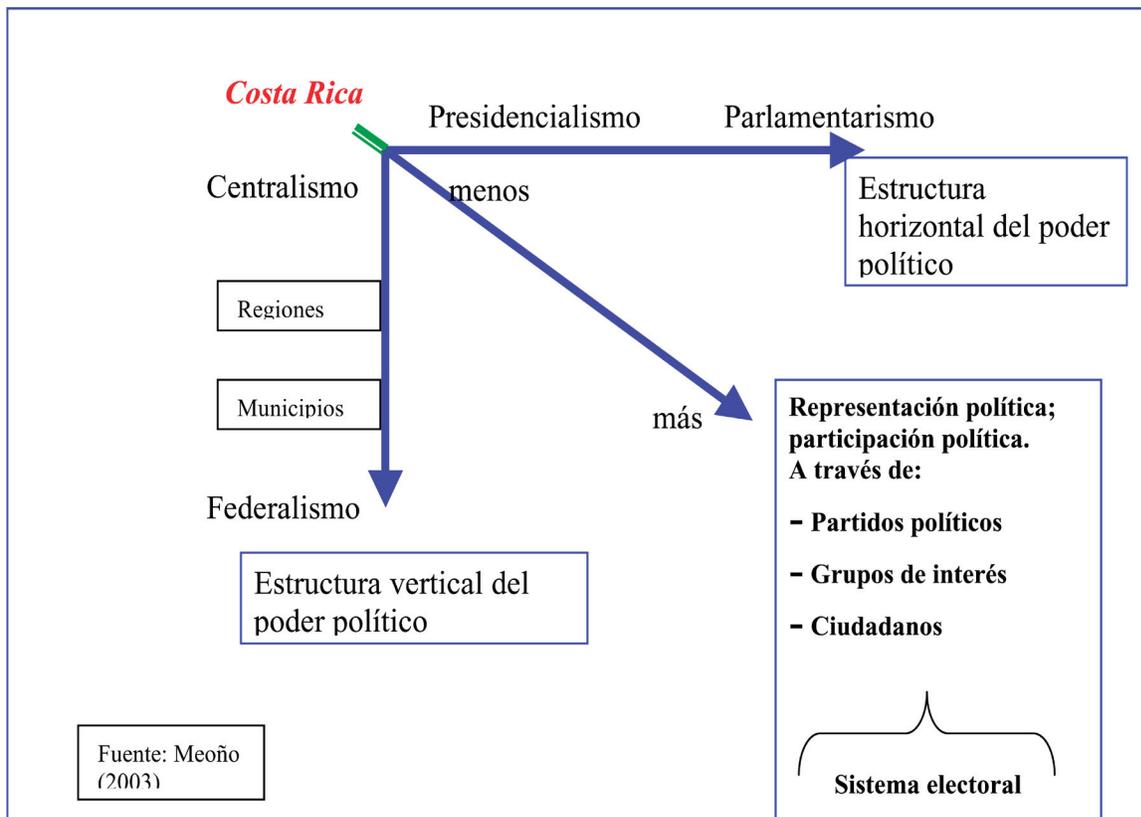
## **2. Modelos políticos prevalecientes en el mundo y su incidencia en el funcionamiento de los pueblos. *¿Por qué cuesta tanto aprender lo realmente bueno del mundo exitoso?***

El abordaje que planteamos sobre sistemas políticos, implica un reconocimiento de la integralidad del sistema, incluidos sus aspectos institucionales y el modelo de país constitucionalmente consagrado, al cual dicho sistema debe responder con la mayor eficacia requerida.

De esta manera, no es posible eludir las dimensiones horizontal y vertical en que se organiza el poder político en toda nación. Ni evadir el enorme requerimiento de cuál es ese modelo de país al que todos, y en particular partidos políticos y gobierno, tienen que dirigir un esfuerzo interpretativo unitario e integral, y un esfuerzo de visualización de desarrollo estratégico y operativo que permita que nunca se pierda el Norte y la gobernabilidad natural u orgánica asociada a un régimen democrático. En las naciones más desarrolladas, o sea las democracias industriales europeas y sus excolonias de poblamiento del mismo origen, sin mayores mestizajes como el caso latinoamericano, dicha gobernabilidad ha sido una construcción históricamente forjada durante siglos, o transferida a dichas excolonias, consustancialmente con la cultura política heredada y el sistema político parlamentario y, a partir del modelo norteamericano inaugurado en 1776 con su independencia de Inglaterra, altamente descentralizado.

En estos países, la corrupción y la negligencia en el cumplimiento de las normas básicas jurídicas de coexistencia, no son factores que amenacen o constituyan un factor permanentemente desestabilizador del funcionamiento de los sistemas formalmente adoptados y definidos, como sí ocurre con naciones que han copiado esos sistemas pero sólo formalmente, no en el comportamiento sociopolítico asociado, según se percibe desde hace 180 años que es el típico caso latinoamericano. O más recientemente, como la mayoría de naciones en Africa, y aun más cercanamente con nuestros tiempos, las naciones excomunistas del Este europeo que, aunque con un remoto pasado monárquico semejante al de las naciones del Oeste europeo, nacieron a la vida republicana y democrática después de una larga y férrea sujeción a la Unión Soviética, y muestran hoy con algunas interesantes excepciones, claros signos de inestabilidad precisamente por la corrupción creciente y la negligencia en el respeto a las normas constitucionales que han copiado del modelo europeo y norteamericano.

Veamos los sustentos jurídico-conceptuales de modelos políticos disponibles en el mundo, y valórense de mejor manera la funcionalidad y eficacia de unos y otros de cara a las disfuncionalidades e ineficacia que muestra el sistema político costarricense.



**Nuestra tesis interpretativa sobre modelos, es muy simple:** entre más un país se aleje del presidencialismo hacia un parlamentarismo, y entre más se aleje del unitarismo o centralismo hacia un federalismo, el sistema político permite una mayor manifestación de los factores clave que dinamizan tal sistema, como lo son **LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA** del ciudadano. Sigue reconocer que **los factores a su vez dinamizadores** o a través de los cuales es posible verificar la presencia mayor o menor de esas representación y participación políticas, son aquellas estructuras sociales o sociopolíticas que identificamos como **partidos políticos, grupos de interés como tales, y ciudadanos en su dimensión de protagonistas** proactivos en busca de acceder o influir en carácter individual, los centros o estructuras de decisión política de cualquier nivel o ámbito, en procura de satisfacciones particulares.

*Las dimensiones horizontal y vertical de un sistema político: presidencialismo, parlamentarismo; centralismo, federalismo*

Un **sistema político realmente hay que verlo en dos dimensiones** colaterales o complementarias, ya que normalmente sólo se entra a escudriñar o reconocer una parte del mismo, perdiéndose perspectiva sobre la complejidad y factores del sistema que impactan y determinan la funcionalidad del mismo en su total conjunto.

Cuando en el país un partido político propone estudiar la deseable transición de nuestro régimen legislativo hacia un “parlamentarismo”, está en realidad abordando sólo una de esas dos dimensiones, y en consecuencia se está quedando corto en cuanto a reconocer o afectar las implicaciones complementarias pero sustanciales de la otra dimensión, sobre todo cuando se reconoce que los factores de representación y participación políticas son los que realmente dinamizan y desnudan en su funcionalidad o disfuncionalidad, a un sistema político. Esta limitación analítica que tanto puede pesar en la eficacia de un régimen democrático, hay que subsanarla.

Es preciso reconocer que un sistema político tiene dos dimensiones ineludibles que obligan a reconocer y analizar la naturaleza y eficacia de los procesos, mecanismos e institucionalidad presentes, y deseables. **Una es la dimensión horizontal, y otra es la dimensión vertical.**

**La dimensión horizontal:** es fundamental pues es la que permite reconocer, y ordenar, los aspectos nacionales-globales del poder político legítimo que se desea normar o “pactar” en un país determinado.<sup>16</sup>

Los modelos prevaecientes en 1949 cuando se adoptó nuestra actual Constitución Política aunque hoy día también, son **el presidencialismo y el parlamentarismo**. Si hubiera una intensa promoción de este último en el país y se dieran las condiciones para lograr consenso sobre un cambio, el tránsito a emprender sería de un presidencialismo asfixiante como el actual, a un régimen parlamentario. Las características de cada uno las confrontamos párrafos abajo.

El punto a hacer notar, es el pertinente a que lo que se estaría afectando sería la estructura del poder político del ámbito nacional, es decir, de los órganos superiores que ya en nuestro régimen centralista ejercen esa hegemonía tutelar y determinativa sobre el resto del país: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sin mencionar aun al Poder Judicial que no entra en este modelo parlamentario como faceta destacable o transformable. **Estaríamos ante una deseable pero restringida modificación política** que afectaría esos órganos nacionales y que, de lograrse un cambio real, implicaría pasar de una relación horizontal, en ese ámbito nacional, de una estructura de Presidente-Poder Legislativo, a una estructura de Gobierno Parlamentario en el que la línea divisoria entre Poderes es mucho menos rígida que en aquella, sobre todo porque en éste el gobierno literalmente *sale del, o nace en y con, el Parlamento*.

---

16. Véase Ramón Palmer Valero, Estructura institucional del Estado, en *Manual de Ciencia Política, op. cit.*, 1997, Madrid. Nuestro enfoque aquí transmitido, articula ésta con y la siguiente dimensión, más varios otros factores que distintos autores tratan separadamente.

Todo lo que es representación política cobra ciertamente nuevos matices asociados a lo que es la rendición de cuentas y la transparencia, y el control político parlamentario sobre el gobierno. **Pero, un hecho seguiría siendo evidente e inamovible:** el poder político, por mucho que se enriquezcan los mecanismos para una mejor representación política, seguirá siendo central, o centralista, pues lo que se habría afectado sería esa dimensión institucional de la estructura del poder político. La participación política del ciudadano, se vería muy poco enriquecida; no tanto, al menos, como sería con el modelo de descentralización política que se vería seguido.

Correspondientemente, **existe la otra dimensión de un sistema político cual es la vertical, o su estructura vertical.**<sup>17</sup> Los dos modelos prevalecientes en el mundo occidental, son el centralismo y el federalismo.

**El modelo de Estado asociado a estos modelos políticos resulta distinto en cada caso.** El costo de la democracia funcional, representativa y participativa en esas naciones más desarrolladas, es alto económicamente hablando con respecto a un país como Costa Rica con un modelo central y presidencialista. Pero, la contrapartida vale, podría decirse, lo que pesa en oro por cuanto implica un mayor dinamismo en términos de la representación y la participación políticas del ciudadano, lo cual a su vez genera un mayor dinamismo del sistema en su conjunto, de los procesos decisorios tanto en cuanto a calidad y sustentación de políticas como de asignación y ejecución del gasto público a través de un número mayor de estructuras que legislan, dirigen y ejecutan, con un mayor acceso y protagonismo de muchos más ciudadanos, grupos y partidos políticos; con una mucha mayor transparencia por cuanto la rendición de cuentas política y administrativa se corresponde con una mayor, natural y cercana capacidad ciudadana para exigir.

### *Unitarismo o centralismo versus federalismo o descentralización plena*

Aquí, estamos ante la organización del poder político institucionalizado en su dimensión territorial, en la que emergen dos modelos fundamentales: **el unitario o centralista, y el federal o descentralizado.**

**El unitario o centralista,** implica la existencia de una estructura gubernativa nacional hegemónica: una sola constitución, un solo poder legislativo o parlamento nacional, un solo poder ejecutivo nacional con capacidad para reglamentar y ejecutar las leyes, decidir políticas obligatorias para todo el país y con una institucionalidad pública que acumula la mayor capacidad de recaudación tributaria y de gasto e inversión, articuladamente con gobiernos menores usualmente cantonales o municipales que si bien en países también unitarios como Inglaterra y Francia abarcan un ámbito muy importante de competencias, de gasto y de incidencia sobre el desarrollo integral de sus poblaciones, constituyen ámbitos gubernativos de una menor significación que aquella propia del poder central o nacional.

**Las posibilidades de representación y participación políticas, sin embargo, son reducidas en este modelo unitario** por cuanto están muy restringidas al acceso privilegiado que se tenga a los centros de poder de “cúpula” nacionales, en consecuencia abiertos a muy pocos individuos o grupos, o a partidos políticos nacionales o a sus estructuras de liderazgo cupular, en detrimento de lo que es una participación y riqueza mayor representativa en estructuras gubernativas más descentralizadas, como es el caso del modelo federal.

---

17. Es la estructura territorial del Estado de que nos habla Elena García Guitián (op. cit.).

**El federal o descentralizado**, implica una organización vertical del poder político en la que emergen distintos ámbitos territoriales gubernativos, bajo un concepto de jerarquización de competencias intergubernativas, mayores pesos y contrapesos en cuanto a la carga de autoridad legítima asignada a esos distintos estamentos decisorios, legislativos y judiciales, pues en tal modelo se descentraliza la organización misma de los “poderes del Estado”, de manera que la “nación” ejerce una competencia integralmente unificadora y direccionadora en aspectos constitucionalmente establecidos; los estados, provincias o regiones por su lado, adquieren competencias subordinadas a las nacionales pero complementarias, y pueden adquirir nuevas competencias según el ordenamiento constitucional lo disponga y según sean determinadas en constituciones estatales o provinciales o regionales con distintos matices según el país específico (España tiene regiones autonómicas en donde es el Parlamento nacional el órgano con competencia para dictar los estatutos autonómicos regionales; en Estados Unidos, cada estado dicta su constitución dentro del ordenamiento de la Constitución de la Federación). El usual ámbito inferior, es el del cantón o condado, en donde también existen gobiernos locales –municipios, ayuntamiento- articulados con un poder ejecutivo (alcalde), con el modelo norteamericano en donde en este ámbito inferior se dan modalidades diversas según lo decida la constitución del estado o disposiciones municipales (ciudades, pueblos y distritos especiales dentro de ciudades grandes).

García Pelayo (1984), citado por García Guitián, aporta una descripción bastante clara y sencilla:

- *Relaciones de coordinación*: es como se reparten las competencias. En la Constitución federal se fija el reparto de competencias entre los dos niveles, especificando las competencias exclusivas de la Federación como de los Estados miembros, y las compartidas y concurrentes en las que cabe toda una gama de diferentes tipos de colaboración en la legislación y en la ejecución. Este autor reconoce que históricamente ha habido una mayor asimilación de competencias en manos federales, sobre todo por la preponderancia que asumió el Estado Bienestar, pero no es imposible que comience a darse una tendencia contraria, o sea la devolución de competencias a los estados después de la sobrecarga que vienen experimentando las estructuras federales en una época de auge de diversas reivindicaciones nacionalistas (esto, no en los Estados Unidos de América, pero sí en Europa, en donde naciones como España, Alemania, Suiza, en alguna medida Italia con sus regiones cuasigubernativas, y Canadá, efectivamente enfrentan presiones de importantes segmentos poblacionales históricamente configurados bajo distintas fronteras, lengua y tradiciones).

- *Relaciones de supra/subordinación*. La Constitución federal limita la autonomía constitucional de los Estados miembros estableciendo ciertos principios fundamentales, incluso la forma política que tienen que asumir. Si hay contradicciones, decide el Tribunal Federal. La Federación puede obligar a los Estados al cumplimiento de la Constitución y las leyes federales. La Federación también inspecciona y vigila a los Estados cuando ejecutan competencias federales que han sido delegadas o convenidas para ejecución inferior.

- *Relaciones de integración o inordinación*: los Estados miembros se reflejan en el conjunto total de forma regular, tanto mediante una representación de cada Estado como tal en una Cámara llamada Senado en los Estados Unidos de América, y una participación en **la formación de la voluntad general** a través de una Cámara de representación territorial, o del pueblo de cada Estado propiamente, llamada en dicha nación Cámara de Representantes. Ambas comparten responsabilidades en la formación de las leyes.

Institucionalmente, este modelo tiende a reproducir estructuras complementarias de gobierno, legislación y legislaturas pues los Estados cuentan con ministerios o secretarías, y empresas o instituciones autónomas, que prestan o administran servicios o producen bienes, y administran regulaciones. Igualmente, a nivel cantonal o municipal o de condado, las administraciones locales asumen la administración o prestación de bienes y servicios de índole parecida, aunque usualmente complementarias,

aun cuando analistas norteamericanos han advertido sobre la inconveniente superposición de competencias, instituciones y recursos en un sinnúmero de campos que se empezó a dar en los Estados Unidos de América desde la década de los setenta, lo cual apuntaba ya a una real *duplicación* de esfuerzos, energías y recursos en la medida en que dos o tres autoridades distintas de nivel competencial también distinto, incursionaban en campos semejantes con modalidades parecidas de prestación de servicios o producción de bienes.

Sin embargo, si bien resulta en general preferible jerarquizar tales competencias y la administración concomitante de bienes y servicios entre administraciones territoriales para que no se reproduzcan o se incrementen costos sin responder a una unidad de visión y acción gubernativas, también sabemos que no siempre se da tal “duplicación”, sobre todo si los bienes y servicios son ofrecidos a segmentos poblacionales o individuos distintos de un mismo estrato social o económico; distintos, en el sentido de que los bienes y servicios ofrecidos por una *Administración cantonal*, no le están llegando a un segmento poblacional de la misma ciudad o cantón, y una *Administración estatal* decide entrar y prestarlos. Aquí estaríamos ante un problema de ausencia de visión estratégica o de política pública unitaria, pues lo que convendría sería que la Administración superior, la estatal digamos, transfiera de acuerdo con la Administración inferior, o sea la cantonal, los recursos para que ésta realice la prestación más integral de los bienes y servicios al mismo segmento poblacional, sólo que ambas Administraciones *en concierto*.

### *Parlamentarismo versus presidencialismo*

En cuanto a **parlamentarismo y presidencialismo**, las diferencias son abismales en términos de forma y fondo. Corresponde por la claridad de su explicación, consignar de seguido –en soporte de nuestras propias interpretaciones– las características que Palmer Valero nos proporciona en su buen ensayo en el *Manual de Ciencias Políticas* atrás referido (págs 186 a 193).

El presidencialismo implica los siguientes rasgos fundamentales:

1. El poder ejecutivo no está dividido entre el Jefe del Estado y el Gobierno. Prevalece el Presidente, elegido por el pueblo directamente, o bien por una Asamblea. Lo usual es lo primero, y entre mayor sea el porcentaje de votos en su favor, mayor será su fuerza ante la Cámara representativa o Poder Legislativo.
2. Los ministros son nombrados por el Presidente, y no pueden ser miembros del Congreso o Poder Legislativo, lo cual acentúa una separación total entre el Poder Ejecutivo y éste. El Presidente no puede, salvo en ocasiones especiales, dirigirse a los diputados o congresistas, ni utilizar la Asamblea como tribuna habitual. La comunicación con la opinión pública se establece en buena medida al margen de aquél, a través de los medios de comunicación.
3. El Presidente no es políticamente responsable ante la Asamblea, la cual no puede cesarlo ni revocar su mandato, aunque sí puede exigirle responsabilidad por infringir la ley o la Constitución, lo cual ocurrió excepcionalmente con el expresidente Richard Nixon mediante el proceso de *impeachment*. La Asamblea tiene así una función de control de la “corrección jurídica” de los actos del Ejecutivo. El Presidente sí tiene que ir a la Asamblea o Congreso para lograr aprobación del presupuesto del Poder Ejecutivo y de las leyes necesarias para llevar a cabo su programa de gobierno. Pero, no depende el Presidente de dicha aprobación para sostenerse en su cargo, como veremos que sí ocurre en el sistema parlamentario.
4. El Presidente tampoco puede sustituir o disolver a la Asamblea por ninguna razón. Puede, eso sí, convocarla u obligarla a ver sólo ciertos proyectos de ley en determinados momentos del año.

Es este régimen o sistema político, uno en el que sí hay una clara delimitación conceptual y constitucional de la separación de poderes producto del pensamiento liberal desde Locke hasta Montesquieu. Se sabe, sin embargo, que dependiendo del país y del momento histórico, un Presidente puede ejercer un poder y un liderazgo tan contundentes que resulta avasallante con respecto al Poder Legislativo o Congreso.

**Con respecto al parlamentarismo**, se trata de un modelo más complejo pero funcional, en donde la representación y la participación políticas resultan más reales y diversificadas en todo sentido, que en el modelo presidencialista costarricense, no tanto con respecto al presidencialismo norteamericano por cuanto aquí, reiteramos, hay una articulación con un esquema congresional o legislativo bicameral altamente representativo, mucho más que el costarricense unicameral de 57 diputados, y que permite una mucha mayor participación del ciudadano o de grupos de estos y de partidos políticos.

También de Palmer Valero aprovechamos su clara descripción para sustentar la siguiente explicación de características de este modelo.

1. El poder ejecutivo se divide en dos órganos: el Jefe de Estado, Monarca o Presidente de la República, y el Gobierno. Al interior de éste, hay un Jefe de Gobierno o Primer Ministro, quien desempeña un liderazgo sobre los demás ministros.
2. El Jefe del Estado nombra formalmente al Presidente del Gobierno o al Primer Ministro, previa declaración de conformidad o confianza del Parlamento, y dicho Primer Ministro nombra a los ministros. Quien realmente designa, es el Parlamento, pero previas elecciones populares que en primera y última instancias definen al partido ganador y al líder de éste, o candidato principal al Parlamento, quien de esta manera se hace acreedor a que el Jefe de Estado le “proponga” formar un Gobierno.
3. El Gobierno es un cuerpo colectivo, a diferencia del sistema presidencial. O sea, que aparte del liderazgo principal del Primer Ministro, el Gabinete como Gobierno tiene las suyas propias como órgano colegiado y un papel político que puede verse incrementado en determinados supuestos como los de gobiernos de coalición entre representantes de varios partidos políticos.
4. Los ministros son generalmente miembros del Parlamento. En la mayoría de los sistemas parlamentarios no se establece la separación personal entre los integrantes del poder ejecutivo y del poder legislativo, lo cual sustenta una mayor unión entre ambos poderes con respecto al sistema presidencialista.
5. El Gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento, y sólo indirectamente ante el electorado. Dicha responsabilidad se exige a través de un “voto de censura” apoyado por la mayoría del Parlamento o por la negativa a otorgarle al Gobierno un “voto de confianza” cuando él lo solicita. En ambos casos termina la vida política del Gobierno, ya que es básica la confianza del Parlamento en el Gobierno. Inicialmente, esa confianza ha podido manifestarse en la investidura o ratificación de su nombramiento, y necesita mantenerse en cuanto que el Parlamento no sea capaz de tomar un acuerdo en sentido contrario, lo que se ha denominado un “parlamentarismo negativo”.
6. El Gobierno, fundamentalmente el Primer Ministro o Presidente de Gobierno, puede disolver al Parlamento y convocar nuevas elecciones, lo cual es el contrapeso de la facultad del Parlamento para provocar la caída del Gobierno mediante la exigencia de responsabilidad política. Ambos mecanismos son el potencial que hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario.
7. Finalmente, en este sistema existe la necesidad en que se encuentra el Gobierno de justificar constantemente ante el Parlamento la utilidad de su actuación política tanto en las cuestiones generales como en las particulares, lo cual exige que el Primer Ministro y sus Ministros constantemente acudan a las sesiones parlamentarias a dar cuentas de sus actos, o a pedir reacciones o respaldo a sus iniciativas haciendo, así, tribuna pública de su gestión y liderazgo ante el Parlamento, característica muy distinta de la que distingue al sistema presidencialista-congresional.

*El modelo disfuncional y anacrónico de Costa Rica. El país que no teníamos que ser: el precio de la inobservancia fáctica del régimen de Derecho que todos dicen respetar*

Hemos analizado que en América Latina la cultura política históricamente forjada, ha creado condiciones diametralmente opuestas a las de las democracias industriales.

El modelo presidencialista impera básicamente en América Latina, además de en los Estados Unidos de América. Aquí, funciona bastante bien. En América Latina, el oscurantismo, la inestabilidad, el nepotismo, la pobreza, etc., y todos los factores que analizamos en otros trabajos sobre cultura política, han invalidado la funcionalidad y eficacia del modelo en la praxis. La misma copia de sólo parte del modelo, y no de todo -incluido un Congreso bicameral con todo lo que ello implica, reelección presidencial y de diputados-, demuestra esa proclividad de América Latina de copiar modelos sin ningún compromiso de instrumentarlos en todo lo que estos demandan de distinto con respecto a nuestro comportamiento histórico indisciplinado, secretista, cortoplacista y evasivo de la rendición de cuentas.

Costa Rica se ubica en el ápice del esquema mostrado al inicio de este capítulo, lo cual significa el más anacrónico y disfuncional de los modelos políticos vistos.

De aquí, la institucionalidad consagrada en la Constitución Política propia de este modelo refleja un centro hegemónico de poder legítimo de impacto sobre todo el país: un poder ejecutivo central –un presidente de la república y varios ministros-, un poder legislativo de 57 diputados, y un poder judicial único. El primero y el segundo, administran políticas y bienes y servicios, leyes y los voluminosos recursos presupuestarios que el sistema legal pone en sus manos, a través de representantes o agencias suyas desconcentradas en todo el territorio nacional, pero bajo una autoridad jerárquica que sale de San José y regresa a San José. **Sus agentes son las decenas de miles de funcionarios** que aunque operan en cada ciudad o pueblo (maestros, médicos, extensionistas agrícolas, promotores sociales, técnicos de distinto tipo según la institución), responden de todos sus actos a funcionarios superiores que no responden en ningún ámbito territorial superior (el cantón, la región) a los ciudadanos, usuarios o votantes a los que sirven, sino a jefes centrales en San José. El primero, poder legislativo, opera sólo en San José, y legisla para todo el país.

Lo anterior significa que una única decisión de un jefe nacional, incide en el desarrollo de todo el país sin casi ninguna posibilidad de que los ciudadanos, grupos o partidos políticos, puedan acudir a otras instancias o actores de distinto nivel para “compensar” los efectos nocivos de tales decisiones centrales. **Este es, en suma, el drama de Costa Rica: un sistema político que engendró una organización institucional del Estado que en condiciones de cierto parroquialismo o “provincialismo” de su desarrollo histórico y de comportamiento de su población, pudo haber sido efectivo. Hoy, ya no resiste más, y si se le sostiene es a contrapelo de lo que sería una mejor y más eficaz democracia representativa y participativa.**

En Costa Rica, país relativamente estable en el contexto latinoamericano, el presidencialismo ha estado asociado no pocas veces a un caudillismo, y es cuando mejor funciona el modelo pues hay una importante imposición sobre las fuerzas naturales paralizantes en la Asamblea Legislativa que se dan cuando no hay tal liderazgo excepcional desde la Presidencia. El sistema funciona peor aún, cuando hay un Presidente sin visión y sin liderazgo, y cuando paralelamente un ministerio de la presidencia y el de planificación están en manos de individuos que tampoco entienden ni quieren asumir el liderazgo que en apoyo del Presidente les corresponde sobre las Carteras ministeriales y entes o entor-

nos así como en las relaciones con la Asamblea Legislativa para forjar una visión de compromiso y de desarrollo del país. Esto ha ocurrido frecuentemente en la reciente historia del país.

Tal organización del poder político y sus efectos sobre la representación y participación políticas, ciertamente implican reconocer sus alcances en el ámbito nacional primero, y en los ámbitos menores del territorio de un país (la región, provincia o estado; el cantón, el distrito, la cuenca hidrográfica según una visión más reciente proveniente de la problemática y jerga ambiental, y el asentamiento humano concreto).

**Desde el punto de vista de nuestra tradición histórica de una cultura política** limitante, nuestros legisladores tenían a la vista en 1949 esos “otros” modelos exitosos en los países que más admiraban, pero arrastraban ese lastre histórico de quinientos años de *formación histórica continua* que ha hecho del centralismo, del caudillismo, del secretismo, del paternalismo, etc., los puntos focales de nuestro comportamiento sociopolítico.<sup>18</sup>

Fue así como las opciones que el mundo industrializado y democrático ofrecían al país, no calaron en las aspiraciones y mentes de nuestros constituyentes de 1949, y Costa Rica se quedó con el modelo presidencial y centralizado de siempre.

El análisis que consideramos clave para valorar las bondades o funcionalidad de un sistema político, las proporcionamos básicamente en el Capítulo V de nuestro más reciente libro intitulado *Crisis nacional, estado y burocracia*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001, y en el más reciente trabajo de investigación producido para el Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, intitulado *Evolución, actualidad y prospecciones del sistema político institucional costarricense*, de julio del 2004. **Pero, hay otros factores que obligan a un análisis amplio y a un reconocimiento de cuáles modelos políticos han sido realmente eficaces en el mundo.** Y, lógicamente, en aquellas naciones que desde hace cientos de años han marcado pautas de evolución sociopolítica y económica tras las cuales ha ido el resto del mundo no industrializado, buscando todos emular los patrones de comportamiento y de organización política y social que les ha permitido a aquéllas naciones un mucho mayor éxito económico y social en su desarrollo integral.

Aquí y en el contexto de este recuento histórico, conviene reconocer los siguientes elementos o hipótesis que a nuestro juicio justifican este análisis presente.

1. El modelo anacrónico y disfuncional de sistema político en la Constitución Política costarricense, constituye un verdadero contrapeso negativo del modelo de país que está idóneamente definido en la misma en forma de derechos de los habitantes (ampliamente sustentados o arraigados en los “macro” Artículos 46, 50 y 74 de dicha CP).
2. El país no aprendió, y sigue sin aprender en serio para lograr una eficacia funcional del régimen democrático, de los modelos políticos disponibles en los países exitosos en su desarrollo integral.

---

18. El lector puede recordar la referencia previa sobre nuestro reciente texto publicado por FLACSO en el 2002, *Administración política del desarrollo en América Latina*, en donde abordamos a fondo el tema de cultura política histórica en América Latina, y sus incidencias o efectos negativos en el desarrollo de la región y en -particular de Costa Rica.

3. El CENTRALISMO Y PRESIDENCIALISMO COSTARRICENSES, responden a un modelo político-institucional que cumplió a medias, pero que ya jugó.
4. La Constitución Política del país entronizó un Estado con dos modalidades de acción: una central/nacional, y otra territorial/cantonal. La praxis legislativa posterior, sin embargo, ha privilegiado básicamente la creación de instituciones nacionales en perjuicio de lo local o cantonal, factor que a la vez alejó hasta la fecha los centros de decisión, la fiscalización y rendición precisa de cuentas, del escrutinio más directo de los ciudadanos.
5. El desarrollo de los costarricenses en todo asentamiento humano, depende de percepciones, de políticas, recursos y acciones de ministerios y entes autónomos hasta en un 98% del total del gasto público.
6. ¿SIGNIFICADO POLÍTICO PRAGMÁTICO de lo anterior? Una mala política central, o una mala gestión de una buena política, malogra las expectativas de los habitantes a nivel de los asentamientos humanos a lo largo y ancho del país. Ello, además, limita grandemente las posibilidades de una mucha mejor representación y participación ciudadanas para influir más directamente sobre su propio bienestar.
7. Se han usurpado centralmente, así, muchas competencias y funciones que debieron haberse asignado a los gobiernos locales aun desde la Constitución de 1949.
8. El déficit fiscal acumulado, tiene una contrapartida patrimonial que no se debe nunca perder de vista: se trata de los bienes y servicios que han incidido en el acervo de logros acumulativos del país, muchos generados a través del ejército de funcionarios capaces a lo largo y ancho del país. No tan eficazmente como se debía y se podía si se hubiera dado la alternativa de organización y ejecución cantonal o provincial de muchos de esos recursos con una mayor participación protagónica de centros de decisión menos centrales y más cercanos al contribuyente.
9. Las ventajas del centralismo y presidencialismo, alcanzaron un límite. El país es lo que es, por ello. Si quiere ser más y de manera sostenida, debe pensarse en un cambio de modelo político, menos aleatorio, centralista y clientelar.
10. Y, sobre todo, que permita avanzar hacia modalidades institucionales más dinámicas y simples, cercanas del beneficiario o habitante, y que aseguren una mayor eficacia socioproductiva de ese enorme gasto público, con todo y déficit fiscal incluido.

Sin embargo, no sería responsable como tantos plantean, pasar a discutir cuál debe ser ese nuevo modelo político para Costa Rica que implicaría posiblemente la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sin antes incurrir en una discusión de fondo sobre qué debíamos haber hecho, y qué podemos hacer aun, para hacer funcionar el modelo constitucional vigente. O, más bien, pensar con rigor si la única salida para Costa Rica es cambiar de modelo político, a sabiendas de que hemos sido incompetentes y negligentes en la instrumentación del modelo de país solidario y de bienestar legado por los Constituyentes de 1949 y que tenía que haber funcionado efectivamente.

Esas incompetencias y negligencias, es el punto, se transferirían a cualquier nuevo modelo por idóneamente diseñado que lo instauremos en una nueva Carta Magna, de manera que mientras no se dilucide este asunto vital de nuestras debilidades históricas sociopolíticas, no parece responsable seguir promoviendo la convocatoria a una Constituyente y darle la espalda a la discusión de qué hemos hecho con el país solidario y de bienestar que teníamos que construir.

### 3. El país que Costa Rica todavía puede ser según el modelo constitucional vigente. *Si sólo fuéramos más serios y consistentes*<sup>19</sup>

Se requiere ciertamente de una revisión a fondo, global, unitaria e integral del modelo constitucional de país, de Estado y de sistema político, con miras a valorar y acordar la conveniencia y viabilidad de un cambio integral de Constitución Política. **Es en este escenario como mejor se puede valorar la sustentación más sólida posible sobre la necesidad real de cuestionar y recomponer las relaciones de poder entre nación/región o provincia/cantón, y otros ámbitos territoriales menores**, con la mira superior puesta en cómo lograr una máxima funcionalidad del sistema democrático afectando a fondo los factores de representación y participación ciudadanas en la determinación de los mejores intereses individuales, grupales y colectivos.

**Es preciso no perder de vista que ante la imposibilidad o retraso esperable de cambiar el modelo constitucional, es fundamentalmente claro cuál “era” el país que Costa Rica ha sido al día de hoy, y que todavía puede ser** si se rectifican las visiones, el sentido del deber y liderazgo político e institucional requeridos para lograr que el modelo de país y de Estado en la Constitución vigente, funcionen correctamente. Mucho ganará Costa Rica en todo sentido si se logra dar semejante paso, lo cual requiere que el Presidente de la República gobierne como tiene que hacerlo, o que la Contraloría General de la República exija, como ha debido hacerlo estos últimos treinta años, que dicho Presidente cumpla con las normas superiores que lo obligan a gobernar con excelencia y eficacia.

Costa Rica tiene los atributos históricos y sociopolíticos y el marco constitucional y jurídico necesario, para haber alcanzado un nivel de bienestar integral y de estabilidad económica-financiera propias de un país de primer mundo.

Varios de los índices internacionalmente aplicados por diversos organismos, en particular por Naciones Unidas, para medir el grado de desarrollo integral de las naciones, muestran evidencia de tales progresos comparados internacionalmente en aspectos cruciales en áreas como educación, salud, electrificación urbana y rural, telecomunicaciones, cobertura del suministro de agua potable, independencia del Poder Judicial, democracia, etc.

Sin embargo, otros indicadores de igual relevancia muestran serias inconsistencias, debilidades e inequidades que afectan desfavorablemente al sistema socioeconómico en su total conjunto y sobre todo a la población más desposeída, y entonces el país se presenta integralmente inestable, discontinuo e inconsistente en sus patrones de desarrollo, con décadas en las que no ha habido un progreso real y

---

19. Los análisis críticos y la prospectiva o modelística aquí expuesta muy esquemáticamente, recibe amplio tratamiento en los siguientes textos del mismo autor: *Crisis nacional, estado y burocracia*, ET, Cartago, 2001, Capítulo V; *Evolución, actualidad y perspectivas del sistema político institucional costarricense. Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos*, documento de investigación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Serie de Divulgación Económica No. 42, UCR, julio 2004, Capítulo IV. El Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública, del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública que dirigimos bajo el ámbito del Observatorio del Desarrollo y del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, UCR, reflejan mucho de estos análisis.

sostenido sino más bien retrocesos o estancamientos económicos y sociales que generan zozobra en la población y en los gobiernos que se suceden unos a otros con planteamientos electorales que ofrecen remedios para “todo”, que luego se vuelven intangibles o difusos cuando uno de ellos gana las elecciones y se convierte en “gobierno”.<sup>20</sup>

Nuestras observaciones e indagaciones sistemáticas de los procesos públicos y políticos del país desde exactamente 1974 cuando ingresamos a laborar en la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, así como en la Escuela de Administración Pública y en la de Ciencias Políticas de la UCR en calidad de docente, nos han permitido reconocer una realidad poco contemplada por colegas de la misma disciplina o de otras ciencias sociales, muy circunscritos muchos de ellos a la extrapolación del pensamiento de ilustres autores europeos y norteamericanos.

**Hemos dicho muy al inicio de este texto que no se investiga la propia realidad autóctona para generar pensamiento original** que explique mejor el por qué formalmente se adoptan en esta región del mundo, algunos de los más avanzados esquemas y modelos anglosajones o convenios y convenciones internacionales promovidas por organismos internacionales como la ONU, pretendiendo que con ello se avanzará como colectividades, sólo para verificar año tras año y década tras década fundamentalmente desde la independencia de toda nación latinoamericana de España y Portugal, que las cosas no funcionan según esos modelos y pautas adoptadas del extranjero, sino que funcionan según los valores, actitudes y patrones de comportamiento forjados durante tres siglos de dominación y formación ibéricas, hasta nuestros días presentes. O sea, que funcionan deficitariamente, nunca aplicándose en la praxis verdadera de nuestro comportamiento lo que ha sido normado legalmente con tantas expectativas de provocar un cambio sociopolítico o económico sobre nuestra forma rutinaria y tradicional de actuar.

**Nuestro modelo de país consagrado en la Constitución Política, viéndolo a través de los diversos derechos del habitante, es solidario y de bienestar.** Sin embargo, el sistema político e institucional en ella misma enunciado, es disfuncional y ha sido ineficaz, pues responde a un modelo presidencial y centralista que concentra todas las posibilidades de representación y participación políticas en un centro hegemónico de poder constituido por un presidente de la República y cincuenta y siete diputados. El otro ámbito gubernativo territorial menor, el cantón con su gobierno local o municipal, ha enfrentado una usurpación constante de competencias y funciones que debían haber sido locales, así como de recursos, a manos de ministerios y entes autónomos nacionales por la voluntad de esos legisladores nacionales. Hoy las municipalidades no significan en conjunto más del 2% del total del gasto público total efectivamente destinado al desarrollo de esas poblaciones cantonales.

En estas circunstancias, **las posibilidades de materializar el modelo de país en la CP se circunscriben a la voluntad, visión y capacidad política y administrativa de los órganos o “autoridades gubernativas” que constituyen dicho Poder Central.**

**La representación y participación políticas del ciudadano, se ven así grandemente limitadas** en todo sentido por el modelo político adoptado, pues las decisiones que “valen” son aquéllas en manos de esos órganos centrales de autoridad institucional a los que muy pocos ciudadanos y grupos tienen real acceso o posibilidad de influir, incluidos los 57 diputados del Poder Legislativo único y central.

20. Esto lo constatamos en el estudio realizado en el IICE según nota de pie número 5.

Errores de percepción sobre los problemas, conducen a soluciones inadecuadas para los mismos y a una frecuente desvinculación con los derechos constitucionales de los habitantes; falta de voluntad política o de visión para asignar y ejecutar los recursos públicos con visión unitaria e integral, llevan inexorablemente a actuaciones erráticas y dispersas de los funcionarios que representan a las instituciones centrales en cada región o asentamiento humano donde realmente se dan las prestaciones y regulaciones que materializarían el modelo de país consagrado en la CP.

**Sin embargo, el sistema político e institucional podía haber funcionado mucho mejor.** Y, de esto trata el presente texto, pues sostenemos que el país aun puede funcionar mucho mejor si sólo nuestros gobernantes, órganos fiscalizadores y poder legislativo, adquieren la conciencia y el compromiso de que han carecido todos estos años sobre cómo lograr ese mucho mejor funcionamiento del país mediante el sencillo expediente de que todos reconozcan y asuman los roles clara y rigurosamente definidos en el marco constitucional y legal vigente que ordena la organización y funcionalidad de los procesos de dirección y planificación pública y social del país, vía un mucho mejor desempeño gubernativo.

Esto debe lograrse desde quienes ocupan las posiciones superiores de decisión, hasta quienes ocupan las de fiscalización y control político externo y superior sobre los primeros, y todos en conjunto hacerlo de las determinadas o específicas **maneras superiores jurídicamente normadas** en vez de insistir en hacerlo aleatoria o caprichosamente, pues tal inobservancia o incumplimiento constitucional y legal ha causado severo daño a la causa superior de construir en la praxis el modelo de país constitucionalmente consagrado.

**El incumplimiento mayúsculo de ese cierto ordenamiento constitucional y legal en que todos han incurrido en el ejercicio de sus funciones, explica el por qué Costa Rica exhibe esa inestabilidad** socioeconómica, financiera y política que resulta tan onerosa para tantos en el país y que los mantiene en condiciones de exclusión social y económica total –los pobres extremos y “básicos”-, y de inestabilidad para la mejor realización de ideas productivas, de inversión y de programación financiera a tantos otros que son actores económicos que están dispuestos y llamados a inyectar vigorosidad y crecimiento con sus decisiones, acciones e inversiones.

Es por ello útil escudriñar la historia reciente para conocer cuál ha sido el derrotero de la actividad superior de dirección política y de planificación del desarrollo en el mundo y, en particular en Costa Rica.

Ello constituirá un punto de partida importante que el país, más ahora con la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* de setiembre del 2001, no debe desconocer del todo por cuanto en este campo de la direccionalidad y de la planificación de los procesos públicos y sociales de una colectividad sociopolítica, **la historia sí cuenta.** Y cuenta pesadamente cuando la misma nos muestra la persistente existencia de rasgos, valores y patrones de comportamiento que en conjunto constituyen aquella cultura política y una cultura organizativa o institucional propia del sector público y del colectivo social, muy distinta en América Latina y en naciones aún subdesarrolladas, con respecto a las democracias hoy industrializadas. **Cultura que, en suma, es directamente responsable del nivel de problemática social, económica y política en que estos países aún se encuentran, incluido Costa Rica.**

Consideramos que desconocer este factor, es arriesgarse a seguir dando palos de ciego en el mismo sentido, a pesar de que se aduzca con positivismo –como nosotros mismos lo hemos hecho- que ahora existe una nueva Ley que hará la diferencia. **Ni la Ley No. 8131, ni ninguna otra individualmente considerada de las que veremos de inmediato, cambiará esos valores y patrones de comportamiento costarricenses si no se toman previsiones sociopolíticas paralelas para organizar y administrar la ejecución de las mismas** que impacten, precisamente, esos valores y patrones prevalecientes en el costarricense aún en presencia, desde hace décadas, de diversas otras leyes de semejante contenido moderno y positivo según también veremos abajo.

**Con respecto a la planificación**, formalmente normada en el país desde 1963 cuando se dio la primera Ley y se creó la entonces Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) para normar mayormente las inversiones públicas producto de la ayuda externa –concretamente el Programa Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy-, la actividad tuvo su momento de mayor vigencia durante unos veinte años, pero igualmente la perdió desde hace más de quince.

Comprender el entorno y contexto en que se ha dado esta irregularidad en el ejercicio de una actividad instrumental a todas luces indispensable para un país en proceso de desarrollo como Costa Rica ya que el no aplicarla consistente y disciplinadamente genera más desorden en la acción del Estado y, consecuentemente, más subdesarrollo, es vital para que los jerarcas a quienes les correspondía reglamentar la Ley No. 8131 y vigilar celosamente su aplicación –para que con ello Costa Rica finalmente vea el sol más claro de como lo viene viendo en las últimas décadas producto de una considerable improvisación en el manejo de los procesos públicos sobre todo-, lo pudieran hacer, o procedan a revisar dicha reglamentación ya producida, de manera cabal y sólidamente sustentada en el reconocimiento de por qué el país ha fallado tanto en los reiterativos compromisos retóricos de algunos líderes nacionales en cuanto a convertirlo en el “primer país desarrollado de América Latina”, a pesar de que se tienen los atributos también históricamente acumulados además de ese buen marco legal superior, para haberlo logrado desde hace mucho.

Desde que Albert Waterston publicó su informe ordenado por el Banco Mundial en 1964, *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia*, no se ha avanzado mucho en el mundo y en Costa Rica para superar los muchos errores y debilidades que el ejercicio de dicha actividad exhibía en **más de 90 naciones subdesarrolladas**.<sup>21</sup> Veamos sus principales conclusiones, y júzguese la validez actual de las mismas:

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

---

21. Waterston, Albert, *Development planning. Lessons of experience*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.

En Costa Rica, el fenómeno del clientelismo partidista y de persecución política en las instituciones que se desató, tal y como se anticipó atrás, con especial virulencia a mediados de la década de 1970, en los entes autónomos particularmente con el régimen de presidencias ejecutivas instaurado en mayo de 1974, ha encontrado terreno fértil en los partidos mayoritarios que han compartido el poder desde entonces, y ha creado una situación de gran improvisación e inestabilidad en todo sentido, inclusive en las actitudes de **mucho funcionario que busca, siendo leal al partido de su simpatía y haciendo proselitismo inclusive en tiempos laborales y con recursos públicos, ver su carrera administrativa coronada por el éxito aunque sea de corto plazo –los cuatro años de gobierno- y brincándose muchas veces los rigores del ascenso por mérito.**<sup>22</sup>

Este factor en particular, ameritaba un cuidadoso contrapeso que un órgano fiscalizador superior como la Contraloría, o la misma Asamblea Legislativa, debían tener presente a la hora de dictar lineamientos y normas técnicas, o nuevas leyes o al ejercer control político, pues si no se adoptan o incorporan elementos que confronten esas actitudes y prácticas fáciles, resulta muy difícil lograr que en los procesos de planificación y presupuestación de “nuevo cuño” legalmente normados como en la Ley No. 8131, se active algo significativamente distinto de lo que hoy las instituciones malamente hacen en materia de planes/presupuestos. O, haberlo hecho como se debía seguramente hubiera podido impactar de manera más directa y positiva, los niveles de eficacia y productividad tan deteriorados que muestra hoy el Estado costarricense.

La nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* sienta bases que a nuestro juicio pueden cambiar radicalmente esa situación negativa, inestable y poco transparente referida como propia de Costa Rica, pero solo en la medida en que sea clarivamente entendida y aplicada –cosa que no está ocurriendo - en sus innegables convergencias orgánicas y funcionales con aquellas otras tres leyes generales que regulan los procesos de dirección y planificación superiores en el país, a saber: la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968, y la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978.

*Objetivos o Funciones Legales de cada ente: ACTIVIDADES, marco obligado de referencia para dirigir, planificar y evaluar.*

Los objetivos o funciones legales de todo ente son a nuestro juicio los que deben orientar la identificación de la organización superior básica o sustantiva del mismo. Si bien no toda ley orgánica

---

22. En el Preámbulo de nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, 2da. Edición, EUCR, 1986, advertimos de este fenómeno de manera concreta y clara, y el contrapeso que sobre ello debía ejercer el régimen de dirección gubernativa en la LGAP de 1978 con la figura y potestades de ministros rectores de sector sobre entes autónomos, sin que haya causado reacciones conocidas de nuestra clase dirigente o tecnocracia de alto nivel para contrarrestar o revertir esas perniciosas tendencias de los partidos mayoritarios que cogobernaban y con los cuales se identificaban muchos de esos funcionarios públicos inclusive en uso de sus tiempos y funciones públicas. La situación ha empeorado hasta el día de hoy, y los recientes casos de corrupción denunciados por la prensa nacional corroboran un estado de cosas que pudo haberse evitado si el Estado de Derecho hubiera imperado por sobre el manejo errático, improvisado y clientelar, nada transparente ni eficaz, que se ha dado por incumplimientos por tantos, de ese marco constitucional y legal aquí y más adelante referido.

los define con claridad en estos términos precisos, muchas sí lo hacen. Pero en todo caso, es a partir de dichas definiciones de donde el analista o diseñador organizativo o institucional tiene forzosamente que partir para identificar esa organización superior que, por otro lado, debe ser permanente mientras no cambie la Ley, a sabiendas de que tales cambios pueden y deben promoverse cuando se constate que los mismos no responden a las exigencias del entorno sea por errores originales de los legisladores o porque las situaciones han evolucionado y ameritan una actualización del marco legal institucional, so pena de crear situaciones irracionales o equivocadas, y en consecuencia de ineficacia e improductividad, con entes deambulando sin ningún sentido por puro ritualismo, pues el sistema jurídico actual no prevé mecanismos expeditos de corrección jurídica “automática”, o porque prevalece una incapacidad legislativa para corregir las situaciones.

**El concepto de Objetivos o Funciones Legales adquiere así toda su validez política y organizativa para el ente y para el país. Por eso, consideramos que deben constituir el punto de partida de todo esfuerzo de dirección y planificación integrales, sea de largo, de mediano o de corto plazo, o bien para todo esfuerzo de organización o transformación institucional, de presupuestación, o de cualquier otra naturaleza. Además, son dichos objetivos o funciones legales los que delimitan, conjuntamente con las competencias asignadas al respectivo ministerio o ente en cada ley de creación –cuando se dan estas diferenciaciones-, la naturaleza correcta de las ACTIVIDADES que deben ser objeto de ordenamiento por parte del respectivo Ministro rector, a través de las METAS y TIPOS DE MEDIOS que dicho Ministro conjuntamente con el Presidente de la República según Art. 27.1 de la LGAP y en particular del Art. 99 de la misma Ley, deben de imponer mediante DIRECTRICES formalmente emitidas ante los órganos políticos superiores de esas Administraciones sujetas a dicha dirección política ministerial en cada sector o campo de actividad pública.**

*El sistema político-institucional mayor: las dimensiones que caracterizan los procesos de políticas públicas*

**En esta tesitura, es que planteamos que en Costa Rica se ganará mucho cuando se acepte que los Objetivos o Funciones Legales de un ente tienen que entenderse –estén así definidos o no- como partes de un sistema mayor de objetivos y de acción estatal, el cual exige una visión unitaria para comprender el rol que a cada ente le corresponde dentro de tal sistema mayor. Éste, tiene una dimensión territorial y una dimensión socio-política tácitamente omitidas hasta hoy día por la Contraloría misma, la Asamblea Legislativa y la Defensoría de los Habitantes en sus labores ordinarias de fiscalización, control político y defensa de los derechos de los habitantes.**

Todo proceso que busque identificar las condiciones actuales y deseables de un ente público en términos de si requiere adecuaciones –modernización, transformaciones institucionales de diverso tipo-, debe partir de tal reconocimiento, o de lo contrario el ejercicio o el método de “revisión” que se utilice resultará viciado de nulidad de origen.

#### **La teoría nacional: los procesos de política pública, desde OFIPLAN 1976**

En 1976 el suscrito autor planteó, en la entonces OFIPLAN, un esquema interpretativo de lo que eran entonces los procesos de política pública visualizados por este académico: las políticas del mayor nivel de globalidad o especificidad, eran lógicamente las que correspondían al Presidente de la

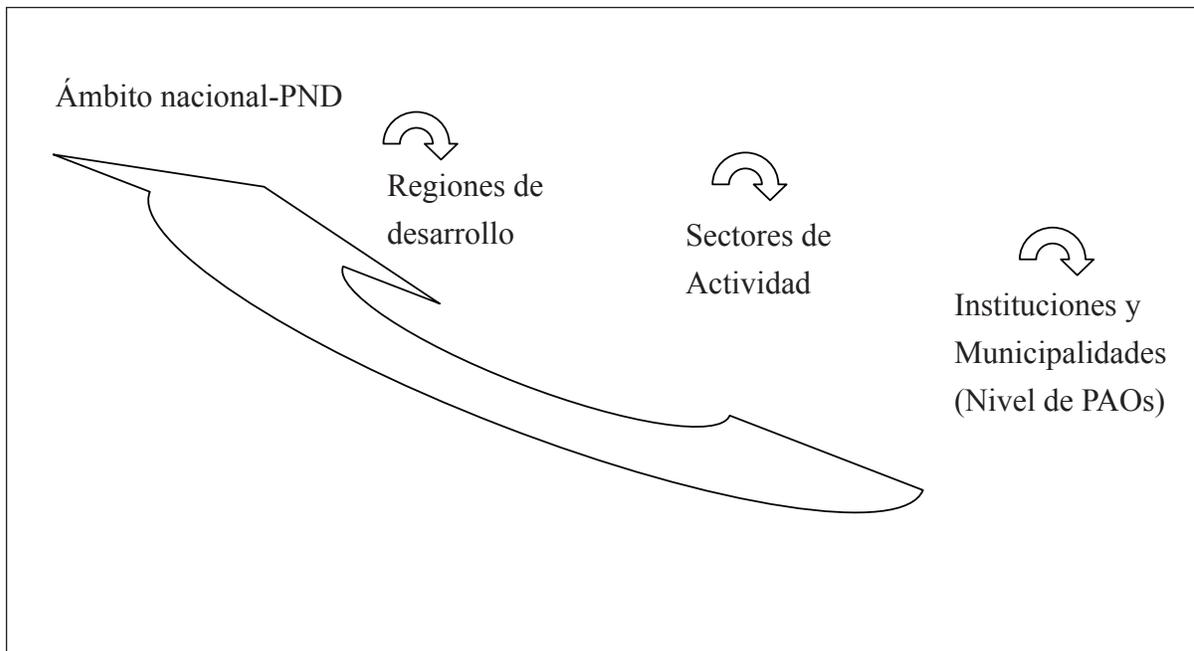
República y debían constituir el contenido básico del Plan Nacional de Desarrollo en sus plazos largo, mediano y corto. Éstas, eran inmediatamente adjudicadas a cada ministerio y ente autónomo específico para su debida instrumentación.

Había un enorme salto entre lo global y lo institucional (en los así llamados Planes Anuales Operativos, PAOs), lo cual captó nuestra atención pues ya se daban en el país dos esfuerzos importantes pero bastante desarticulados como eran el de regionalización territorial y el de creación de al menos dos oficinas de planificación sectorial, una en el sector agropecuario y otra en el sector industria. Fue evidente para nosotros que en estos ámbitos se daban procesos en los que interactuaban individuos y grupos distintos que sin embargo, no tenían participación explícita ni en el ámbito del Presidente de la República ni necesariamente en el de las instituciones como tales. Esos ámbitos eran, precisamente, el regional y el sectorial.

Nuestra propuesta al Ministro de Planificación de entonces fue acogida plenamente, y la misma se sustentó en la conceptualización de los procesos de política pública que debían aceptarse para efectos de la debida jerarquización competencial y funcional propia de un sistema altamente centralizado y presidencialista como era el costarricense: de lo global a lo regional, luego a lo sectorial y finalmente a lo institucional, siendo éste el ámbito en donde ministerios y entes autónomos tenían la obligación y la necesidad de visualizar su propia proyección particular para recogerla en sus distintas manifestaciones operativas, según se debían plasmar éstas en sus planes operativos.

Dependiendo del estilo de liderazgo del Presidente de turno, el proceso podía reflejar una autoritaria desagregación de arriba hacia abajo en la construcción de políticas gubernativas, o propiciar una participativa agregación de abajo hacia arriba. Lo importante era, en lo fundamental, la participación activa y explícita de individuos y grupos que no participaban de manera real en los procesos conducentes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o de las políticas globales-nacionales por el Presidente de la República, ni en la formulación de los PAO institucionales.

El esquema entonces vislumbrado y propuesto, respondía al siguiente dibujo:



Con el advenimiento de la Ley General de la Administración Pública en mayo de 1978, el suscrito académico, entonces funcionario de OFIPLAN, planteó al gobierno entrante en mayo de 1978 la creación de dos subsistemas de dirección y planificación regional y sectorial, renovados en la siguiente Administración 82-86, con los mecanismos y reglas de juego debidamente articulados entre sí para propiciar la máxima participación posible de todos los actores públicos, privados y sociales que tenían que ser tomados en cuenta para que dichos procesos de políticas públicas respondieran a una verdadera movilización colectiva hacia un mejor gobierno, y en consecuencia hacia un mejor cumplimiento del modelo de país solidario y de bienestar consagrado en la Constitución Política.

La Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, vino a definir la obligación del Plan Nacional de Desarrollo como marco referencial para las instituciones, pero cometió el error conceptual y normativo de no tomar en cuenta lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional y en la Ley General de la Administración Pública sobre regiones de desarrollo y sectores de actividad. Treinta años después, los legisladores volvieron a ignorar la obligatoriedad de reconocer y respetar el marco constitucional y jurídico vigente antes de producir nuevas leyes, y literalmente definieron un marco legal que no avanzó en absoluto pues sometió a las instituciones en su nivel operativo, a los objetivos y metas del PND (Art. 4 Ley No. 8131).

Es por ello que hemos insistido todo este tiempo en que, no habiéndose dado esta clarificación en este cuerpo legal reciente, pero no habiéndose eliminado aquellas dos leyes superiores sobre dirección y planificación, es de rigor interpretarlas convergentemente pues cada una aporta a las otras y a su mejor comprensión y administración, sin desmedro del interés público que todas ellas buscan servir explícitamente.

Veamos un recuento más funcional y operativo de lo que implica esta teoría nacional.

### **La dimensión territorial: nación, región, cantón**

La dimensión territorial de la organización y proyección del Gobierno y de sus instituciones descentralizadas abarca, en primer lugar, la perspectiva nacional-global del país como un todo, dentro de la cual el ente particular tiene una misión que llevar a cabo como parte de ese engranaje mayor que es el Estado y, concretamente, el Gobierno o Poder Ejecutivo, el cual a su vez tiene la responsabilidad unitaria e ineludible de dirigir la acción de gobierno precisamente hacia el cumplimiento –dentro de su óptica y competencias de adecuación política/estratégica/programática de ese marco normativo superior dado- de los objetivos constitucionales de mayor rango en cuanto a los derechos de los habitantes, que se enumerarán abajo. Un Plan Nacional de Desarrollo, de decisión del Presidente de la República, tiene que enmarcarse en ese horizonte nacional-global del país, y a la vez delimitarlo con claridad y coherencia en los aspectos estratégicos y funcionales circunstanciales que la CP y las leyes no contemplan, para asegurar que la visión o modelo-país consagrado en la CP no tenga fracturas en el momento en que el Gobierno precisamente, y sus instituciones, adoptan decisiones y acciones que han de estar estrictamente encaminadas a operativizar y perfeccionar ese modelo-país en la CP.

Esta dimensión de la acción del Gobierno que denominamos territorial, también abarca la perspectiva u horizonte regional y local. Bajo esta dimensión surgen, entonces, las regiones o las provincias como circunscripciones territoriales intermedias entre la nación y el cantón, que son los dos ámbitos en los que según la Constitución Política del país, hay gobiernos. En Costa Rica, al igual que en muchas naciones moderna, se instauró formalmente la regionalización territorial desde 1976 como ámbito de planificación, aunque desde 1968 ya se había promulgado la Ley de Planificación Urbana que exigía la promulgación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes reguladores cantonales

a cargo de las municipalidades, los cuales en conjunto estaban –y siguen estando– llamados a ordenar la utilización racional del suelo del país a nivel nacional y cantonal, pero también regional. También la Ley Orgánica del MEP de 1965, introdujo un modelo pionero de regionalización territorial educativa aún vigente dicha ley aunque para nada en la praxis, en una muestra evidente de desacato e incumplimiento legal por parte de los distintos gobiernos desde hace décadas.

La entonces OFIPLAN formalizó dicha categoría territorial de la planificación por medio de Decreto Ejecutivo en 1976. Con tiras y encoges producto de la debilidad de ese instrumento jurídico y de la falta de voluntad política de los distintos gobiernos desde entonces, la planificación regional no se ha consolidado en el país, y las instituciones caprichosamente se salen de la división territorial oficial de MIDEPLAN sin recibir sanciones de ningún tipo, aunque ello haya significado que el Estado no ha logrado los objetivos constitucionales y legales claramente definidos pues no se organizan y no se ejecutan territorialmente en las provincias o regiones sus muy diversos esfuerzos, con la articulación o integración interinstitucional que con rigor debe caracterizar a un Estado unitario y responsable como el definido en la CP del país.

Pero, el hecho es que las regiones o, mejor, las provincias, existen; es una realidad, y se da en ellas un inevitable y concreto fenómeno socio-económico y político claramente distinto entre una y otra que, por desgracia, no está siendo adecuadamente captado y canalizado para bien del país, por los distintos gobiernos.

En tales regiones, las instituciones públicas nacionales se proyectan de maneras concretas a través de agencias regionales así como con múltiples recursos y procesos que llevan hasta la prestación misma de los bienes y servicios a nivel comunitario que el Estado genera con sustento en el gasto público presupuestario asignado a todo ese aparato institucional de nivel nacional.

Hay también individuos y grupos territoriales, con organizaciones formales e informales que representan sus intereses y que no siempre encuentran desahogo adecuado a esos intereses legítimos en manos de las autoridades públicas representativas de esos ministerios y entes autónomos que están, organizativamente, presentes en cada región de desarrollo. Y, están luego las municipalidades, la otra estructura gubernativa contemplada en la Constitución Política ubicadas precisamente en el ámbito territorial pues son gobiernos cantonales.

Hay un decreto ejecutivo que venía siendo ratificado o repromulgado por cada gobierno desde 1976, que creó los consejos regionales de desarrollo como mecanismos llamados a articular la participación multitudinaria de instituciones públicas desconcentradas, de municipalidades y de los diversos grupos de la sociedad civil de cada región. El decreto No. 20432-PLAN fue promulgado a principios de 1991 y no había sido derogado sino hasta el 2006, pero los mecanismos previstos y normados en él no funcionaron en la praxis, con grave perjuicio para las poblaciones de cada región por razones obvias, pues en su ausencia no ha habido un órgano superior que en representación del Poder Ejecutivo articule ese complejo esfuerzo interinstitucional del que depende el desarrollo de cada región.

Aquí, ha habido un evidente incumplimiento por parte del Gobierno de la República sobre el que la Contraloría o la Asamblea Legislativa deberían también haber pedido cuentas claras y no lo han hecho. Los presupuestos institucionales tampoco responden en su estructuración programática a dicho ordenamiento por regiones de desarrollo, y entonces los procesos internos de formulación y asignación presupuestaria se vuelven incontrolables y erráticos, **sin posibilidad real de que la Contraloría o los legisladores y menos los individuos y grupos puedan valorar al menos cómo cada ente público busca cumplir con la prestación territorial** de sus servicios según necesidades explícitas de la distribución territorial de las demandas a cuya solución cada ente debe su existencia como tal.

El Decreto Ejecutivo de marzo del 2004 No. 31768-PLAN, no suplió sino más bien omitió estos mecanismos de participación y representación que el Decreto No. 20432-MIDEPLAN de 1991, sí contempló el cumplimiento de las disposiciones superiores sobre la materia según la propia Ley de Planificación Nacional No. 5525.

El más reciente Decreto No. 33206-PLAN del 7 de julio de 2006 que reorganiza el Ministerio de Planificación Nacional, incurre en regresiones mayúsculas al eliminar las oficinas regionales de MIDEPLAN y los consejos regionales de desarrollo, que aunque mal enunciados por el Gobierno Pacheco de la Espriella al reactivarlos en el 2004 con sólo representación de funcionarios públicos regionales y no con representantes municipales y de la sociedad civil, deja una vez más a las direcciones regionales de ministerios y entes autónomos sin una articulación elemental entre ellos y por sectores de actividad “desconcentrados”, con graves repercusiones en las buenas intenciones centrales del mismo Gobierno de “mejorar la Administración Pública” según se enunció en el previo Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006.

Tal contradicción no tiene sentido ni justificación alguna, salvo en la desinformación que prevalece en sus propulsores con respecto a la filosofía y marco conceptual y normativo que sustenta todo ello. En el Apéndice 2, tal y como se anunció previamente, se ofrece un análisis muy específico sobre estas decisiones del nuevo Gobierno y su impacto negativo, muy negativo, en las expectativas de desarrollo del país en el ámbito concreto de las regiones, que es donde se da la prestación real y directa de bienes y servicios, así como la aplicación de regulaciones estatales.

### **La dimensión socio-política del sistema: los sectores de actividad pública**

Por último, está el ámbito sectorial, el cual es básicamente socio-político en el sentido de que responde a una necesaria “construcción” orgánica para darle unidad a los procesos en manos de instituciones que históricamente se han ido creando para contribuir a objetivos mayores socio-económicos, pero que en su aparición y en su devenir han más bien fragmentado la unidad socio-política y orgánica-funcional del Estado como tal.

Es decir: el Estado, teniendo la obligación de actuar unitaria y responsablemente tal y como el Artículo 50 de la Constitución dispone (*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...*), se ha debido dividir por fines prácticos, primero en Poderes, y luego al interior sobre todo del Poder Ejecutivo, en un sinnúmero de instituciones de diverso tipo para poder cumplir a nivel más específico con ese precepto constitucional. Ello ha sido así pues resulta físicamente imposible que haya, a nivel organizativo o institucional, un solo “ente ministerial” que actúe precisamente como Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la totalidad de las competencias que dicha CP ha investido sobre dicho órgano superior de Gobierno.

Han surgido entonces los ministerios, y han surgido los entes autónomos funcionalmente descentralizados con respecto a ese Poder Central para asumir esas múltiples, complejas y especializadas labores que emergen de aquel mandato constitucional y de otras varias normas también constitucionales.

**Los sectores son, así, una construcción o delimitación orgánica y funcional para integrar los procesos socio-políticos que las leyes han venido dividiendo a nivel de actividades en manos de múltiples instituciones que nacen con objetivos legales convergentes o complementarios y que por sí mismos no pueden, en modo alguno, justificar su existencia fuera de ese mandato constitucional global e integral** cuya garantía de cumplimiento corresponde, en la parte de definición jurídica y funcional mayor, al Poder Legislativo; en la parte de interpretar e impartir justicia, al Poder Judicial; y en la parte de dirigir, organizar y prestar los servicios con recursos asignados para tal propósito y llevarlos a los habitantes así señalados en cada ley, al Poder Ejecutivo, aunque es claro hoy día y la Sala IV lo ha validado año tras año, que éste también cumple una función cuasilegislativa en la competencia de reglamentación de leyes que la propia Constitución Política le ha asignado (Art. 140.3)..

**Es deseable que se entienda, entonces, que en nuestro sistema político-institucional centralista y presidencialista, la organización superior del Poder Ejecutivo para hacer viable su esencial misión de prestar los bienes y servicios ordenados por el Poder Legislativo en el marco de la Constitución Política, es la constituida por sectores de actividad, pues sólo ella permite enfrentar las desarticulaciones de perspectiva y de acción inherentes a la creación individual de cada institución pública, en el sentido de agregar e integrar racionalmente los objetivos particulares que distinguen a cada una de éstas.**

**La visión estratégica misma de nuestros legisladores y de quienes los asisten y apoyan en tal labor en la Asamblea Legislativa, ha sido omisa en este punto al igual que en materia regional, y ello contribuye a que omisas sean también casi todas las leyes de creación de todo ente al no haber previsto u ordenado concretamente la ubicación y el concurso intersectorial y regional que cada uno está llamado a dar con otras para alcanzar objetivos constitucionales y de gobierno que están, precisamente, por encima de su propia acción particular o individual.**

Por fortuna, la Ley de Planificación y la Ley General de la Administración Pública –pero sólo conjuntamente interpretadas–, y más ahora con la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, están llamadas a subsanar esta situación y ponen orden donde debe haberlo: **los sectores son ámbitos interinstitucionales** que deben a su vez ser objeto de una clara y concreta dirección y planificación, y de prestación de servicios, superiores a cada institución en particular. Cada Ministro rector de sector es responsable, con el Presidente de la República, de que esto sea entendido y de que funcione como debe. No hay entes autónomos rectores de nada, como erradamente se repite con insistencia en los medios de comunicación, y ello lleva a errores serios. La rectoría gubernativa o política reside, por Constitución y por Ley General de la Administración Pública, en el Poder Ejecutivo del ramo, es decir, Presidente y ministro rector.

Además, no descuida dicho diseño en la Ley de Planificación Nacional, la consideración de oficinas sectoriales de planificación, consejos políticos, comisiones consultivas con grupos privados y sociales, y mecanismos regionales, que en conjunto asegurarían una gestión eficaz y unitaria del esfuerzo planificador.<sup>23</sup>

---

23. Nuestro libro *Administración Pública*, EUCR, 1980, San José, constituye el desarrollo teórico-conceptual de este modelo costarricense aquí referido en lo pertinente, lógicamente, a nuestro esfuerzo interpretativo como analista y autor.

Esta nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* consolida el concepto de *legalidad* a que todo ente tiene que supeditarse, inclusive en la formulación de sus planes institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como en el Plan Nacional de Desarrollo, pues ambos instrumentos tienen que enmarcarse por fuerza en los Objetivos Legales del Estado manifestados básicamente a nivel de derechos de los habitantes y de obligaciones y competencias de los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado según reza la LGAP en su Art. 21 como tal, y de cada institución en particular.

Igualmente obligatoria deberá ser la observancia de ese Plan por todo ente, y en particular por la misma Contraloría en cuanto a fiscalizar que todo presupuesto esté cumpliendo con lo que el Plan Nacional rigurosamente deberá definir en general así como para sectores, regiones e instituciones en particular, todo lo cual deberá ser adecuadamente asimilado y claramente enunciado por éstas últimas, en sus respectivos planes institucionales de corto, mediano y largo plazo. Adelante, veremos a fondo los alcances de esa Ley No. 8131.

Lo anterior significa que, presupuesto institucional que no resista la prueba de congruencia y consistencia con ese marco planificador superior, no sería autorizado por dicha Contraloría.

El cuidado a tener estriba, así, en que es a MIDEPLAN a quien corresponde proponer al Presidente de la República concretamente el marco de Objetivos, Metas y Tipos de Medios a nivel del Plan Nacional de Desarrollo y, por añadidura, marcar así la cancha de todo ente público. Dicho marco referencial lo es en consecuencia, también, de los programas presupuestarios que se definan en cumplimiento de dichos planes. No puede darse una disociación entre los Objetivos, Metas y Tipos de Medios definidos en los planes, y los que se “definan” como punto referencial directo de los distintos programas presupuestarios. La Contraloría haría bien en tomar iniciativa para proponer a MIDEPLAN y a Hacienda una acción conjunta en este sentido. En todo caso, la Contraloría debe fiscalizar que no haya una contradicción o disociación en este sentido, entre planes y presupuestos.

Veamos lo que debe a nuestro juicio ser un manejo más adecuado, racional y beneficioso de ese marco referencial superior de Objetivos o Funciones Legales de los entes para esta indispensable simbiosis a producir entre planificación y presupuestación, ahora con la reciente *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.

El punto básico a introducir de inmediato, es el pertinente a que la categorización de los “objetivos de planificación”, debe ser el primer paso para estar en condiciones de no errar el norte claro que el país debe buscar con tal instrumento/proceso; este paso es, a nuestro juicio, el aceptar y entender que la actividad de planificación se convierta en base racionalizadora –pero no definidora, ciertamente- de los procesos de decisiones superiores de gobierno para enrumbar al país hacia los niveles de desarrollo integral constitucionalmente fijados y legalmente precisados. Los objetivos hacia los que la planificación como actividad instrumental debe enfocar sus desvelos, son los objetivos de desarrollo del país, los cuales tienen un sustento natural en el marco legal que la Constitución y las leyes proporcionan.

No debe asumirse que hay “otros” objetivos, pues aquellos que definen coyunturalmente los jerarcas de un Gobierno tienen por fuerza que ser instrumentales o inferiores a aquellos. La planificación es un esencial pero mero instrumento de la dirección política o gubernativa de los procesos y recursos públicos, a ejercer por los jerarcas de nivel superior y niveles subordinados, según sus ámbitos de responsabilidad y proyección.

**Los objetivos superiores del país son fijos, y ningún plan debe contribuir a que los políticos y el pueblo confundan ese derrotero claro** pues ello es lo que más alimenta la improvisación y la incongruencia en decisiones sobre políticas y sobre recursos entre períodos de gobierno y al interior de un mismo gobierno.

Es así como debe resultar claro que un Ministerio de Planificación Nacional deberá asegurar para el Presidente de la República, que el modelo de país consagrado en la Constitución Política en términos de los derechos de los habitantes señalados en este texto y las competencias y obligaciones del Estado para tutelarlos, sea el punto de partida en todo Plan Nacional de Desarrollo que proponga escenarios de largo, mediano y corto plazo.

Los partidos políticos deben tener esto claro **al menos cuando trabajan en serio cada cuatro años, en campaña electoral, para diseñar una propuesta de programa de gobierno.** Pero muy pocos, por no decir ninguno como se verá a fondo en el capítulo 5, abordan como esencial este punto de partida, y **es desde ese momento en que se plantean estrategias y políticas de desarrollo, y eventualmente programas, cuando** tales partidos no contribuyen a visualizar la indispensable vinculación entre esa Constitución Política y las leyes que la instrumentan a nivel de entes particulares, y el rumbo que toma cada gobierno, **sin que el pueblo o grupos organizados encuentren cómo exigirle a aquéllos cuentas claras y concretas por la falta de logros o avances en el desarrollo del país que aquella Constitución y su pertinente marco legal, indican con tanta claridad.**

Es por ello que el ejercicio de definir el marco referencial de **Objetivos** de distinto tipo y temporalidad, **Políticas** idem, **Metas e Indicadores de Gestión y de Logro, y criterios de medición de costos unitarios y de eficiencia en el uso de recursos,** que han de sustentar la asignación y ejecución presupuestaria del Estado –sobre todo de su rama ejecutiva-, debe ser asumido con esas ideas en mente, y exige ir más allá de lo enunciado en la Circular No. 8270 de la Contraloría General de la República de agosto del 2000, ya que ésta parte de otro marco referencial que responde a una lógica distinta de la que la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* introduce y, vía el impacto de ésta, de lo que se requiere redimensionar de las otras leyes generales vigentes y relacionadas, según hemos hecho el recuento introductorio en párrafos anteriores. Pero también es preciso revisar y corregir el actual Reglamento de esta Ley pues no refleja este enfoque realista, normativamente obligatorio y vigente.

**MIDEPLAN deberá, así, constituirse en el órgano que por excelencia proporcione al país un recuento pormenorizado de cuánto se ha avanzado en la realización del modelo de país** visualizado en la Constitución Política, ya que de ello depende sin excusas –como punto de partida- el diseño realista y responsable de cualquier estrategia integral y global que permita subsanar las insuficiencias y dar ese tan ansiado salto hacia el “modelo de país” a que legítimamente se puede aspirar, y dentro de qué plazos.

**Ello requiere de un gran esfuerzo de inicio en los estudios y publicaciones que la Ley de Planificación Nacional exige de MIDEPLAN, según se verá luego.** No deberá un próximo Gobierno permitirse el lujo de no tomar en cuenta este indispensable análisis, así como no debería su resultante Plan Nacional de Desarrollo o sus ajustes al Plan vigente según se dijo atrás, dejar de proyectar el escenario de largo plazo, tal y como la propia Ley de Planificación lo dispone y la nueva Ley referida lo reitera, sólo que ahora –por fin- estableciéndose en esta última sanciones rigurosas inclusive por “omisión de decisiones oportunas” de jefes e “incumplimiento negligente” de las metas señaladas en programas, proyectos y presupuestos, según su Título X sobre “el régimen de responsabilidad”.

Nunca antes como ahora deviene tan importante que se tenga esta clarificación teórica-conceptual y legal por parte de planificadores y jerarcas: la Constitución y las leyes, y sobre todo los objetivos y competencias en éstas delineados para el Poder Ejecutivo en particular y para las instituciones como instrumentos de éste, y para el conjunto de gobiernos cantonales, deben constituir el marco de referencia obligatorio para formular estrategias, objetivos y políticas “instrumentales” de desarrollo en planes nacionales e institucionales.

Es decir, que los partidos políticos y órganos políticos superiores de entes nacionales y municipales, estarán legitimados a tomar decisiones no que modifiquen groseramente o sustituyan los objetivos de desarrollo en la Constitución y en las leyes **–pues esto es lo que ha llevado al país a una inconveniente e inaceptable dispersión de la acción del Estado en la solución de los grandes y pequeños problemas aún pendientes–**, sino que INSTRUMENTEN, entiéndase que sirvan para operativizar, esos objetivos mayores.

Con respecto a los Objetivos, consideramos muy importante que se reconozca que las instituciones deben partir, para la elaboración de su plan operativo, de los Objetivos de cada ente, y en complemento o ausencia específica de éstos, de sus Funciones Legales, estén éstas adecuadamente definidas en la Ley o en el Reglamento de ésta.

Sin embargo, subsiste hasta el día de hoy en Costa Rica tal y como hemos señalado previamente, una omisión gruesa en materia de la formulación de tipos y niveles de políticas superiores que tienen por fuerza que orientar las políticas institucionales y que urge subsanar inmediatamente para lo que debe ser el proceso de planificación y presupuestación que se vislumbra de acuerdo a las pautas de la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131*.

Nos referimos a las políticas regionales y sectoriales para el desarrollo, las cuales son prácticamente inexistentes y en consecuencia constituyen una omisión significativa desde hace muchos años, **a pesar de disposiciones reglamentarias en sentido contrario dadas por aquellos sendos Decretos Ejecutivos aún vigentes pero notoriamente incumplidos por diversos gobiernos, según se anticipó en este texto**. Las instituciones, como hemos dicho arriba, no deben incurrir –aún cuando lo hicieran “bien”– en una definición unilateral **de objetivos y políticas instrumentales, pues éstas nunca permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo integralmente articulados que el país se ha cuidado de enunciar en su Constitución**.

De la Constitución a la ley orgánica de cada ente, hay un gran salto que no puede ser subsanado si se deja al libre arbitrio de cada jerarca de ente. El ámbito regional y sectorial emergen, así, como indispensables marcos orientadores del devenir de cada institución pública y de conjuntos de ellas, mas también del total conjunto de ellas en su proyección territorial.

**Tal “salto” puede ser subsanado de dos maneras colaterales: una**, logrando que el Presidente de la República dé los lineamientos para el Plan Nacional de Desarrollo según lo establece el Art. 4 de la Ley de Planificación Nacional, y que en ellos ordene literalmente a MIDEPLAN el diseño de políticas en esos ámbitos sectorial y regional que sean incorporadas como lineamientos de obligado acatamiento por toda institución pública; **dos**, que tales lineamientos sean emitidos más a fondo y con mayor elaboración por los órganos más llamados a hacerlo según el ámbito: el mismo MIDEPLAN en materia regional, mientras se reconstituyen los Consejos Regionales de Desarrollo –y esto la Contraloría puede, por su lado, exigirlo del Poder Ejecutivo pues se trata de una omisión o incumplimiento

mayor a impugnar por ella-, y cada Ministro rector de sector en materia sectorial, tal y como la *Ley General de la Administración Pública* claramente lo enuncia en Artículos 27.1, 98, 99 y 100, todo ello reforzado ahora sin duda alguna en la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.

Claras y superiores disposiciones políticas en materia regional y sectorial, deben ser un marco de referencia obligada para que las instituciones puedan entonces proceder a proponer sus planes operativos de corto, mediano y largo plazo. La Contraloría General de la República hará bien en convencer de inmediato al Poder Ejecutivo, o bien a los partidos políticos, a que adopten posiciones y definiciones precisas en estas áreas y que las formulen de manera oficial o formal a partir del 8 de mayo de cada asunción al poder.

No basta, pues es muy pasivo, solicitar como hace frecuentemente la Contraloría en sus Memorias Anuales hasta la fecha, que las “instituciones se coordinen mejor”. **No depende de cada ente buscarlo, y nunca será eficaz pretender que tal “coordinación interinstitucional” se logre de esta manera voluntaria.** El Ministro rector respectivo es responsable. **Los entes deben reportar esto en sus PAOs pero para que la CGR tome iniciativa ante el Gobierno y “exija” activar los sectores y regiones de desarrollo según los Decretos vigentes con miras a subsanar esta ausencia de coordinación y, más importante, de políticas sectoriales y regionales.**

**Con sustento en la nueva Ley # 8131, la CGR podrá urgir a la Asamblea Legislativa, al menos, a que tome cartas en esta materia exigiendo cuentas claras al Gobierno. Esto podrá hacerlo la Contraloría en tres momentos:** a) en su dictamen técnico a la Asamblea sobre los alcances y cumplimiento del Presupuesto de la República con relación a la normativa en esa nueva Ley, cada 30 de setiembre; b) en su informe el 1º de mayo reportando sobre tales omisiones o anomalías –en caso de que continúen sin ser subsanadas por el Poder Ejecutivo de turno; c) en los informes evaluativos periódicos que podrá y deberá hacer el Contralor a dicha Asamblea a lo largo del año.

Piense el lector de este texto en la negativa consecuencia para el bienestar de las poblaciones producto de la ineficacia estatal de cara a sectores de actividad que no actúan articuladamente (ej., Sector Agropecuario, con un MAG, un CNP, SENARA, IDA, incapaces de integrarse como un cuerpo orgánico unitario para actuar en pos de objetivos realmente sectoriales, lo cual implica identificar exactamente a la misma población beneficiaria para llegarle de manera simultánea, convergente, en tiempo y espacio, y poder proporcionar así respuestas integrales a necesidades unitarias e integrales también de dichos beneficiarios a lo largo y ancho del país). O, de las provincias que siguen viendo cómo miles de millones de colones se ejecutan de manera inconexa y dispersa entre las múltiples instituciones desconcentradas (por ejemplo, Limón, provincia en la que en el año 2000 se ejecutaron más de 70.000 millones de colones por parte de ministerios y entes autónomos, incluidos unos 2.500 millones únicamente de JAPDEVA, pero sin que hubiera –como ya se dijo- un órgano o mecanismo provincial que asegurara que dichos recursos respondían a una estrategia o plan de desarrollo integrado y que su ejecución también se debía dar articulada o coordinadamente al menos, y con ello evitar la fragmentación e impacto difuso que de hecho se dio, como en toda otra provincia del país).<sup>24</sup>

24. El *Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009+*, *Limón hacia el siglo XXI*, producido a partir de una iniciativa nuestra siendo Directores Ejecutivos del Programa UNIR de la Fundación Kellogg, según veremos en la sección dedicada a ejemplos que sí demuestran que “se puede”, es un buen ejemplo de lo que aquí afirmamos. Además, el reciente Informe sobre las principales disfuncionalidades del Sector Agropecuario producido por el suscrito en noviembre del 2005 al amparo del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, ProMGP, referido previamente, es otra fuente que sustenta la aseveración aquí proporcionada.

Es así con la lucha contra la pobreza la cual debería de estar identificada en el Sector Trabajo y Seguridad Social alrededor de la Cartera del mismo nombre, y no en un mal llamado “sector social” y menos bajo la “coordinación” espurea de un órgano colegiado como lo fue el Consejo Social creado por Decreto Ejecutivo en el 2002 y que contravino flagrantemente la Constitución y la LGAP.

Lo anterior ocurre aún cuando en muchos momentos históricos, las instituciones de un mismo sector se modernizan internamente y claman haber alcanzado niveles de desempeño más eficaces, sólo para constatar que lo que han hecho internamente no ha sido suficiente para que el conjunto de ellas, como sector de actividad pública, pueda actuar más efectivamente **para enfrentar las necesidades y demandas de los usuarios o beneficiarios del sector como tal, lo cual implica reconocer que se está ante una dimensión organizativa distinta de cada institución en particular.**

Y, consecuentemente, que la proyección y resultados de cada ente en particular, por más eficaz que sea cada uno, nunca propiciará las soluciones integrales que cada población-objetivo de cada ente requiere de manera convergente y simultánea del total conjunto de entes de los que dependen tales soluciones integrales, a menos que los entes actúen de manera consciente y explícita para identificar esas necesidades integrales y procedan a diseñar sus políticas individuales institucionales enmarcadas en las políticas y acciones mayores requeridas del total conjunto de entes del mismo sector de actividad para resolver integralmente las necesidades de esas poblaciones-objetivo comunes a todos ellos.

**El sector, así, se vuelve aún más ineficaz, y los ministros rectores ni siquiera toman conciencia de ello y menos responden por los malos resultados del conjunto de entes. Y, lo peor de todo: los grupos de interés de cada sector, y la misma Contraloría, no exigen cuentas a dichos ministros** para que asuman las responsabilidades de rigor. La nueva Ley No. 8131, afortunadamente, no podría ser más clara en este sentido *per se* y en el redimensionamiento que exige de las otras tres leyes generales que regulan los procesos de dirección y planificación pública y social tal y como hemos argumentado, y queda al menos en manos de la Contraloría General de la República asegurar que a partir de ahora sí se exijan las cuentas elementales inclusive por “omisión de decisiones” e incumplimiento de planes y programas presupuestados, pero teniendo de frente ese marco legal mayor y no sólo la Ley No. 8131.

Pasemos a ver lo que a nuestro juicio son atributos constitucionales del modelo de país solidario y de bienestar consagrado desde 1949, que han sido notoriamente incumplidos en su dimensión unitaria e integral, y que deben empezar a ser restituidos de inmediato como producto de una exigencia de cuentas por todos a partir, deseablemente, de lo que este texto sustenta o proporciona argumentativamente.

*Derechos constitucionales del habitante que exigen un desempeño y una respuesta unitaria e integral del Estado.* Los notorios incumplimientos

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.

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.

Artículo 33, sobre el carácter de igualdad de todo hombre ante la ley, sin que se pueda hacer discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

Artículo 46, prohíbe 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, mas también el derecho que tienen los consumidores y usuarios 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. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

Artículo 50, el cual consagra la obligación del Estado concomitante con el modelo-país consagrado en la misma Constitución Política, de 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 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.

Artículo 51, el cual consagra 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.

Artículo 55, consagra la protección especial de la madre y del menor a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

Artículo 56, establece 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.

Artículo 65, asigna al Estado la promoción de la construcción de viviendas populares y crear el patrimonio familiar del trabajador.

Artículo 67, obliga al Estado a velar por la preparación técnica y cultural de los trabajadores.

Artículo 72, ordena al Estado 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.

Artículo 74, que declara irrenunciables 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 sean aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción.

Artículo 77, establece que la educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria.

Artículo 78, establece 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. Además de establecer el porcentaje del 6% para financiar la educación estatal, incluida la superior, impone al Estado facilitar la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. Establece que la adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Artículo 82, obliga al Estado a proporcionar alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley.

Artículo 83, establece que el Estado patrocinará y organizará 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.

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.

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.

**Los anteriores derechos 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 de los mecanismos e instrumentos consignados 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.<sup>25</sup>

---

25. La Contraloría, en su Memoria Anual 2002, da 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 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 del 2005 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.

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.

**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 pero fragmentada 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 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 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 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, 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 veremos abajo, 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 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, el órgano rector por excelencia

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 tema.

**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, un sinnúmero de disposiciones constitucionales y legales 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.**

Veamos cuáles normas superiores, entonces, han regulado todo este tiempo desde 1949 la obligación tutelar del Estado sobre su propio desempeño hacia un cumplimiento eficaz, unitario e integral de esos derechos de los habitantes, pero que tampoco han sido explícita ni continuamente cumplidas o ejercitadas por las “autoridades gubernativas” obligadas a hacerlo.

*Las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario. Su indispensable interpretación articulada y convergente.*

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.

### *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 denunciemos en este texto.

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- como desearíamos a futuro que el mecanismo sectorial y de órganos rectores se active 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, 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 exponerse 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 de su Art. 16.

**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, y 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 distinguos 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.

**Estas posiciones críticas y bien fundamentadas las hicimos del conocimiento de la Asamblea Legislativa entre abril y junio del 2005**, tanto a nivel de la Comisión de Nombramientos como directamente ante la mayoría de Diputados pues se les envió por correo electrónico a todos y cada uno

de ellos, en nuestra condición de candidato a Contralor General de la República. Sin embargo, bastaba con saber que había un Expediente del suscrito para consulta, que fundamentara mejor el desempeño que dichos Diputados tenían que desplegar en el sentido apuntado.<sup>26</sup>

**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.<sup>27</sup>

**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**.

---

26. 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 2005, en donde estos conceptos y análisis básicos se transmiten de acuerdo a las preguntas planteadas para todos los candidatos a Contralor.

27. 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 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, 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.

**Se demostrará abajo –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 sugerencias, 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 antes de la del 2006 pero menos en su praxis fiscalizadora, salvo en 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, 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, nunca recomendando a la Asamblea Legislativa **opiniones o sugerencias 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.<sup>28</sup>

**Artículo 188,** sobre la condición constitucional de las instituciones autónomas del Estado administrativamente independientes y **sujetas a la ley en materia de gobierno.**

---

28. 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 aplicó a juzgar por sus constantes dictámenes 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. Esto cambia para bien a partir del año 2006.

**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 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, según se anticipó secciones atrás, 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 hemos enunciado en este texto.

**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 presencié, 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.<sup>29</sup>

**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 forzosa 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.

#### *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 la Sala IV.

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 jefes institucionales.

---

29 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 1974 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 fue 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.

Concatenación de leyes convergentes: **La LGAP constituye un “ápice jurídico” que permite entender la más racional jerarquización de competencias para el “buen gobierno”**

**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 texto, 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.**

Otros artículos cuya intención fue la de provocar y condicionar un único tipo de comportamiento de los funcionarios públicos, estableciendo así bases muy claras también para una correspondiente exigencia de cuentas por el habitante de este país, son los siguientes. Veamos.

**Art. 111:**

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

**Art. 113:**

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.

3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

**Art. 114:**

1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.
2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considerase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.

**Nuestra posición interpretativa de hace tantos años, es que estas normas debidamente reconocidas y ejercitadas o exigidas, sí generarían el comportamiento correcto y efectivo, transparente y rendidor de cuentas que todos retóricamente dicen predicar para Costa Rica.** Cuando se nos ha interpelado en el sentido de que nuestros enfoques han sido muy “legalistas”, nos resulta incomprensible el percibir que para esas pocas personas, el régimen de Derecho que a veces invocan es apenas un ingrediente sin importancia en el menjurge de distorsiones conceptuales en que constantemente incurren cuando proponen o analizan situaciones nacionales y citan selectivamente normas jurídicas o constitucionales de su interés coyuntural o aleatorio.

Así, no se vale. O somos consistentes en nuestra apreciación de lo que es un régimen de Derecho, o no lo somos. Si lo somos, hay que serlo parejo, siempre y en toda circunstancia analítica o interpretativa de problemas nacionales, no importa “quién” esgrima los argumentos del caso. Al fin de cuentas, nuestras sociedades occidentales están forjadas sobre la base de aquella credibilidad que Max Weber planteó para el modelo burocrático de gobierno, pero que previamente John Locke y Thomas Hobbes, y más tarde Montesquieu y Rousseau blandieron como columna vertebral del “imperio de la norma” como pauta para la convivencia humana solidaria y pacífica.

**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 aquella 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.

Referimos a continuación un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República que no deja lugar a dudas de la anterior interpretación, y que bien hará el lector en tener presente a partir de ahora en todo análisis que haga de decisiones gubernativas tomadas o no tomadas, y su impacto sobre los procesos públicos que determinan directa o indirectamente su grado de bienestar individual y el de la colectividad.

**Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica: 001-O. J. del 03/01/2001** (Sobre el carácter de dirección o rectoría atribuida al Instituto Costarricense contra el Cáncer, ICCC, en su Ley constitutiva No. 7765, interesa el pronunciamiento de la Procuraduría ante consulta de la Defensoría de los Habitantes. Entresacamos los párrafos del dictamen con los conceptos que más interesan en la presente discusión).

“Al ser la persona mayor del ordenamiento, le corresponde al Estado y particularmente dentro de él, al Poder Ejecutivo, una función de orientación política. En ese sentido, el Poder Ejecutivo dirige la actividad estatal a fin de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales.

Se ha discutido si por el hecho de estar contemplada la función de dirección en una Ley, la potestad del Ejecutivo es de rango legal y no constitucional. Sin embargo, de la jurisprudencia constitucional en la materia queda claro que la función de dirección es de rango constitucional y que es de principio. Por consiguiente, es el Ejecutivo el que debe fijar la política en un área de acción determinada y no a la inversa. Recordemos que:

“El Poder Ejecutivo –Gobierno–, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (artículo 140, inciso 8 de la Constitución Política) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP)...”. Sala Constitucional, resolución N. 3089-98 de 15:00 hrs. del 12 de mayo de 1998.<sup>30</sup>

Procede recordar, además, que incluso la Sala Constitucional se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de las normas que atribuyen potestades directivas a órganos distintos del Poder Ejecutivo en sentido estricto y Presidente de la República. Ningún órgano distinto del Presidente de la República y en su caso, del Poder Ejecutivo puede ejercer la potestad de dirección. Las resoluciones Ns. 0919-99 de 9:15 hrs. del 12 de febrero de 1999 y N. 3309-94 de 15:00 hrs. del 5 de julio de 1994 son claras en el sentido de que la potestad de dirección corresponde al Poder Ejecutivo y no a la Autoridad Presupuestaria, la cual sólo puede proponer directrices pero no emitir las. Cualquier interpretación que tienda a sustraer del Poder Ejecutivo la competencia para emitir directrices resultaría inconstitucional, de modo que no puede decirse que corresponde al legislador decidir a qué organismo atribuye la potestad de fijar políticas dentro de un sector determinado, salvo que la Constitución disponga lo contrario”.

30. Nota aclaratoria: si bien en el texto original transcrito aparece el inciso 2 del Artículo 140, parece evidente que se trata de un error de digitación pues el inciso correcto parece ser el 3.

Más claridad resolutive, es difícil de encontrar para entender la validez de los análisis e interpretaciones proporcionados a lo largo de este texto. No haberlos querido entender con visión de conjunto o unidad epistemológica en cuanto a la noción de Estado y Gobierno, es la gran debilidad o el gran pecado que nos desnuda como colectividad en Costa Rica. Esta guía busca afanosamente confrontar y superar esta actitud para asumir, más bien, una actitud más valiente, transparente y consistente con nuestro régimen de Derecho y, sobre todo, con nosotros mismos en cuanto a nuestras legítimas aspiraciones de vivir en un país desarrollado plenamente.

**Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado. *El miedo al ejercicio unipersonal del poder legítimo***

**En este contexto es que argumentamos** que no es razonable entender, aún cuando la Sala Cuarta lo ha dicho así, 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 como 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, pues ello implicaría sólo emitir directrices que transmitan metas y tipos de medios globales y articuladores de valor genérico para todas las Administraciones para con ello lograr objetivos sectoriales de interés gubernativo, superiores a los de cada ente en particular.

Debe también el Poder Ejecutivo 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.<sup>31</sup>

**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 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, según se dijo arriba, de diversas Resoluciones de la misma Sala IV. Por el contrario, tendrían 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”.

---

31. 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, y el nuevo decreto No. 33151-MP de mayo del 2006.

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. 5, 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 injustificada y reiteradamente, según la LGAP.

Además, la vigilancia constitucional normada en varios artículos no discrimina o señala que deba ser “a posteriori”, sino todo el tiempo, o sea antes, durante o después de decisiones que se tomen y de presupuestos que se aprueban por la Contraloría o la Asamblea Legislativa. Administrativamente, quien dirige tiene que vigilar, o sea controlar y evaluar, la eficacia de su gestión, lo cual significa vigilar a todos los que actúan bajo su mando directo e indirecto. La Contraloría, por su lado, aprueba presupuestos para que sean válidos en su ejecución el año siguiente, y esto constituye un acto autorizativo preciso y concreto de la gestión pretendida por una Administración, y nadie puede ni debe asumir que como con frecuencia se hace por planteamientos “internacionales” de autores u organismos especializados regionales o mundiales en la materia, la fiscalización previa se convierte en un acto de “coadministración” y que por ello debe la Contraloría y deben las auditorías internas incurrir sólo en “fiscalizaciones a posteriori”, pues ello implicaría incumplir el claro mandato constitucional todavía vigente.

**Tal visión y prácticas asociadas sostenemos que han motivado y posibilitado mayores prácticas corruptas en América Latina**, pues acentúan las debilidades de nuestra cultura política de origen colonial al abrir las arcas para que justos e “injustos” pequen al máximo de sus posibilidades al deteriorarse o debilitarse los controles internos y externos que buscan impedir tanta libertad de acción o movimiento en el manejo de recursos públicos en el contexto de sistemas institucionales tan politizados y clientelares, sistemas que aseguran un menor riesgo para delinquir debido a la red de cómplices del gobernante de turno con influencia directa en tales procesos que en todos los países de la región exhiben tales debilidades, con Costa Rica mostrando un deleznable liderazgo que no nos honra para nada. Retomaremos el tema más adelante.

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.<sup>32</sup>

---

32. 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 Álvarez (1982-86).

Nos queda claro que en este texto legal, **el Artículo 99 no establece la condición o limitación que la Sala IV ha interpretado en esta materia 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).<sup>33</sup>

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 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 dicho Gobierno 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.

**El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices. Por favor: dirección, más que coordinación**

**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 como el “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.

33. Véase el primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública en Costa Rica, Observatorio del Desarrollo, UCR, de 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 la 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.

El concepto de ACTIVIDAD, lo hemos desarrollado a fondo previamente en este texto.

**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.

**Habrà, 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.

**La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden funcional. El miedo a la transparencia y a la rendición precisa de cuentas**

**Sin embargo, no es difícil constatar en la praxis que el uso de la DIRECTRIZ GUBERNATIVA** por los distintos gobiernos hasta 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 de actividad 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”.

**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, aun vigente, reglamenta estas normas.**

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.

**El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa. *El problema del país no estriba, como muchos proclaman, en que hay demasiadas instituciones y órganos menores imposibles de “coordinar”***

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 de 1974 y del Reglamento de ésta referido arriba, de octubre del mismo año.

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 lograrlo con total sustento en el aporte tecnocrático que dimos al Ministro de Planificación de aquel momento.<sup>36</sup>

**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 todos, 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.

---

36. Reiteramos la validez histórica de nuestro libro *Administración Pública*, de 1980, sobre todo este marco referencial que casi ningún otro documento o fuente válida y confiable registra.

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, 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 de los respectivos Ministerios o Carteras en cuanto a “definición de políticas” o “dirección gubernativa” de las políticas en el campo respectivo, fuese salud, educación, o cualquier otro, según veremos posteriormente.

La LGAP vino a nuestro juicio, a reformar y recomponer la totalidad de esas 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 más específicas e institucionales ayudan a comprender de manera más holística o integral el significado jurídico-conceptual y el ejercicio más deseable por racional, conveniente, oportuno y eficaz, de la competencia de dirección gubernativa en este texto analizada.

Si todo esto se entiende 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.

*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, están:

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).

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 más relevantes e inclusivos.

**No. 14184-PLAN de enero de 1983** sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, el cual reformó el anterior del “Subsistema de Planificación Sectorial” promulgado en 1979.

**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.

**No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006**, de reorganización del Gobierno por sectores de actividad bajo ministros rectores, el cual se motivó en el No. 14184-PLAN de enero del 1983 pero dejó por lado aspectos sustanciales de éste para la más eficaz y deseable concertación y producción de estrategias y políticas, y no contempló la proyección regional de los sectores, lo cual es un grave error, según veremos en el Apéndice 2 sobre ésta y otras decisiones del nuevo Gobierno 2006-2010.

**No. 33206-PLAN del 7 de julio del 2006**, de reorganización de MIDEPLAN, el cual echa atrás décadas de logros en parte conceptuales y en parte fácticos, en materia sectorial y regional, pues se asume un rol de MIDEPLAN de “asesoramiento” al Presidente de la República, no de “gestión de procesos planificadores”, que contraviene, como se verá en la sección 10, el espíritu y letra de la Ley No. 5525 de 1974.

*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).

*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.

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 dictámenes 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 ejerce.

**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.<sup>37</sup>

**El articulado más importante es el siguiente, y consignamos en cada uno 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 –como no se ha hecho al presente- para reglamentar esta nueva Ley, se perderá una gran oportunidad pues 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, jefes y funcionarios técnicos en Costa Rica, es decir, que impacten nuestra rígida cultura política. La Ley No. 8131 no es 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.

---

37. Nuestro aporte fundamental se dio mediante el documento elaborado bajo el alero del PNUD en el 2001 y dirigido a la Contraloría, intitulado La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado. Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Johnny Meoño, PNUD, octubre 2001, San José.

Desafortunadamente, el reglamento de la Ley no contempló esta interpretación articulada de estas leyes, y muestra lagunas u omisiones que en su 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, 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.<sup>38</sup> Esto, habría que haberlo enriquecido 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 ambas 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 pública 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. 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, debe quedar 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 nuestras propias 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.

---

38. 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, y en los Artículos 97, 98, 99 (sobre todo), y 100.

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 del 2006, 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. Hay, de todos modos, algo de confusión en la redacción, y el reglamento debería dirimirla.

**Art. 38:** Trata de la presentación por medio del Ministro de Hacienda, del proyecto de Ley de presupuesto a la Asamblea Legislativa el 1º 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 jefes de todo ente, pues obliga 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 1º 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 1º 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 1º 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, pues hasta ahora no han habido grandes consecuencias en cuanto a un mejor control político por parte de dicho órgano parlamentario. Este Artículo se debe interpretar 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 valorar 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 posible 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, sólo si se entiende 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 1º 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 planifi-

cación/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, mas también aquellas disposiciones normadas en la LGAP y en la Ley de Planificación Nacional.

#### **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 texto, 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 “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 intrínsecamente 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. Así, por desgracia, ha ocurrido al cierre de la edición de este texto.

### *Ley de Control Interno No. 8292 del 2002*

Impone ésta, un régimen de mayor independencia administrativa y técnica de las auditorías 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 Auditorías 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 Auditorías 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, 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.**

### *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**, 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 auditorías, 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 **Auditorías 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, auditorías 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.**<sup>39</sup>

---

39. El documento referido que preparamos 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 cada Contralor y Subcontralor desde 1975 hasta la fecha, año en que ha sido posible reiterarlos actualizadamente ante la Contralora y Subcontralora, presenciando al menos en sus más recientes estudios del 2006 un cambio de visión y análisis en el sentido buscado, o sea en donde la exigencia de cuentas se realice 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, siguen siendo nocivos y permanentes en cuanto a la deseable solución de tantos problemas que han dado vida legal a tantas instituciones públicas y al Estado como tal, pero es de esperar que este cambio reciente de actitud y de enfoque de la Contraloría según lo hemos reclamado por décadas, tenga un efecto muy favorable hacia mucho mejores Gobiernos.

La mejor evidencia en sustento de esta crítica, la constituyen sus Memorias Anuales, las cuales no transmiten “sugerencias” globales y estratégicas con visión unitaria en los aspectos señalados en este Recurso que son del resorte ineludible de la Contraloría si se repasa inclusive rápidamente los puntos previamente enunciados de su Ley Orgánica.

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 las más recientes, no muestran una ejercitación ni medianamente aproximativa a dicho marco normativo-conceptual en los análisis particulares contenidos en las Memorias hasta la del 2005.

Más bien, el análisis de gasto institucional que proporcionan, sigue 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.

Dichas Memorias llegan, cuando mucho, a sugerir a las instituciones descentralizadas que busquen “coordinarse” mejor con otras. En ninguna hemos leído que se exija al Gobierno, o a cada Ministro rector de sector, o a cada ente autónomo, que muestren las directrices ministeriales superiores que se hubieren emitido para ORDENAR sus ACTIVIDADES con el señalamiento expreso de METAS y TIPOS DE MEDIOS, 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, prevalece 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 redundando 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.<sup>40</sup>

**La Contraloría, así, no contribuye 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 deambulan sin Norte alguno en su inapelable misión legal de satisfacer eficazmente la tutela y prestaciones concomitantes, de los derechos constitucionales de los habitantes. Las cosas cambiaron para bien a fines del 2006, pero por limitaciones de los tiempos de edición del libro no hemos podido actualizar tal análisis en este texto.

---

40. La muestra más sintomática de ello, son los propios informes de la Contraloría que denuncian cuando mucho, “falta de coordinación” de las instituciones, pero nunca la falta de “dirección gubernativa”, lo cual pone el énfasis en la responsabilidad personal del Presidente con cada ministro en su condición de rector de sector. Lo primero, ha resultado una denuncia piadosa que nunca establece o permite establecer responsables políticos superiores por la “mala coordinación”, nunca sabiéndose que el problema de fondo es la “mala dirección”. Los análisis se repiten año tras año, dándole la espalda al marco legal superior que la Contraloría debía conocer y aplicar en toda su magnitud para el mejor interés público en su labor de vigilancia de las Haciendas Públicas bajo su ámbito competencial, que es hoy día toda la Administración Pública, incluida la Central.

*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, INCOPECA, 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.

*Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones:* <sup>41</sup>

#### **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 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. <sup>42</sup>

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

41. El referido 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.

42. 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.

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.

### **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.

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 Administración 2002-2006, no fue el IMAS la institución que promulgó dicho Plan, sino el Consejo Social el cual fue 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 supra-institucional, 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 las 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 celos 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.

### **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.** <sup>43</sup>

### 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 “señalará 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 inusuales 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 gerente 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

---

43. Nuestro Informe Agropecuario, de diciembre 2005, hecho en el contexto del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública de la UCR previamente referido, aporta un relevante análisis sobre esta temática.

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 han pertenecido a jefaturas distintas que operaban sin una política institucional unitaria e integral** que permitiera canalizar los recursos a los más necesitados; y, en adición, operaban 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 incrementaba 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.<sup>44</sup>

---

44. 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 nitidas 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 no hace mucho 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

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.** No vemos esta integración estratégica que responda al marco referencial elaborado en el texto hasta ahora, en el nuevo Plan Nacional de desarrollo 2006- 2010, recién divulgado en febrero del 2007. El Plan en sí se ha oficializado cuando este texto estaba en su etapa final de diagramación. 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 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.

### **Sector Salud: ¿quién debe dirigir?**

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

---

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 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 texto se ha develado.

ser 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, la **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.

**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 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 solicitar 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.**<sup>45</sup>

Si ello debe hacerse mediante directrices o decreto ejecutivo, es un asunto que no hemos estudiado a fondo.

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 fundamen-

45. La Sala IV ha sido clara en que dicha autonomía gubernativa de la Caja, no existe como piedra sacra. Véase la Resolución comentada páginas atrás sobre el Recurso de Inconstitucionalidad Fecha: 12/05/1998 Hora: 03:00 PM Redacta: MORA MORA Exp: 95-001444-007-CO-S Res: 03089-98 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince Horas del doce de mayo de mil novecientos noventa y ocho. Se dijo allí que los mismos principios los ha recogido la Sala en varias de sus sentencias (Vid N.º3309, 15:00 horas, 15 de julio, 1994, N.º6345, 08:33 horas, 12 de octubre, 1997 y N.º 0835, 17:33 horas, 10 de febrero, 1997).

tadamente este marco teórico-conceptual y jurídico sobre sectorialización en Costa Rica.

**Se ha dado el caso también de que la Ministra de Salud del 2006 al 2007 recibió mensajes errados de muchos de esos actores, aceptando que ella debía aplicar el concepto de “co-rectoría”** pues se le argumentaba que hay varios ministros que debían compartir con ella la rectoría en diversas materias de la salud que están “fuera” del ámbito del Sector Salud como tal.<sup>46</sup> La aclaración de rigor vale para todos los sectores de actividad y ministros rectores: **la rectoría ministerial es una, unívoca. Corresponde al 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, o para, 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.

### *Código Municipal, Leyes No. 7794 de abril de 1998 y No. 7812 de julio de 1998*

Establece un conjunto de disposiciones de acatamiento obligatorio para cada municipalidad, tendientes a asegurar una visión y acciones de conjunto tanto de regidores y Alcaldes, como de los Concejos de Distrito y de la población cantonal en general en cuanto a la buena marcha de dicho gobierno local. De particular importancia para el presente Recurso de Amparo, son las siguientes disposiciones:

**Art. 13:** Atribuciones del Concejo, concretamente inciso p): Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

**Art. 4:** La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

...f) concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

**Art. 5:** Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.

46. Esto se argumentó por la 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.

**Art. 6:** La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar.

**Art. 7:** Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón.

**Art. 9:** Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

**Art. 10:** Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

**Art. 11:** Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.

**Art. 54:** Los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos con las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

**Art. 57:** Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.

b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.

c) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

d) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.

**Art. 59:** La municipalidad del Cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito.

**Art. 60:** Las autoridades nacionales y cantonales estarán obligadas a respetar y hacer cumplir las decisiones de los Concejos de Distrito, en relación con sus competencias.

**La Ley de Planificación Urbana de 1968**, se dijo arriba, regula a las municipalidades en lo pertinente a la planificación local y a los planes reguladores, en su Sección Segunda sobre planificación local, y en particular el Capítulo Primero sobre planes reguladores. **Mas también la Ley No. 8131 del 2001** somete a las municipalidades a la formulación de planes de desarrollo del Cantón, los cuales han de ser superiores o de mayor ámbito que los planes reguladores, y deben en consecuencia ser aprobados por la Contraloría General de la República como requisito elemental para aprobar los respectivos presupuestos anuales de cada municipalidad.

*Finalmente: ¿permiten estas leyes realmente gobernar bien?*

Nuestros análisis interpretativos sobre este diverso marco legal en estas materias y otras propias de la acción gubernativa y del desarrollo del país, lleva al siguiente planteamiento:

**a) La Ley General de Salud y la del Ministerio como tal, y casi todas las aquí vistas salvo la Ley de Planificación Urbana, fueron promulgadas antes de 1974 y 1978. 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 de aquella Ley General de Salud, 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, y surge la figura y competencia clara de “dirección gubernativa” sobre las Administraciones central y descentralizada del “respectivo ramo”, a ser ejercida vinculadamente 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 vino a recomponer totalmente la noción de Ministerios que podían dictar políticas vía Decretos Ejecutivos** sobre todo, pues puso 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 hemos hecho ver previamente. 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 promulgaran los Decretos Ejecutivos arriba referidos sobre sectores y regiones por parte de OFIPLAN-MIDEPLAN, aun vigentes.

**e) Un punto fundamental que deseamos resaltar, es que en este Sector y en otros, a pesar de leyes previas como estas dos en materia de salud, las reglas de juego debían haber cambiado hasta el presente año 2007** 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) Cuando tantos denuncian en el país la cantidad de ministerios, entes autónomos y órganos menores**, inclusive la misma Contraloría de la República, como un problema de dispersión en objetivos y acciones y que la solución es eliminar y fundir o fusionar ministerios, entes y órganos, pierden de vista que ello no tiene que ser así si sólo se entendiera y aceptara que hay reglas de juego que han permitido todo este tiempo, un mucho mejor manejo gubernativo de sus recursos y procesos, sin importar cuántas instituciones existen o deben ser objeto de dirección eficaz por el órgano respectivo, o sea por el Poder Ejecutivo del ramo o sector. **El darle la espalda a esta noción, ha generado**

**innecesario sufrimiento al país. Por ello, no necesariamente hay que reformar el Estado**, en sentido “reingenieril” o de enfoque de “choque”, y confiamos en que el lector de este texto lo tendrá claro a estas alturas, y lo podrá reconfirmar a partir del otro gran tema sobre el que existe tanta desatención y desinformación, y sobre el cual tantos hablan como expertos sin reconocer la naturaleza exacta del contexto político, jurídico e institucional del tema de descentralización.

## 4. Descentralización, en serio

Son muchas las personas, especialistas o no, que en el país predicán desde hace décadas el fortalecimiento del régimen municipal como sinónimo de descentralización. Ya se ha explicado atrás cómo el cantón es un ámbito territorial de un país, normalmente la unidad político-administrativa más pequeña con personalidad jurídica y un cierto grado de autonomía gubernativa y administrativa con respecto al Poder Central. Se explicó la complejidad de lo que es un sistema político en su conjunto, y cómo hay al menos dos dimensiones del mismo en punto a las formas fundamentales de organizar el ejercicio del poder político institucionalizado en una nación cualquiera, democrática o no democrática.

El cantón entra en el ámbito de lo que es la organización vertical de ese poder político institucional que implica la existencia de centros de decisión nacionales que se distinguen por ubicarse física e institucionalmente en la ciudad capital, concediendo a sus representantes regionales desconcentrados un mínimo de criterio para administrar los programas y servicios institucionales, trátase de ministerios o de instituciones descentralizadas nacionales. El ámbito cantonal en Costa Rica, está estipulado en la Constitución Política como aquél “cuyos intereses” han de ser objeto de administración de los gobiernos municipales, con una estructura “concejo de regidores” articulado con un “alcalde”, todos de elección popular y con una distribución de competencias definida en el Código Municipal vigente.

Las municipalidades, según sabemos, no disponen ni del 2% del total del gasto público asignado efectivamente para el desarrollo de los pueblos, pues el resto está en manos de instituciones de aquel Poder Central. Sus competencias o funciones son nominalmente todas las de “interés de las poblaciones del cantón”, pero en la praxis son las que históricamente se han podido conservar en sus manos ante el evidente desinterés de ministerios y entes autónomos nacionales, o de los legisladores que crean institución tras institución central o nacional y que podían perfectamente ampliar más bien las bases de competencias municipales bajo esquemas o estrategias unitarias e integrales que permitan no fragmentar toda asignación parcial de posibles competencias, o sea bajo un enfoque distinto del que ha imperado hasta ahora en la creación de instituciones nacionales, no empresas cantonales, tal y como se sugerirá en los puntos siguientes.

La provincia o región como estructura gubernativa de intermediación entre la nación y el cantón, no existe en Costa Rica en el espíritu del modelo federal. Ni siquiera la figura de gobernador provincial, cuando existió, tuvo sustento en el perfil del gobernador en aquel modelo pues se trataba de individuos designados por el Presidente de turno para administrar ciertas tareas de poca relevancia, y nunca con jerarquía administrativa siquiera sobre los agentes regionales o provinciales de ministerios y entes autónomos nacionales.

El concepto de descentralización implica la creación de nuevas competencias en nuevas figuras o personas jurídicas distintas del poder u organismo u órgano del que se transfiere la competencia. Puede ser administrativa si la transferencia es delegativa y temporal y nunca el organismo central pierde la titularidad de la competencia en manos del órgano u organismo al cual se transfiere temporalmente la misma.

Puede ser política cuando la competencia como tal es de poder de decisión autónoma sobre actividades o funciones asignadas –inclusive en materia de recepción o determinación de tributos o ingresos tributarios o impositivos- como parte de la transferencia o como asignación de poder para inventar y crear nuevas funciones o fuentes de ingresos distintos de los nacionales, no importa inclusive si compiten o contravienen funciones en manos de entes del Poder Central, aunque sujetas

cuando la Constitución o la ley así lo disponen, a regulaciones superiores de ámbito nacional, o sea concedidas a ese Poder Central sobre todo el territorio del país.

Más clara es la descentralización política cuando hay de por medio la creación de órganos legislativos o con capacidad para dictar leyes o disposiciones normativas o regulatorias con fuerza de ley sobre las poblaciones y los territorios bajo su responsabilidad *administrativa*. Los concejos municipales son, a nuestro juicio aunque no corresponda con criterios estrictamente jurídicos, órganos cuasi legislativos en el ámbito del cantón, y el Código Municipal precisa sus competencias regulatorias sujetas en algunos aspectos sólo a leyes o aprobaciones legislativas nacionales, o a regulaciones explícita o implícitamente asignadas o asumidas por ministerios y entes autónomos nacionales. Cuando hay órganos unipersonales de carácter ejecutivo, como el Alcalde en el cantón, o gobernadores provinciales o regionales de elección popular, hay un evidente factor de independencia política en la toma de decisiones pues tales órganos responden al pueblo que los eligió, y no al ministro, junta directiva del ente nacional y menos al Presidente de la República, salvo, reiteramos, en aquellos casos claros en que la Constitución o las leyes han asignado a éstos competencias regulatorias sobre materias que en el ámbito de cada cantón las municipalidades deben en gran medida entender y aceptar para luego, si lo quisieran como se propone de seguido, poder influir de maneras significativas para mejorar la calidad e impacto de esas regulaciones nacionales.

**La problemática de la descentralización política y administrativa, toma matices muy distintos** a los usualmente manejados por tantos analistas que simplifican la temática en el país, cuando la misma se ubica en el contexto del sistema político e institucional en su total conjunto. A esta discusión pasamos ahora.

***LO MUNICIPAL: algunos supuestos a desmitificar en materia de descentralización y régimen municipal. La falta de claridad conceptual y estratégica es el peor escollo para el desarrollo de este régimen***

Vistos los modelos políticos imperantes en las democracias industriales funcionantes de cara al modelo político costarricense y latinoamericano, es importante reconocer y confrontar ciertos supuestos que se manejan en Costa Rica sobre “descentralización” y “régimen municipal”, producto de aquel formalismo propio de la cultura política latinoamericana que da la sensación de que todo se puede hacer con sólo normar las cosas. Es mejor reconocer la reticencia histórica que existe para descentralizar y, en particular, para fortalecer el régimen municipal.

**En el país prevalece una reducida opinión pública que actúa promoviendo la “descentralización” y el apoyo al régimen municipal con sustento en una serie de supuestos sociopolíticos que no necesariamente son correctos a la luz de la cultura política imperante en el país. Se trata de ciertas hipótesis que muchos abrazan creyéndolas verdaderas y viables.**

**Es sobre esos supuestos que muchos** de esos analistas, centros de estudio académicos y municipales, líderes municipales y dirigentes promunicipales, diputados en la Asamblea Legislativa, más unos pocos jerarcas y funcionarios nacionales que querrían ayudar a dicho régimen municipal, y diversos organismos de cooperación internacional, **justifican sus iniciativas de apoyo a las municipalidades. Su utilización acrítica ha llevado a que múltiples acciones de “fortalecimiento**

**municipal” fallen** en su diseño final o en su aplicación práctica, ya que no tomaron en cuenta o no responden a esa realidad sociopolítica caracterizada por el impacto de una cultura política que todo lo permea o influye.

Revisemos críticamente esos supuestos o hipótesis que conviene confrontar y ubicar en su justa dimensión política e institucional, incluso de manera propositiva para no plantear sólo problemas sino deseables y viables vías de solución.

### **DESCENTRALIZAR, DESARROLLA**

Es lo que muchos predicán con actitud dogmática digna de mejores causas. No es cierto a nuestro juicio, pues no hay en ello una relación de causa-efecto, o lineal, si no se cuenta con criterios y reglas claras que configuren una estrategia unitaria e integral que dirija los frutos deseables de ese estatus jurídico de “poder transferido o a transferir”. La muestra de ello es América Latina, en donde la descentralización jurídica normada en diversos países que han adoptado el esquema federal norteamericano en sus constituciones y en la distribución misma del gasto público –y en alguna medida del sistema tributario que lo sustenta-, no ha acarreado un mayor desarrollo integral de ningún país.

La eficacia operativa o real de los modelos, debe buscarse en los países altamente desarrollados, en los cuales la realidad jurídica normada en cuanto a descentralización y régimen municipal, se aproxima con gran exactitud a la realidad política institucional que caracteriza el comportamiento de los individuos, grupos e instituciones sociales vigentes. El modelo justo, hay que enraizarlo en las características sociopolíticas de Costa Rica.

### **EL PAÍS CUENTA CON LA “CULTURA POLÍTICA” ADECUADA PARA GENERAR UN DESARROLLO REAL Y SOSTENIDO**

La cultura política –conjunto de valores, actitudes y patrones de comportamiento que determinan el grado de participación real de los individuos en los procesos político-institucionales de los que depende el bienestar de todos-, es responsable en Costa Rica y América Latina, de los magros resultados de su desarrollo. Ya en secciones atrás referimos que tal cultura política es de origen colonial -500 años de evolución y manifestación no reconocida por todos-, y es propiciatoria de corrupción, centralismo, paternalismo sin contrapartida ciudadana, caudillismo y personalismo en el ejercicio del poder político institucionalizado, de falta de visión estratégica y capacidad conceptualizadora de largo plazo, de improvisación, de una gran secrecía en el manejo de los procesos públicos, y de un enorme formalismo.

Son todos estos, factores que generan una gran falta de transparencia, reticencia a rendir cuentas, y un ávido deseo de promulgar leyes –copiadas muchas veces de países desarrollados- creyendo que con ello se resuelven los problemas, pero que nadie acata una vez promulgadas. Todo ello genera aquella gran *brecha* entre *la realidad política-institucional* y *la realidad jurídica* de estos países.

### **HAY QUE DESCENTRALIZAR ÍNTEGRAMENTE EN FAVOR DEL REGIMEN MUNICIPAL**

Esta estrategia, no ha sido aplicada casi en ningún país hoy desarrollado. En el caso costarricense, hacerlo así podría implicar el que se pase de una situación de “ingobernabilidad” en que

el país en su conjunto ha caído en su centralismo político, a una situación de “ingobernabilidad integral” a nivel de 81 gobiernos municipales o cantones.

**No se debe perder de vista la necesaria dimensión intercantonal esencial y agregativa, de la provincia o región,** tema que se retoma en la sección siguiente.

Muy pocos en este país se nos han unido al interés intelectual, académico y político de valorar la conveniencia de que **Costa Rica se mueva hacia un modelo cuasi-federal, en el sentido de entronizar a las provincias o regiones como nuevas estructuras de poder político real** compartido con las estructuras de poder central prevalecientes en nuestro modelo actual, y las estructuras de poder local o cantonal que aunque constitucionalmente santificadas en la Constitución de 1949, no han aportado nada significativo al desarrollo del país pues han sido presa fácil del poder político nacional, inclusive de las cúpulas de los partidos políticos mayoritarios y de la complicidad de sus representantes en el Poder Legislativo que ha legislado asignando más y más competencias y recursos como se dijo en una sección precedente, a ministerios y entes autónomos nacionales, mas no a los gobiernos locales.

#### **HAY QUE DESCENTRALIZAR POR LEY**

Hay quienes insisten en que con una Ley sobre régimen municipal, se resuelven los problemas de falta de recursos y autoridad. Nuestra tesis es que si la Ley no establece, sin timideces ni cálculo político, los plazos, competencias, base tributaria y términos en que se transferirán las respectivas competencias y actividades desde ministerios y entes autónomos, todo queda entonces bajo la iniciativa y discrecionalidad, y hasta “titularidad”, de tales jerarcas nacionales, quienes por naturaleza tienden a ser los más acérrimos enemigos de un verdadero fortalecimiento municipal.

El Proyecto actualmente durmiendo el sueño de los justos en la Asamblea, sobre “transferencias municipales”, es buena prueba de esto. Hay un *círculo vicioso de la desconfianza* que se debe romper de un golpe, en cualquier reforma legal futura, sin dejarlo todo a la decisión última del Poder Central o sus representantes. **Esto, es producto de la ausencia de una verdadera estrategia integral** que defina los términos dentro de los cuales es deseable, viable y más eficaz, transferir esas competencias hoy nacionales convenientemente a las municipalidades o a empresas o establecimientos, o federaciones, de éstas.

#### **HAY QUE TRANSFERIR BÁSICAMENTE COMPETENCIAS Y RECURSOS DEL “PODER CENTRAL”**

Es muy frecuente escuchar a los más acendrados municipalistas clamar en el sentido de que “transferencias” implica lograr que el Poder Central entregue recursos y competencias en sus manos, a las municipalidades. La reforma del art. 170 constitucional respondió a esta tesis y provocó la usual antítesis de quienes detentan el poder de cambiar la Constitución: “digamos que se hace, pero que no la tengan tan fácil”. Y sujetaron cualquier transferencia efectiva, a una Ley.

Creemos que el país, los partidos, el Gobierno de la República o el conjunto de municipalidades, no encontrarían difícil cerrar filas alrededor de una estrategia común distinta: **désele a las municipalidades la única capacidad constitucional de establecer tributos diferentes de los nacionales o “centrales”** bajo condiciones de estricta aprobación referendaria por el pueblo —o mecanismos de semejante rigurosidad y transparencia democrática- para financiar proyectos específicos de inversión

económica y social en pro del desarrollo integral del cantón –y no a lo “loco” o al capricho aleatorio de regidores y alcaldes-, **y se tendrá un medio de incalculables alcances para transformar** las malas prácticas y aldeanismo intrascendente de tantas municipalidades para convertirlas en verdaderos motores del desarrollo: escuelas y colegios, hospitales y clínicas, ebais, caminos vecinales, proyectos productivos, promoción industrial y turística, desarrollo agropecuario, vivienda, lucha contra la pobreza, etc., son todos campos y actividades en los que cualquier municipalidad podría ya intervenir discrecionalmente con recursos frescos de *nuevo cuño*, pues no hay limitaciones constitucionales a ello, como no las hay para los operadores privados, salvo la sujeción a normas, estándares y regulaciones que la Constitución asigna a los órganos y organismos del Poder Central.

**¿No se estaría así ante un cúmulo de duplicidades?, pensarán algunos. Nuestra respuesta sería que no:** las necesidades socioeconómicas y de protección ambiental en el país andan en un nivel tan grande de insatisfacción para los segmentos más vulnerables de la población –y de inestabilidad para los no tan vulnerables-, que en casi ningún campo de actividad habría duplicación de servicios. Éste, **es un concepto que hay que entender bien:** se duplica cuando varias instituciones prestan servicios idénticos a una misma población objetivo ya “saturada” o plenamente servida –por ejemplo, tres escuelas en una comunidad rural manejadas por tres entidades distintas y con una subutilización de un 50% cada una. Tres instituciones distintas, por otro lado, que hagan vivienda “para los pobres” con una clara identificación de beneficiarios distintos, no se duplican, ¡a menos que una misma familia sea beneficiada con tres casas producto de la sobredimensionada “oferta”! Con un sistema de registro de las familias pobres como el SIPO del IMAS, de uso obligado por toda institución, o por un eventual gobierno provincial o por toda municipalidad, se eliminaría este potencial problema.

En ausencia de semejante autorización constitucional para cobro de impuestos “de nuevo cuño” en el cantón, **la municipalidad puede vender los mismos servicios**, como se verá abajo, y transferir así recursos de los ricos del cantón a los menos pudientes. El *dictum municipalista* sería: no se nos transfieren competencias, sólo autorícennos para cobrar impuestos y del resto nos encargamos nosotros.

#### **NO SE DEBE TRANSFERIR NADA PUES LAS MUNICIPALIDADES NO TIENEN RECURSOS NI CAPACIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL**

**Este, resulta un “supuesto” antagónico a la descentralización, pero es muy frecuente escucharlo en Costa Rica.** Quienes así argumentan, asumen que si se piensa transferir educación, salud, desarrollo agrícola, acueductos, etc., las municipalidades no podrán asumirlas porque ni tendrán experiencia ni profesionales disponibles en medicina, educación, ingeniería civil y agrícola, y así en todo otro campo. Quienes esto piensan, concluyen apresuradamente que en tanto las municipalidades no adquieran esa capacidad, no pueden asumir las nuevas competencias y actividades.<sup>47</sup>

Esto resulta un verdadero círculo vicioso sin solución de continuidad y nunca habrá entonces, por esta vía de argumentación, ninguna transferencia. **La posición estratégica que convendría adoptar es la que reconozca que los recursos humanos expertos y suficientes para el “desarrollo cantonal”, ya forman una masa crítica en las regiones, cantones, distritos y en asentamientos**

---

47. Esa típica posición de “circularidad viciosa” se constata en afirmaciones registradas en *La descentralización real en Costa Rica*, Roy Rivera, FLACSO, p. 27, San José, 1998.

**específicos**; el asunto es que tales funcionarios profesionales son hoy agentes del Ministerio de Educación, de la Caja de Seguro Social, de Acueductos y Alcantarillados, del Ministerio de Agricultura, etc., es decir, empleados del Poder Central.

**En el caso que nos ocupa, la “transferencia” de que se habla no es sólo de competencias sino de los mismos recursos hoy disponibles**, de manera que si algo se transfiere del Poder Central a la municipalidad debe hacerse integralmente, es decir, incluidos recursos humanos e infraestructura, bajo el supuesto de que el Estado seguirá siendo el patrono y de que en las nuevas condiciones los servicios y bienes serán mejor “administrados” por las municipalidades o, como insistiremos abajo, por las diversas modalidades organizativas que éstas pueden crear fuera de sus estructuras internas, es decir por empresas industriales y comerciales, establecimientos públicos; o bien, por Federaciones municipales.

Lo que cambiaría, así, serían las condiciones laborales de prestación de los bienes y servicios que hoy esos mismos funcionarios prestan como empleados del Poder Central, pasando a ser empleados de la provincia o región, o de nuevas empresas municipales, con contrapesos importantes de participación y fiscalización suya propia y de los usuarios en órganos superiores directivos de las mismas.

La imaginación modelística, aquí, se plantea a sabiendas de que este supuesto en sí, requiere de toda una valoración y discusión nacional de gran envergadura, incluso con los sindicatos de empleados públicos, pues es un tema de gran resonancia política.

## LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN HACER MÁS POR FALTA DE RECURSOS

**Nuestro criterio es que sí pueden lograr, ya, mejor y más desarrollo para los cantones** por la vía de la tutela constitucional y direccionamiento de los recursos y actividades que manejan ministerios y entes autónomos nacionales. **Los instrumentos:** Constitución Política, Resolución No. 5445 de julio de 1999 de la Sala IV sobre autonomía municipal, Ley de Planificación Urbana de 1968 –planes reguladores y ordenamiento urbano-, ésta necesariamente articulada con la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, el Código Municipal vigente, y la Ley No. 8131 del 2001 sobre presupuestos públicos.

Colateralmente, la **Ley General de la Administración Pública** por su régimen de dirección política de *ministros rectores* sobre entes autónomos facilitaría grandemente la interlocución y negociaciones serias y agresivas de un Alcalde con tres o cuatro ministros que representen los *intereses* de veinte o treinta entes autónomos; el **Código de Niñez y Adolescencia** en aspectos de protección integral de los derechos de esta población facilitaría también negociaciones más unitarias con un único ministro rector de la materia de pobreza y de restitución de derechos de familias, y ello a nivel cantonal vía Juntas Locales de Protección de Niños y Adolescentes en las que la Municipalidad tiene importante representación. REQUISITO ESENCIAL: contar con una interpretación articulada de todas estas leyes para sustentar un real liderazgo municipal. Cada una individualmente considerada, no da para mucho en el sentido aquí sugerido.

El presente texto ofrece tal interpretación original de este conjunto de leyes, que sí permiten al país desarrollarse plenamente y con transparencia total.

## **LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN MANEJAR EDUCACIÓN NI SALUD NI NADA SI NO HAY TRANSFERENCIAS DESDE “ARRIBA”**

**Sostenemos, complementariamente a lo expuesto arriba, que sí pueden establecer, si quieren, escuelas y colegios, clínicas u hospitales, bonos de vivienda, asistencia social, extensión agrícola, fomento industrial y turístico, y mucho más, por duplicativos** que parezcan de aquellos ofrecidos por instituciones del Poder Central. Téngase presente que, en la medida en que se cubran grupos poblacionales distintos como también se anticipó, o que no están siendo atendidos por esas instituciones hoy existentes, no hay ninguna duplicación de ningún tipo de la cual preocuparse. **¿El financiamiento?** Pueden ser, aparte de lo analizado en el supuesto trasanterior sobre autorizarlas a cobrar impuestos nuevos, **transferencias tributarias centrales** si el Gobierno de la República apoyara una estrategia que implique convenir con nuevas empresas o establecimientos municipales también de *nuevo cuño* (Código Municipal, Art. 13 inciso p., por ejemplo) la expansión vegetativa o futura de servicios públicos en campos como educación, salud, ambiente, lucha contra la pobreza, etc., o sea, una especie de “compra” de esos servicios por parte del Poder Central ante óptimas condiciones de prestación eficaz sobre la que dicho Poder Central nunca pierde dirección ni control; convenios entre éste y cada municipalidad; o, **asunción y venta municipal de esos servicios a cada comunidad, como lo haría cualquier agente privado.**

Es indispensable sin embargo, y para determinar la conveniencia y viabilidad política de lo anterior y para cualquier reforma futura que implique “deseables” transferencias nacionales al cantón, que se establezcan de una vez por todas racional y sustentadamente, las condiciones y términos de dirección y gerencia, planificación, organización y financiamiento bajo los cuales podrá garantizarse que las municipalidades, directamente o por medio de empresas comerciales, industriales o mixtas de su propiedad, o establecimientos públicos, o bien intercantonales, serán entonces más eficaces y eficientes que lo que han sido, son y podrán ser ministerios y entes autónomos.

Se requiere, en suma, de una estrategia integral *sólidamente* sustentada y no sólo *emocionalmente* promovida.

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ES MUY NECESARIA PARA FORTALECER EL RÉGIMEN MUNICIPAL**

Muchos asumen que tal cooperación, no importa de dónde venga y cómo se dé, es buena para el país. Nuestro criterio es que la misma, ayuda poco cuando tantos recursos de países u organismos se canalizan sin que las municipalidades en su conjunto, o cada una, cuenten con un marco referencial estratégico de su más deseable desarrollo que sea unitario e integral y que en consecuencia permita que cada apoyo o aporte foráneo unilateral, *agregue* a la capacidad de cada Gobierno Local para impactar mejor el desarrollo integral del Cantón. Se malogra así mucho recurso externo, que es tan escaso y vital.

## ¿UN ENTE NACIONAL PUEDE PROMOVER EL DESARROLLO MUNICIPAL?

Un ente autónomo del Poder Central difícilmente será el mejor agente para promover y lograr agresivamente el cambio para el Régimen Municipal, por razones obvias. El país haría bien en definirse por un ente intermunicipal, con rentas propias, autónomo en todo sentido del Poder Central para luchar agresiva y comprometidamente por ese fortalecimiento municipal que difícilmente llegará dejándolo en manos de ese Poder Central. Ni IFAM, ni un organismo como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, encajan en dicho perfil. Hay que pensar en un nuevo organismo que aglutine o sustituya a estos dos. Los recursos de inicio, ya existen. Lo que se requiere es la visión modelística, la voluntad política y una nueva ley. Tiene que ser, definitivamente, UN ORGANISMO CREÍBLE.

Sin embargo, si no es posible lo anterior, un ente como el IFAM dotado de la “personería política” debida, podría ser un gestor municipal más calificado, que como lo es hoy día como ente autónomo. Tal cambio de condición podría darse si el Presidente de la República nombra a un Ministro sin Cartera, praxis que aunque consideramos es inconstitucional y legalmente infundada, es frecuente y aceptada en Costa Rica. Tal condición implicaría, sobre todo, un reconocimiento y compromiso del Presidente con el país y con el régimen municipal, de que su Gobierno ha decidido impulsar las reformas políticas e institucionales, o impulsar los cambios institucionales dentro del ordenamiento jurídico vigente, que permitan al régimen municipal adquirir FINALMENTE un rol mucho más dinámico, protagónico y agresivo en la promoción del desarrollo de los cantones de común acuerdo con el Gobierno.

***LO REGIONAL: la provincia o región, de pasiva a activa. Los elementos existentes hoy para fundamentar una descentralización integral mañana.***

**La buena experiencia con regiones de desarrollo y con Consejos Regionales de Desarrollo, cubrió un período amplio, de 1976 a 1992**, cuando el Gobierno de turno empezó a eliminar las Direcciones Regionales de MIDEPLAN y los Consejos Regionales empezaron a morir por inanición. Sin embargo, a pesar de que durante al menos dieciséis años el esfuerzo estuvo respaldado por débiles decretos ejecutivos, **la experiencia tuvo gran relevancia política** pues permitió enriquecer la participación ordenada a nivel de regiones de los principales grupos de interés social y productivo que no tienen adecuada representatividad en las cúpulas nacionales en San José. Permitió asimismo, facilitar una continua y significativa participación de las municipalidades hombro a hombro con los representantes de las instituciones nacionales.

En nuestro estudio de la experiencia de regionalización en el país, y comparativamente con la de otros países latinoamericanos que han avanzado mucho más consistentemente que Costa Rica, sostenemos que el país no puede seguir sin rumbo en materia regional o provincial, supeditados básicamente a que la Constitución Política no permite hablar más que del cantón como ámbito de Gobierno, además de la nación.

**Ya desde 1976 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, divulgó las incipientes experiencias en materia de regionalización, en el libro *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1976, y de él se derivaban muy buenas enseñanzas para el esfuerzo que en ese campo Costa Rica había iniciado desde antes de 1974, pero que consagró en un primer Decreto Ejecutivo en 1976.** El BID, por su lado, dedicó su informe anual de 1994 a la materia de descentralización fiscal, y también aportó bases muy útiles, tanto conceptuales

como empíricas, sobre los logros e insuficiencias de esos procesos en toda América Latina, con Argentina y Colombia muy consolidados en materia de descentralización fiscal y de autoridad hacia niveles provinciales, cantonales y distritales, y Chile mostrando una regionalización muy “centralista”, pues no responde ésta a mecanismos jurisdiccionales propiamente de decisores regionales como tales, sino a mecanismos representativos en cada región del poder central para investigar situaciones, formular planes y ejecutarlos en nombre de dichas estructuras centrales gubernativas. **El caso de Costa Rica con Consejos Regionales de Desarrollo constituyó, a nuestro juicio, una experiencia en “desconcentración política”.** Ni descentralización política real, ni administrativa; tampoco fue desconcentración administrativa, la cual sí se dio y se da aún con respecto a las agencias regionales de ministerios y otros entes nacionales. **CEPAL/ILPES vieron este proceso en Costa Rica, calificándolo en 1993, conjuntamente con el modelo sectorial de gobierno, como un modelo original en América Latina.**<sup>48</sup>

### ¿Cuán grande debe ser un país para federalizarse?

**Si bien es éste un país pequeño, hay enormes diferencias geográficas, ambientales, así como culturales, de infraestructura y de desarrollo socio-económico que en conjunto impiden que los problemas de cada comunidad, o cantón, sean resueltos adecuadamente** por y con funcionarios técnicos y profesionales representantes del Estado que tienen una presencia física en cada región, cantón, distrito y comunidades particulares, pero que son parte de una cadena jerárquica de mando en la que la cúspide, inalcanzable, repetimos, para esas poblaciones distritales y cantonales, o aún regionales, decide por ellas en última instancia en cómodas oficinas en San José.

Limón, Guanacaste y Puntarenas, por citar las tres Provincias más cortejadas por los partidos políticos –al menos en campaña electoral- por sus condiciones de mayor pobreza generalizada, han estado sujetas y seguirán estándolo si no cambia el sistema político presidencialista y centralizado, precisamente a los arbitrios totalmente centrales de un único individuo y unos pocos colaboradores –Presidente y ministros- que, si son improvisadores o malos gerentes políticos, darán al traste con las aspiraciones de aquellas por confrontar y superar sus problemas de siempre. Hay algo muy perverso en esta situación, y es producto del sistema político imperante. Las poblaciones de cada Provincia encontrarían una mayor y mejor modalidad o modalidades de representación y participación políticas, en un sistema político que les diera una real injerencia en la determinación de su propio destino, asumiendo por ello la responsabilidad directa que les corresponda.

Un Gobierno nacional o central debe mantener las competencias que le permitan entrar a imponer equilibrios a gobiernos menores si éstos están siendo irresponsables o incompetentes, o si enfrentan situaciones objetivas que les impiden alcanzar sus sanos objetivos de desarrollo. Pero, eso no sería lo mismo que decidir como hoy lo hacen, por ellas. Un mal líder o gobernante nacional, recuérdese, o un mal parlamento nacional también, arruinan fácilmente a un país. Malas prácticas gerenciales en manos de tecnócratas centrales que dominan los procesos institucionales internos inclusive en su proyección regional o territorial, también inciden en malas gestiones de las agencias desconcentradas de las mismas instituciones.

48. Véase *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, Cuadernos del ILPES No. 37, Santiago de Chile, 1993.

La anterior visión crítica la sustentamos en el reconocimiento de muchos años –aparte de puro sentido común- de que se está ante “centros de decisión” centrales o capitalinos que usualmente desconocen –y en consecuencia nunca promueven como debe ser- la naturaleza y la dinámica real y potencial de participación activa que esas poblaciones pueden desplegar –allegando valiosísimos recursos comunitarios a los ya de por sí abundantes pero mal gerenciados recursos estatales o públicos- para alcanzar así la solución misma de los problemas que las aquejan.

**Otra importante referencia la encontramos en el documento *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*, Mideplan, Abril de 1994. En él se reconoce la importancia de las regiones como parte de un sistema de Gobierno perfeccionado.** El documento registra que en esta materia, de lo que se trata es de “...un proceso de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Los niveles centrales definen las grandes orientaciones y los topes de recursos y con estos insumos, las unidades regionales y locales formulan el presupuesto para que se integren a nivel central. A grandes rasgos, esta metodología, y, sobre la base del esquema anterior (definición de un tope o techo presupuestario para la institución, definición de prioridades nacionales, institucionales y regionales), pretende dotar a las unidades operativas regionales de instrumentos para definir qué van a hacer dada su disponibilidad financiera” (páginas 166, 167).

Igual importancia reviste, para el tema de descentralización y régimen municipal, lo que este documento reconoce como “reticencia” de las autoridades nacionales en cuanto a transferir competencias hacia las municipalidades, a pesar de numerosas reuniones que el documento reporta que fueron realizadas entre MIDEPLAN y éstas, y Jerarcas de múltiples instituciones nacionales. La experiencia fallida, que este documento reconoce, es fundamental tenerla presente para no incurrir en errores de cálculo y de estrategia semejantes en el futuro.

**El documento, concretamente en página 171, lamenta que a pesar del optimismo con que se inició la actividad –la cual de paso fue activada de nuevo durante nuestra gestión como responsables de la Reforma del Estado en esa Administración- de negociar con muchas instituciones el traslado de algunas competencias, hubo un momento clave en que el proceso “...se empezó a detener... pues los jerarcas delegaron responsabilidades en subalternos que se opusieron desde el principio a iniciar el traslado de competencias de su entidad a las municipalidades. Entre otras instituciones se deben citar el MOPT, ICT, PANI, IMAS, IDA, CCSS, ICE, INA, MIN. DE TRABAJO, MIN. DE CULTURA, MIN. DE EDUCACIÓN y SENARA”.**

**Se trata de una denuncia muy seria.** El documento profundiza más, y advierte que sólo en el caso de las municipalidades de la Región Huetar Norte se continuó el proceso de negociación del traslado de competencias, en parte por la persistencia de algunos funcionarios de MIDEPLAN localizados en la región. Pero, lamenta una vez más que el asunto, incluso en esa región, no cuajó ni siquiera en la figura jurídica del Convenio, debido a “...la falta de conciencia, plenamente conformada, alrededor de la imperiosa descentralización –que urge se lleve a cabo-“. **El mensaje prospectivo que el documento lanza**, es valioso en sí y lo transcribimos pues tiene importancia estratégica para esfuerzos futuros en esta misma materia: **“Por ese motivo, se llegó a la conclusión de que el proceso de traslado de competencias debe abocarse con la aprobación de una ley, que le de pleno e irrenunciable derecho”.**

**Hubo asimismo valiosos planes de desarrollo regional promovidos y promulgados desde 1976, e importantes compromisos de MIDEPLAN de consultar el criterio de los Consejos Regionales** para verter dictamen técnico sobre las inversiones públicas en cada región.

De nuevo, la falta de voluntad política de los respectivos Presidentes de la República, a pesar del dictado de nuevos decretos ejecutivos sobre la materia para “reactivar” cada vez el sistema, un débil liderazgo de MIDEPLAN y la falta de compromiso del Gabinete con respecto a los Consejos Regionales de Desarrollo, evitó que la experiencia se institucionalizara para bien del país.

**La decisión de MIDEPLAN en marzo del 2004**, de reactivar los Consejos Regionales de Desarrollo, no respondió a ese marco teórico-conceptual y mandato jurídico mayor en la propia Ley de Planificación, sino a una iniciativa más restringida de “instrumentar” regionalmente el “Plan Vida Nueva” del Gobierno –lucha contra la pobreza-, con sólo participación de directores regionales públicos, no municipalidades ni representantes de sociedad civil. Su más reciente decisión, de abrir oficinas regionales de MIDEPLAN, constituyó un hito real pues en su ausencia se perdió el liderazgo articulador que dicho Ministerio ejercía realmente en el ámbito de dichos territorios sobre toda la institucionalidad pública y la sociedad civil. El nuevo gobierno 2006-2010, sin embargo, echó todo esto atrás una vez más, según se verá en el Apéndice 2.

### Un novedoso planteamiento sobre descentralización no aprovechado hasta ahora

**Tómese nota del amplio, claro y novedoso escenario que en 1990 planteábamos en el documento oficial de la entonces APRE (Autoridad Presidencial de la Reforma del Estado), a inicios de la Administración Calderón Fournier**, intitulado *Estrategias y acciones político-institucionales para la reforma del Estado*, páginas 7 y 8, derivado del Plan de Reforma del Estado al que nos referimos previamente:

**“Numeral 3. Regionalización del desarrollo:** Filosofía. La dimensión regional se usará para una revisión de perspectivas y acciones hoy muy centralistas. Se pretende una mayor asignación de recursos y de poder a niveles u organismos de decisión fuera del Area Metropolitana. Debe darse a las comunidades mayor participación a nivel de región, de cantones y de comunidades, con los mecanismos que asuman competencias y responsabilidades en relación con su desarrollo integral;

**3.1 Desconcentración administrativa de todo ente:** a) durante 1990 se sentarán las bases para la desconcentración durante 1991, de las sedes y oficinas centrales de todo ente nacional ubicado en San José, con sustento en la división territorial que formalmente promulgará el Gobierno. Se hará así un claro señalamiento de las ciudades que serán sedes de cada región y en las que toda Dirección Regional tendrá que instalarse durante 1991 para acrecentar la coordinación de sus operaciones en relación con las demás Direcciones Regionales de otros ministerios y entes autónomos, según cada sector de actividad...;

**3.2 Directores regionales y recursos para las regiones:** a) se otorgará durante 1990 y se concretará en 1991, una desconcentración o delegación amplia de potestades en materia técnica y administrativa hacia el Director Regional del Ministerio y ente autónomo, de suerte que funja como verdadero representante directo del jerarca del ente y pueda resolver conflictos en cada región...; b) *el crecimiento del gasto de las instituciones se canalizará preferentemente a apoyar operaciones e inversiones en las regiones y no en San José, y en este sentido la Autoridad Presupuestaria dictará regulaciones claras, para concretar las asignaciones presupuestarias año tras año;*

**3.3 Fortalecimiento del régimen municipal:** a) se propiciará a partir de 1991 el traslado paulatino de responsabilidad y recursos en el suministro de servicios públicos, a las Municipalidades, con base en el Código Municipal y **dando preferencia a la modalidad de empresas locales o intermunicipales**, incluso considerando la transferencia de funcionarios de entes nacionales a gobiernos locales, sin pérdida de beneficios laborales y profesionales; b) **igualmente, se activará en 1991 una revisión del régimen político-electoral y financiero de las Municipalidades que busque acrecentar la calidad de líderes municipales, así como dotarlas de poder de determinación de tributos –lo cual requiere una reforma constitucional- o de allegamiento de mayores recursos para**

*financiar el desarrollo cantonal, sin supeditarse a autorizaciones legislativas, como hoy ocurre...;*

**3.4 Corporaciones Regionales de Desarrollo:** se iniciará también en 1991 un debate nacional sobre el esfuerzo tendiente a crear en cada región una instancia de decisión, sujeta a políticas y a legislación nacional, pero con carácter jurídico regional y patrimonio propio, autónomo en relación con el Gobierno Nacional, que se sustente en la experiencia y modelo de Consejos Regionales de Desarrollo, y que ofrezca vías de desarrollo integral que hoy se niegan a través de las formas tradicionales de como opera el Estado;

**3.5 Consejos Regionales de Desarrollo:** se fortalecerá por Decreto Ejecutivo a los Consejos Regionales de Desarrollo, y se instalará durante 1991 un Consejo Interregional como instancia conciliadora de intereses regionales, y que permita la participación ilustrada de los Presidentes de éstos con el Presidente de la República, así como con el Consejo Social y Económico, con miras a acrecentar la integración entre intereses regionales y nacionales en cuanto a prioridades de desarrollo y gasto. Esto se manejará como paso previo a la acción enunciada en el punto 3.4;

**3.6 Financiamiento del Desarrollo Regional:** se buscará y orientará a partir del segundo semestre de 1991, las bases de una estructura muy equilibrada de captación de ingresos para una mayor utilización en cada región de las fuentes de ingreso que sus actividades productivas generen”.

El año 1991 no llegó para nosotros pues debimos renunciar al Gabinete en marzo de ese año. **Sin embargo, las bases estratégicas de un gran cambio quedaron incólumes**, y como sostenemos abajo, algunas de ellas fueron retomadas por quien llegó posteriormente como Ministro de Planificación. **Son dichas bases estratégicas, también, las que constituyen un arsenal muy valioso para la estrategia de recomposición global que propiciamos en este texto.**

#### **¿Región o Provincia? La masa crítica de recursos disponibles para transferir o descentralizar**

La región o en su defecto la provincia con autonomía política y administrativa, tal y como se ha consagrado en cualquier país hoy desarrollado o en países latinoamericanos que han avanzado en esta materia –federalismo- muchísimo más que Costa Rica aunque con menos tradición y atributos de democracia política, constituye un eslabón indispensable entre la nación y el cantón, incluso para fines redistributivos tributarios o fiscales y de promoción del desarrollo integral.<sup>49</sup>

---

49. Recordamos en este punto, según anticipamos en la Introducción, nuestros primeros artículos en página 15 de La Nación, en agosto de 1976 intitulado *Regionalización de la administración pública*, y en mayo de 1977, *Regionalización económica y regionalización administrativa*, con estas tesis claramente enunciadas a título personal como analistas independientes, aunque las mismas se enuncian también en los muchos documentos oficiales que la entonces OFIPLAN, con la que trabajábamos, publicó y divulgó en todo el sector público. Nunca hubo discusión, refutaciones o validaciones ni en dicha página del periódico La Nación por otros analistas con espacio en ella, ni en otros medios. Hoy, cuando algunos académicos proponen considerar la “autonomía” para regiones o provincias, o en MIDEPLAN mismo producen nuevos decretos ejecutivos sobre regionalización sin considerar el Decreto vigente de 1991 o la misma Ley de Planificación Nacional, consecuentemente obviando

Preocupa sobremanera que en materia de regionalización o descentralización, mientras que en el resto de América Latina, incluida América Central, se han fortalecido verdaderamente estructuras descentralizadas de Gobierno, en Costa Rica las ideas sobre la materia siguen siendo vagas.

Esta es la tesis que prevaleció en la reforma constitucional de hace pocos años al Art. 170 en cuanto a financiamiento al régimen municipal según referimos atrás, y es una idea que consideramos insuficiente, muy limitada, pues un porcentaje semejante del mal llamado Presupuesto Nacional constituye apenas una tercera parte del total del gasto público disponible para el desarrollo del país, las otras dos terceras partes estando en manos del conjunto de entes autónomos y empresas estatales.

Además, hemos visto cómo la Asamblea Legislativa aprobó esa reforma constitucional pero supeditó la eficacia de la misma a una Ley posterior que determinara cómo se haría esa transferencia. Una Ley en tal sentido, se preparó a nivel de proyecto y duerme el sueño de los justos pues durante la Administración Rodríguez (98-2002) se tramitó pero con un contenido que no permitía la transferencia de la titularidad de las competencias del Poder Central a las municipalidades y que dejaba todo a discreción de los Titulares de dicho Poder Central. Además, la mera mención de que las municipalidades fiscalizarían la “calidad educativa” provocó reacciones de los gremios de educadores que sepultaron el proyecto de Ley, aun cuando sostenemos que el Código Municipal ya permite dicha injerencia municipal en, mínimo, fiscalización de procesos educativos y de cualquier otra índole por más que sean prestados por ministerios o entes autónomos del Poder Central. El problema es más de debilidad conceptual, política y de liderazgo de regidores y alcaldes, que de falta de contenido legal.

Este texto plantea cómo transferir los recursos integrales asociados al gasto que ministerios e instituciones autónomas nacionales hoy ejecutan “desconcentradamente”, bajo nuevas formas autónomas institucionales-empresariales tuteladas por cada Municipalidad, pues ello permitiría una “asignación” mucho mayor de recursos públicos hoy nacionales a instancias territoriales menores, en un porcentaje mucho más significativo y más allá de un 10% del mal llamado “presupuesto nacional”.

Tampoco se violentarían las actuales condiciones de rigidez y de falta de experiencia municipal en dirección y administración de esas complejas actividades que, debiendo ser de “administración local”, han sido toda una vida prestadas y administradas por instituciones nacionales.

mecanismos muy importantes de participación ciudadana y concertación sociopolítica, se demuestra cuán difícil es lograr que el costarricense, por académico o funcionario de tiempo completo que sea, no incurra con tanta facilidad en una actitud perniciosa de olvidarse de investigar el pasado por inmediato que sea, y las lecciones de experiencias realmente ocurridas. Muchos males se evitarían en nuestra forma de hacer “academia” y “gobierno” si hubiera más honestidad y rigurosidad intelectual de quienes estudian estos fenómenos y los reconocieran al menos para proponer cosas alternativas o nuevas pero ante evidencia recogida de que aquellos esquemas y experiencias pasados, no funcionaron por inocuos e inviables en nuestro contexto, y que por ello se requieren otros de “nuevo cuño”. Pero, tomar conceptos realmente viejos y lanzarlos como si fueran nuevos y sin el fundamento teórico-conceptual que tanto trabajo costó formular o construir hace 30 años, no parece una actitud ni constructiva para el país ni bien fundamentada. El resultado neto es otra improvisación que nos llevaría, de materializarse algunas de esas iniciativas de unos pocos académicos desmemoriados o que no han hecho su labor investigativa en serio, a nuevas improvisaciones en diseño y funcionalidad de cualesquiera mecanismos de “regionalización autonómica” que surgieran.

La estrategia propuesta en nuestros últimos trabajos referidos, permitiría que las Municipalidades superen esas rigideces y ganen la necesaria experiencia, tutelando durante un período de transición amplio la prestación de esos bienes y servicios locales, e inyectando nuevos recursos que sin duda emergerán, a esas actividades diversas que estarían a cargo de las también emergentes “instituciones-empresas cantonales y regionales de servicios públicos”.

**Los países latinoamericanos que desde hace décadas adoptaron el federalismo (México, Venezuela, Brazil, Argentina), y los que recientemente como Colombia, han hecho lo mismo,** han experimentado, con distintos grados de efectividad política, con sistemas legislativos y gubernativos completos en el mejor espíritu del sistema norteamericano. Y decimos en el mejor espíritu pues para variar no ha sido en la mejor praxis, dados los niveles de pobreza o subdesarrollo en que esos países latinoamericanos aún se encuentran con respecto a los Estados Unidos de América, país en el que el sistema fue muy bien diseñado y acordado por la voluntad de quienes se adhirieron a él y ha sido una constante respetada como mecanismo crucial y central desde la independencia misma.

Es decir, estos países latinoamericanos han establecido Gobernaciones como sinónimo de Gobierno o Poder Ejecutivo, con Ejecutivos de elección popular, y con un aparato institucional de acción -ministerios o secretarías estatales o provinciales- de apoyo a dichos Gobernadores. Cuentan también con Legislaturas, normalmente de una sola Cámara de Diputados o Senadores de elección directa y popular, con elecciones simultáneas con las nacionales y a mitad del período presidencial.

**Son esos, sistemas en donde ciertamente la democracia participativa y representativa ofrece más posibilidades** que las que permite un régimen tan abigarradamente centralista como el costarricense, con un Gobierno nacional realmente hegemónico, y gobiernos cantonales muy débiles, en los que la noción de “legislatura” se pierde en la pobreza y pequeñez de miras o visión y disponibilidad, sobre todo, de los ciudadanos que llegan a ocupar los puestos de elección popular llamados “regidores”. No vemos que éstos reconozcan que ellos están llamados a ser, en el mejor espíritu de nuestra Constitución Política y de la más vigente doctrina política sobre gobierno local o municipal, los verdaderos legisladores cantonales.

En Costa Rica nada de esto funciona como debía. Y la Provincia, cuenta sólo para fines electorales, aunque su valor sentimental para los pueblos deviene político cuando se pretende “destronar” dicho concepto con alguno otro que implica, incluso, la partición geográfica del territorio, como es el caso con la noción de “región”, introducida en el país desde mediados de la década de los setenta pero sostenida, como lo hemos anticipado arriba, con débiles Decretos Ejecutivos y aún más débiles mecanismos de coordinación y participación de los protagonistas públicos y privados o sociales de ese desarrollo regional.

Que el país decida si conviene la provincia o la región como denominación geográfica de este ámbito sociopolítico, es un asunto que los políticos tienen que dirimir y plantear muy claramente.

Técnicamente, hay pros y contras para ambas opciones, y el país cuenta con especialistas que pueden sustentar mejor ambas tesis.

Hay provincias bastante desintegradas geográfica, económica y culturalmente hablando, como San José y Puntarenas. Pero, la noción de región no es que tenga mucho arraigo histórico y emotivo, aunque podríamos especular con el “absurdo dialéctico” de que de haberse seguido criterios geográficos modernos, nuestros “administradores coloniales” habrían seguramente configurado las provincias de maneras muy semejantes a como desde 1974/75 nuestro Gobierno empezó a identificar y organizar las regiones a partir de un importante apoyo de la cooperación técnica alemana.

Es útil, por otro lado, reconocer el pesimismo de muchos especialistas nacionales, por no decir el desconsuelo, cuando diagnostican que la regionalización territorial como MIDEPLAN la ha promovido, no ha sido adecuadamente aplicada por toda institución pública, ni siquiera en un mismo sector de actividad. Nos referimos a la delimitación geográfica de las regiones y a la escogencia de las sedes recomendadas por MIDEPLAN.

Si bien lo anterior es cierto, no es insuperable. Genera problemas de coordinación y comunicación entre muchas instituciones, pero en el mediano plazo éstas se han adecuado al menos en forma operativa, material, en sus criterios y mecanismos de planificación de actividades. Desde el punto de vista administrativo, lo que cuenta es el proceso real de transferencia de recursos que todo ente público casi sin excepción, ha practicado de San José a cada región de desarrollo. En última instancia, en una eventual recomposición territorial-constitucional-legal por regiones o provincias, nos resulta de elemental lógica que la homologación de criterios tendrá que ser base esencial de aquélla, y toda institución pública tendrá que adecuarse.

Nuestra apreciación estratégica basada en observaciones de muchos años, es la de que a nivel de región o provincia es donde mejor se puede articular el encuentro estratégico entre oferta pública y demanda social, y no a nivel de cantones. Pero es a nivel de cantones, sin embargo, a partir de donde mejor se puede materializar la más eficaz y productiva organización y prestación directa de los bienes y servicios públicos -ordenados desde la región o provincia-, según la demanda social concreta de usuarios y de grupos de estos ubicados en comunidades o asentamientos concretos.<sup>50</sup>

**Es precisamente en dicho nivel regional y cantonal donde se constata, año tras año desde que empezamos a estudiar estos problemas sistemáticamente a partir de 1974, la valiosa masa crítica de funcionarios públicos** que se han ido transfiriendo de San José a esos ámbitos territoriales, y que han llegado a conocer los problemas de las poblaciones que atienden de maneras más realistas que sus superiores jerárquicos ubicados en San José.

**Es en estos niveles territoriales donde también hemos podido identificar una enorme necesidad de la población civil por encontrar mejores mecanismos de intercambio y comunicación con el sector público costarricense**, experimentando más bien gran desilusión e impotencia cuando deben viajar a San José para que el Director Nacional o más bien el respectivo Ministro o Presidente

---

50. El documento referido *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*, de MIDEPLAN, también sustenta una estrategia a seguir en materia de descentralización, que no difiere mucho de todos modos de la estrategia plasmada en el Plan de Reforma del Estado 1990-94 de inicios de la Administración Calderón Fournier y que tuvo plena vigencia durante el primer año de Gobierno. En página 172, el documento aludido al inicio de este párrafo comenta la formulación de un “Proyecto de ley de descentralización... por parte del entonces Programa de Reforma del Estado, el cual fue analizado y avalado por la dirigencia de los Consejos Regionales de Desarrollo existentes en aquel momento”. Sus objetivos básicos eran: crear y propiciar el funcionamiento de la administración provincial y regional en el marco de la distribución territorial administrativa de la República; posibilitar la descentralización y desconcentración de funciones que, actualmente, ejercen la administración central y las instituciones autónomas, a favor de los gobiernos locales o de las entidades provinciales y regionales; fortalecer las municipalidades del país mediante la asignación de nuevos recursos, competencias y mecanismos de acción.

Ejecutivo, les decidan sobre aspectos elementales de su interés más local, que debían y podrían ser resueltos por los respectivos Directores Regionales u otros funcionarios menores pero técnica y cognoscitivamente bien preparados para hacerlo.

**Es útil recordar el Proyecto de Ley sobre “regionalización de servicios públicos” presentado en la corriente legislativa en diciembre de 1999 por la Diputada Joycelin Sawyers, del PLN, en el cual literalmente se pretendió elevar a nivel de Ley lo que desde la entonces OFIPLAN habíamos anticipado desde 1976 como política administrativa en materia de regionalización del desarrollo, o sea directores regionales de ministerios y entes autónomos con grandes atribuciones para decidir presupuestos, recursos y programas en el ámbito de cada región para así proporcionar respuestas más selectivas y cercanas a las prioridades reales de las poblaciones, de las que pueden racionalmente propulsar y definir los jercas y jefes centrales ubicados en las sedes de tales instituciones en San José.**

**Es en estos niveles, finalmente, donde encontramos que resulta preciso para el país desbloquear la creciente inhabilidad de las oficinas centrales o “josefinas” de ministerios y entes autónomos para asignar, hacer que se ejecute y controlar adecuada y eficazmente el voluminoso gasto para “desarrollo social y económico” del país asociado a cada uno de esos organismos.**

Es decir: no parece haber a estas alturas de nuestro desarrollo institucional ninguna capacidad central o centralizada en San José ya no sólo para identificar prioridades y definir políticas y programas que resuelvan los problemas en cada rincón del país, sino para asignar y controlar consecuentemente el gasto disponible año con año, de las formas más racionales requeridas por cada comunidad del país que depende de esos programas y servicios para superar su pobreza crónica o para desarrollarse más, o aún para sostener su nivel de desarrollo actual si éste es aceptable.

La capacidad de esas oficinas centrales para asignar el gasto anualmente, choca con la realidad de que los funcionarios centrales por un lado, desconfían por naturaleza de los directores regionales, a quienes endilgan por lo general toda suerte de inopias e incapacidad de acción y decisión; y por otro lado, no tienen por lo general esos mismos funcionarios centrales ninguna posibilidad de efectuar supervisión o control, y mucho menos una evaluación, de impacto o eficacia y racionalidad en la ejecución operativa de esos presupuestos ya en el ámbito de dichas direcciones regionales.

Es frecuente escuchar de funcionarios de oficinas centrales quejas sobre la incapacidad de decisión y acción de los Directores Regionales, quienes “debiendo actuar como ministros o gerentes” de la institución en cada región, no lo hacen sea por fundados temores, por mala formación, y por otros muchos factores incluso analizados en otros libros nuestros. Pero, se sigue adelante sin que esos funcionarios centrales y otros diversos analistas y especialistas, y grupos de interés y partidos políticos, y políticos como tales, reconozcan que *el sistema centralizado de administración pública en su conjunto, llegó, simple y llanamente, a su peor nivel de ineficacia.*

Vemos así, por ejemplo, a un Ministerio de Educación Pública con un voluminoso presupuesto ordinario, el más grande rubro de gasto individual en el Presupuesto de la República. Este se ejecuta, como casi todos, en gran parte desconcentradamente, por cuanto el grueso del gasto está constituido por salarios y gastos de educadores y centros educativos, los cuales por lógica operan “desconcentrados” físicamente, en cada comunidad o localidad. Cada Dirección Regional debe ciertamente actuar como si fuera el MEP en cada región o ámbito territorial, y cuenta para ello con un personal administrativo y técnico particular. Además, tal figura administrativa es muy clara en la Ley Orgánica del MEP de 1965.

Pareciera que es hora de que el país decida asumir una posición estratégica y contundente en cuanto al criterio de asignación del gasto público que crece y se ejecuta inexorablemente año con año, con o sin déficit fiscal.

Igual debe ser con la discusión sobre régimen municipal y la Resolución No. 5445-99 de la Sala Constitucional al proponer este autor que el principio sobre lo que es local no debe sujetarse –como plantea la Sala IV- a que un Juez interprete y resuelva caso por caso, sino que debe partirse de la posición envolvente de que más bien habría que justificar qué no es local para que una competencia o función sea asignada por Ley a un ente u órgano nacional y no local; **igual consideramos que en toda actividad pública es preciso definir y aceptar que cada colón de nuevo gasto cada año, debería de asignarse primero a los centros de prestación de bienes y servicios en cada comunidad del país, y que lo que “sobre” dentro de un orden de prioridades anuales que sólo puede establecerse sobre la base de planes seriamente formulados, se asigne entonces a estructuras superiores** (como direcciones regionales y oficinas centrales en San José).

**Es el anterior, un factor esencial que no debe dejarse de lado en el presente análisis, pues la tendencia de muchos funcionarios de “oficinas centrales” en San José es la de buscar un crecimiento de sus actividades pero a partir de un crecimiento de recursos para aplicarse en sus propias oficinas, y no en las regiones mismas.** Esta debilidad muy humana, implica en la praxis que tales oficinas centrales buscan más recursos y personal para poder incluso “controlar” mejor a las direcciones regionales, negándoles así a éstas la posibilidad de crecer cuantitativamente para desempeñar sus funciones, incluso de control de calidad de sus propios procesos y funciones más cerca del ámbito territorial donde éstos se ejecutan, con mayor capacidad. Esto hay que revertirlo.

Esa desconfianza que hoy día se genera por parte de funcionarios y jerarcas de oficinas centrales de ministerios y entes autónomos, con respecto a la capacidad y actitud de muchos de los funcionarios regionales de esas instituciones, sobre todo Directores Generales, entiéndase que constituye un factor de esencial relevancia a tomar en cuenta para la viabilidad política de dicha estrategia de transferir verdadera autonomía administrativa y técnica a los actuales funcionarios regionales de esos ministerios y entes descentralizados nacionales, deseablemente reconvertidos en nuevas instituciones o empresas de servicios públicos regionales o provinciales.

**Según se ha dicho tan reiterativamente a lo largo del presente texto, hay también una gran politización partidista por parte de dichos cuadros de tecnócratas** que genera desconfianza “continua y total” según el Gobierno en el poder. Esto lo verificamos constantemente en nuestras comunicaciones formales e informales con diversos funcionarios públicos de alto y medio nivel. Pero también hay una gran desconfianza técnica sobre muchos de ellos por cuanto de San José se aduce con insistencia que tales Directores Regionales son indolentes, y que no tienen iniciativa ni sentido de la responsabilidad para manejar los importantes recursos hoy puestos en sus manos vía “delegación” jerárquica.

El gran cuestionamiento que hay que prever sobre una estrategia semejante a la que planteamos, es el relacionado con la siguiente pregunta: ¿habría suficiente voluntad política en el Gobierno de turno para promover una legislación que efectivamente transfiera autoridad y recursos con autonomía administrativa a toda esa nueva estructura regional que surgiría de las actuales direcciones regionales de ministerios y autónomas, a sabiendas de que en muchos casos, dependiendo del Gobierno de turno, muchas de esas direcciones estarían en manos de “técnicos” o profesionales que no “pudieron” ser removidos o desplazadas por ese Gobierno y en consecuencia no son de su “confianza política” y permanecerían entonces en esas posiciones clave de por vida, hasta su pensión o hasta que cometan faltas significativas si la legislación resultante en empleo público las contempla? ¿O bien, técnicos que, según los jerarcas de turno, no son capaces profesionalmente hablando?

Es éste un factor ominosamente presente en el país, para efectos de cualquier reforma política e institucional. ¿Estarán los partidos de oposición dispuestos a avalar tal reforma si, por otro lado, se asume que el Gobierno que la promueva tratará de beneficiarse “dejando” en esas posiciones clave a correligionarios suyos? Es un factor presente también en una eventual reforma de juntas directivas de entes autónomos, o si se elimina el régimen de presidencias ejecutivas y se fortalecen las gerencias generales como hemos propuesto desde 1975 por distintos medios.

El factor es real, omnipresente. Hay que reconocerlo, y no evadirlo. Es preciso ubicar el problema en el contexto del interés nacional, y practicar un diseño tan integral del deseable cambio político-institucional, con pesos y contrapesos tan convincentes que los partidos políticos y sobre todo, la opinión pública, lo apoyen bajo la convicción de que el sistema resultante o recompuesto asegurará un equilibrio y eficacia mayor que el actual. Es aquí donde entra en juego el gran factor de contrapeso en una recomposición radical de este sistema y de sus reglas de juego actuales: la participación efectiva de la sociedad civil.

**Lo intentado en el país hasta ahora en este campo de participación del ciudadano, ha sido tímido.** La legislación se ha cuidado de no definir más que una participación muy marginal, muy tutelar, pero no decisoria. Hay que dar el gran salto que puede generar credibilidad y certeza de que si se descentraliza como la situación del país lo demanda, se logrará una mayor gobernabilidad y eficacia operativa del Estado, pues la sociedad civil -sus grupos de interés representativos, o grupos de usuarios- adquirirían un derecho de participación efectiva en dichos procesos decisorios, hoy vedados a ellos.

**A nuestro juicio, el factor determinativo para superar este *impasse político* podría ser el de lograr dicha inserción novedosa de la “sociedad civil” en ese nuevo tinglado o tramado institucional,** tanto a nivel de entes nacionales como en el contexto de nuevas estructuras cuasi-gubernativas regionales o provinciales, así como a niveles cantonales, distritales y comunitarios. Ello podría marcar la diferencia hacia un salto mayor en lo que sería una real y efectiva transferencia de autoridad, competencias y recursos incluso a individuos o funcionarios públicos que hoy o antes de esa gran reforma, estarían seguramente cuestionados por los partidos políticos en cuanto a su grado de confianza o desconfianza, o lealtad y deslealtad hacia ellos, o idoneidad profesional, como para decidirse a apoyar tal reforma o no.

## 5. **Costa Rica: las verdaderas macro causas del mal Gobierno y del *despiste integral* descritos previamente.**

*Los “males” recurrentes del país, nacen del gran incumplimiento que los partidos, con el beneplácito pasivo del pueblo, hacen del Art. 98, y los gobernantes del Art. 194, de la Constitución Política*

**Es importante que en Costa Rica la opinión pública como tal y los electores en particular, puedan contar con un marco referencial crítico sobre las grandes omisiones de análisis e interpretación de problemas nacionales en que todos los partidos políticos incurren, y que explican en gran medida el por qué de las carencias que sus cuadros dirigentes, incluidos quienes ganan la Presidencia de la República, manifiestan gobierno tras gobierno a través de las insuficiencias, desinformaciones y faltas de habilidades y destrezas necesarias para ejercer el poder político legítimo que la Constitución y las leyes ponen en sus manos con absoluta claridad para que lo ejerzan eficazmente.**

**El ciudadano tiene derecho** a conocer cuáles son factores, poco reconocidos y poco tratados, que a nuestro juicio explican grandemente por qué el país no es hoy un mejor país de acuerdo al modelo solidario y de bienestar consignado en la Constitución Política; por qué tantos derechos del habitante se han malogrado a pesar de los multimillonarios recursos presupuestarios efectivamente disponibles para el cumplimiento pleno de esos derechos, y por qué las instituciones simplemente no funcionan ni individualmente como sus leyes de creación mandan, ni grupalmente como otras leyes generales sobre dirección y planificación ordenan (Ley General de la Administración Pública de 1978 en su régimen de dirección política como se ha visto, y Ley de Planificación Nacional de 1974), y más bien se alejan tanto de sus cometidos sin que nadie lo señale y exija cuentas o sienta responsabilidades por tales incumplimientos e ineficacia, y sin que nadie las asuma tampoco.

**El ciudadano tiene derecho** a comprender el por qué de esa anonimía en la que nadie responde por nada a pesar de los reiterativos incumplimientos de promesas electorales por los partidos vencedores cada cuatro años, o por qué los incumplimientos de presidentes una vez que asumen el Poder y se comprometen públicamente ante el país en formales y enjundiosos discursos de inauguración, sólo para constatar año tras año que esos eran, en efecto, más discursos que un solemne cumplimiento de su juramento constitucional según Art. 194.

**El ciudadano tiene derecho, finalmente,** a comprender mejor por qué hay esa brecha extraordinaria entre ese juramento constitucional que todo presidente de la República y sus ministros, y legisladores, y contralores y defensores de los habitantes, asumen con aparente buena fe y seriedad cuando se juramentan, y el comportamiento real que se da desde el día siguiente, totalmente confuso, improvisado, aleatorio, casuístico, a total contrapelo de las pocas normas constitucionales y legales superiores que juraron cumplir y que obligan a un desempeño de excelencia y eficacia para lograr gobiernos excelentes y eficaces en el mejor cumplimiento de aquellos derechos constitucionales del habitante.

**Hemos podido verificar durante los últimos 32 años, cómo la mayoría de malas prácticas electorales y gubernativas** que a continuación son referidas, condenan al país desde los procesos electorales a sufrir malos gobiernos –o sea, poco eficaces y poco transparentes-, y cómo ello es un resultado directo de la **brecha que en Costa Rica existe entre la realidad jurídica del país** –claramente normada en la Constitución Política en términos del modelo de país solidario y de bienestar, o sea los derechos de los habitantes- así como del modelo de Estado presidencial y centralista tan sencillo de conducir, y un sistema político-electoral muy disfuncional pero simple también, **y la realidad sociopolítica** que en efecto vivimos, o sea nuestras prácticas diarias.

Si sólo los partidos cumplieran con el **juramento constitucional de “partidos” en el Art. 98** –comprometerse en sus programas a respetar el orden constitucional de la República- y luego, cuando sus distintos candidatos electos o designados ocupen la Presidencia, diputaciones, puestos de gabinete, juntas directivas, de regidores, alcaldías, etc., y cumplieran el juramento del Art. 194 –“observar y defender la Constitución y las leyes... y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino”-, o si una Contraloría de la República exigiera dicho cumplimiento como ha debido hacerlo todo este tiempo, de manera global, unitaria e integral, **tendríamos un país mucho mejor.**

El mal empieza por casa, o sea en los partidos políticos. Veamos el por qué, de acuerdo a nuestros análisis sobre el fenómeno (recuérdese el estudio referido en nota de pie número 5).

#### **Partidos: flor de campaña electoral y violadores permanentes de la probidad funcionaria**

**Los partidos florecen básicamente en campaña electoral**, pues el resto del tiempo a lo largo de un gobierno hay un divorcio grande entre el directorio y los comités varios del partido con respecto a la fracción legislativa, que es la que ofrece un papel relevante, o con el presidente de la República y el Gabinete en el Poder Ejecutivo. No tienen los partidos, cuadros permanentes de análisis de problemas, ni los diputados participan en tales tareas pues su involucramiento es total, de tiempo más que completo, con su función legislativa.

**Son normalmente funcionarios públicos de ministerios y entes autónomos, y de municipalidades**, quienes desvían su compromiso con la función pública y su sentido de probidad (según nuestra interpretación de lo que establece la Ley No. 8422 Contra la Corrupción, Art. 3) para aportar a los partidos políticos sus ideas concretas.

**Esto, hay que evitarlo pues mediatiza grandemente la majestad y sentido de neutralidad de la función pública y de los funcionarios como tales, y estimula la corrupción** debido a la red de impunidad que surge de la complicidad e incondicionalidad de esos tantos funcionarios con los partidos cuando llegan a ocupar posiciones de jefatura en puestos clave, inclusive auditorías internas,

asesorías jurídicas y proveedurías institucionales. El fenómeno lo hemos constatado en toda clase y nivel de puestos, desde gerentes generales y oficiales mayores, hasta conserjes y guardas civiles.

**Piénsese en lo que significa, de hecho, que un director de recursos humanos del MEP por ejemplo, o un director regional de salud, de educación, de agricultura o del IMAS y de cualquier ente autónomo,** o sea funcionarios que deben dedicarse al cien por ciento a su función pública y a servirles a los habitantes sin distinciones ni preferencias partidistas para no exponerse a ser interpelados o comprometidos por ciudadanos de ningún partido político, con frecuencia resultan electos diputados, o ministros o presidentes ejecutivos como reconocimiento al trabajo proselitista que realizaron en determinada campaña electoral. Es el caso hace más de un año que denunció un sindicato de educadores con relación a la “beligerancia” de la Directora de Recursos Humanos del MEP –denuncia que en apariencia la llevó a la renuncia tras ser escogida candidata a Diputada por el PUSC-, y son varios otros casos de éste y otros partidos políticos que se han dado en campañas electorales previas y que se están dando en estos momentos en otras instituciones, sin que nadie los denuncie.

Piénsese en lo que ello significa en tiempo, energías, falta de neutralidad en la utilización de sus funciones y de recursos institucionales –o sea del pueblo- para favorecer su nada solapada campaña a favor de su candidatura a tal o cual puesto político. Piénsese también en las consecuencias inmediatas si esas personas no resultan electas o nombradas por el Presidente ganador, o porque su partido pierde las elecciones, o sea piénsese en la evidente y lamentable situación institucional que se da al haberse expuesto tanto esos funcionarios: los jerarcas políticos nuevos del partido opositor, y los funcionarios de “carrera” también que son entonces favorecidos por aquellos por haber dado muestras del mismo proselitismo partidista, repudiarán y buscarán marginar a los funcionarios “perdedores”. Se malogra así durante los siguientes cuatro años la gran experiencia acumulada por éstos, en perjuicio de los usuarios en general que tienen derechos naturales idénticos, distorsionándose de manera tan grosera la calidad del servicio y el fin legal de la institución. **Lo deleznable es que el ciclo continúa, como ha sido desde hace 30 años cuando se instauró esta indeseable práctica como se verá abajo.** Igual situación se da cuando jerarcas superiores de instituciones o legisladores mismos, se presentan a cargos de elección legislativa –como los de Contralor y Defensor, o Magistrados- sin renunciar a sus cargos para ser considerados sin ataduras de ningún tipo.

**Es por ello que resulta preciso no perder de vista dicha Ley contra la Corrupción, pues tiene normas muy concretas y claras para ponerle coto a tal activismo político-electoral de muchos funcionarios públicos** que comprometen así la majestad e imparcialidad de sus cargos públicos sobre todo bajo el delito tipificado como TRAFICO DE INFLUENCIAS. Veamos el texto concreto de tres artículos de la Ley referida, para tener clara nuestra afirmación-denuncia:

**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.

**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, prevaleciéndose 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.**

Nuestro punto crítico es que si no se entiende y combate la anterior situación, el lector de este análisis puede estar seguro de que continuará en Costa Rica la creciente e infatigable corrupción que carcome personas e instituciones dentro y fuera del sector público, lo cual significa no avanzar hacia una sociedad igualitaria y productiva pues la corrupción, simplemente, evitará como está demostrado en tantos países subdesarrollados en el mundo -PNUD y Banco Mundial han aportado importantes mediciones y análisis recientemente- que tal situación ideal y viable se logre.

#### **Los partidos nunca confrontan la gestión del gobierno de turno**

**Los partidos políticos tradicionales y los emergentes, no acostumbran confrontar la gestión del gobierno de turno, y es por ello que las más de las veces plantean propuestas etéreas, difusas o dispersas** que, de quedar uno de esos partidos en el poder, constituyen una macro causa de la frecuente discontinuidad de estrategias, políticas y programas en marcha sin que éstas hayan sido denunciadas en sus debilidades para que el elector tenga conciencia de que se darán tales discontinuidades gubernativas y pueda entonces valorar las usuales consecuencias negativas “imprevistas” que normalmente ocurren a partir de aquella propuesta electoral del partido victorioso.

#### **Los partidos dan la espalda al modelo de país solidario y de bienestar y al modelo de Estado simple y manejable que la Constitución estableció desde 1949**

**Los partidos políticos mayoritarios y emergentes, han tendido a ignorar el modelo de país solidario y de bienestar configurado en la CP en forma de los derechos de los habitantes, pero también han ignorado las normas de oro constitucionales y legales superiores** que ordenan, o exigen, un excelente gobierno, y entonces **formulan sus propuestas electorales reiterando errores u omisiones históricas** que no permiten al elector reconocer las posibilidades de ese excelente modelo de país y de gobierno que han estado disponibles desde hace aproximadamente 32 años, sobre todo a partir de la Ley de Planificación No. 5525 de 1974, pues ésta articuló en gran medida ese propósito superior de objetivos de desarrollo basados en los derechos constitucionales, con excelentes normas y mecanismos para materializarlos vía la “actividad de planificación” sujeta a la competencia mayor de “dirección presidencial” de la gestión pública.

**Ténganse presentes los tres *macro artículos constitucionales*** que a nuestro juicio delinear ese país solidario, de bienestar y con libertades económicas para todos, que nadie parece recordar a la hora de formular “propuestas” ideológicas y programáticas:

**Artículo 46**, el cual prohíbe 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, mas también el derecho que tienen los consumidores y usuarios 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. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

**Artículo 50**, que consagra la obligación del Estado concomitantemente con el modelo-país consagrado en la misma Constitución Política, de 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 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.

**Artículo 74**, que declara irrenunciables 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 sean aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción.

### **Los partidos no forman a sus cuadros para gobernar excelentemente tal y como manda la CP**

**Los partidos, consecuentemente, no forman a sus “cuadros” para entender y asumir las enormes responsabilidades que tales “normas de oro superiores” imponen para ordenar la acción de gobierno por sectores de actividad y regiones de desarrollo, sobre la base de planes de largo, mediano y corto plazos que deberían ser promulgados formalmente por Decreto Ejecutivo y la Contraloría de la República fiscalizarlos, con un reconocimiento de cómo los presupuestos anuales tienen que transmitir esos objetivos de largo plazo.**

**Al llegar al gobierno**, tanto quien llega como presidente de la República como aquellos que lo acompañan en Gabinete y en cargos superiores en juntas directivas y presidencias ejecutivas, contribuyen por desinformación y falta de formación adecuada en *conducción y administración de procesos públicos* al tradicional desorden y fragmentación mostrados en los últimos 32 años en el manejo de las instituciones y de sus multimillonarios recursos disponibles para resolver los problemas del país, no resolviéndose ninguno de éstos que inclusive a nivel de programa electoral, esos partidos políticos siempre plantean como propuesta “seria y viable”. Nuestra tesis es que no hay seriedad ni viabilidad si no se reconocen los factores de conducción y administración “publicista” que fácticamente determinan si esas propuestas serán bien entendidas, asimiladas y debidamente “ejecutadas” por las instituciones y funcionarios disponibles. Los funcionarios usualmente muestran grandes insuficiencias en estos aspectos de *administración política* que a su vez contribuyen al fracaso de aquellas propuestas electorales. **Si éstas, en consecuencia, no reconocen desde su misma formulación tales debilidades, ya en el poder es difícil, pues ningún Presidente ni su equipo de colaboración inmediata pueden hacer algo** para subsanar sus propias limitaciones ni las de la burocracia existente para “hacer buen gobierno”.

### Los partidos omiten el reconocimiento concreto de las macro causas de tanta corrupción nacional

**Los partidos han ignorado persistente e interesadamente el reconocimiento de las macro causas que entronizaron a partir de 1970 las raíces de todos nuestros problemas de falta de transparencia y de eficacia gubernativa**, fuentes primarias de la escalada de corrupción pública y privada que muchos presencian con creciente estupor y con un sentimiento colectivo de que “todo está perdido”:

a) la instauración de la **Ley 4-3** de juntas directivas de entes autónomos, producto de un acuerdo ética y moralmente inédito y espurio entre don José Figueres y don Francisco Calderón Guardia, así consignado sin tapujos en el mismo texto de esa Ley de 1970. Ello significó una “primera gran declaración” de los partidos políticos en sentido tan nocivo, después de haberse dado la Guerra Civil de 1948 por razones parecidas: los altos puestos públicos de dirección de tales entes tenían que ser del peculio de los partidos políticos como tales y no del Gobierno de la República actuando en nombre de toda la colectividad (**pretensión espuria** que hoy choca con los artículos transcritos de la Ley contra la Corrupción citados atrás, aun cuando la misma pretensión siempre ha contravenido normas del Código Penal que nunca se han querido aplicar rigurosamente)

b) **la creación del régimen de presidencias ejecutivas** en mayo de 1974, y sobre todo su reglamento de octubre del mismo año, que trasladó a dichos funcionarios impuestos por el Consejo de Gobierno (entiéndase el Presidente de la República), todas las funciones otrora en manos de los gerentes generales, generando ello toda una secuela y escuela negativa de típico botín político (**nombramiento interesado de gerentes generales, de auditores, de asesores jurídicos, de proveedores institucionales, de jefes financieros y de recursos humanos, además de cuadros de asistentes “pega banderas” y de asesores temporales y fugaces que llegan a las instituciones sin arraigo ni lealtad a ésta, pero sí leales a sus presidentes ejecutivos y ministros que los llevaron; y, consecuentemente, leales al “partido”**). Sostenemos producto de nuestros sistemáticos estudios y observación de hechos desde 1974, que el **régimen de presidencias ejecutivas como tal no ha mejorado para nada la articulación** interinstitucional de tales entes autónomos entre ellos y con el conjunto de ministerios o Gobierno Central, o la “coordinación gubernativa” como dicen tantos analistas. El ciudadano observador común del desempeño de instituciones, seguramente percibe sin problema alguno y sin ser especialista universitario, la creciente **desarticulación interinstitucional** que todos los días y cada año impacta negativamente las expectativas de los habitantes por “mejorar su situación” y la del país

c) **creación informal desde 1974 de comités políticos del “partido”** en ministerios y entes autónomos, comités formados por funcionarios que instauraron las tristemente célebres “listas negras” de opositores y que estimularon el servilismo y activismo partidista al interior de las instituciones para favorecer los intereses partidarios, no institucionales ni del pueblo, **situación claramente tipificada en el Código Penal y en la nueva Ley contra la Corrupción como causas graves** que ameritan sanciones o el despido sin responsabilidad patronal tal y como anticipamos atrás, pues se produce una beligerancia partidista al interior de las instituciones que las convierte en un campo de batalla entre funcionarios con interés de servir a partidos políticos, no a los usuarios que requieren atención imparcial de sus derechos constitucionales violentados o no satisfechos del todo.

d) **tampoco han querido reconocer los partidos políticos, las exigencias de la Ley de Planificación de 1974** para una gestión transparente y planificada, y menos las de **la Ley General de la Administración Pública de 1978** que impone a los ministros unipersonalmente considerados,

actuar como **rectores de sectores o de grupos de instituciones con el Presidente, emitiendo directrices formales que orienten y ordenen su desempeño, fiscalizando su cumplimiento e interviniendo cuando se desvíen de ellas, ni han querido reconocer la ejecución regional** ordenada también por sectores para asegurar así la mejor y más unitaria prestación de bienes y servicios a la población en los asentamientos donde los habitantes viven. **En ausencia de todo esto, los partidos no ofrecen verdaderas soluciones de causa al hecho de que las instituciones vienen respondiendo crecientemente a intereses circunstanciales, cortoplacistas, particulares** de cada una o de su jerarca de turno, lo cual lleva a una imposibilidad material de contar con un buen gobierno y de que se resuelvan los problemas del país.

**En suma: los partidos mayoritarios y emergentes, no han expresado en sus programas electorales una identificación precisa sobre la importancia de los factores de conducción –dirección y planificación- de la gestión pública según esas normas constitucionales y legales superiores, y llegan con sus cuadros a improvisar, desordenar, desarticular la gestión de tantas instituciones y recursos reales disponibles para desarrollar al país. Muchos aquí consideran que todo Presidente, por serlo, tiene derecho a violentar la Constitución y las leyes, y gobernar como le “venga en gana”, sin someterse a la disciplina, transparencia y eficacia gubernativa que ese marco normativo superior ha establecido desde hace tantos años.**

Tal mediatización político-partidista y personalista entronizada en ministerios y entes autónomos, ha llevado como se anticipó atrás, a un constante nombramiento de funcionarios leales al partido de turno y al jerarca, como gerentes generales, asesores legales, auditores internos, jefes de proveeduría, recursos humanos y recursos financieros, además de otras áreas. Con tal red de interesados y de complicidad, no era de extrañar que se instauraran actitudes y prácticas corruptas como las que explotaron durante el 2004, y que siguen allí, imperturbables mientras no se confronten las causas que les dieron origen, muchas de las cuales es posible observar en el desarrollo de la pasada campaña electoral (moléstese el lector en algún momento por reconocer quiénes forman los cuadros dirigentes y quiénes fueron redactores de las propuestas electorales en los partidos, y constatará sin problema alguno que hay muchos funcionarios públicos de ministerios, entes autónomos y municipalidades quienes antes y después de las “4pm”, o sea de su jornada laboral ordinaria, son los que más aportan en ese aspecto, sin atender para nada –ni sus dirigentes superiores- la rigurosa normativa de la nueva Ley contra la Corrupción ni el mismo Código Penal en lo pertinente).

**El sistema superior de dirección de las instituciones, debe ser frontalmente recompuerto** para devolver sobre todo a los entes autónomos, su autonomía administrativa y técnica, pero dejándolos claramente sujetos a la dirección gubernativa por los ministros rectores de sector, como manda inconfundiblemente la Ley General de la Administración Pública y que los partidos se resisten a aceptar. En los ministerios, es preciso también intervenir con soluciones que vacunen a los funcionarios de carrera del virus del clientelismo partidista. **Pero, el punto es que los partidos no reconocen el problema a fondo**, ni proponen soluciones integrales como las aquí insinuadas, **ni la Contraloría General de la República ni la Defensoría de los Habitantes hurgan hondo y con realismo** en estas prácticas que afectan la racionalidad de la “Hacienda Pública” y la feliz consecución de los derechos de los habitantes.

**Los partidos incurren en los mismos errores conceptuales y jurídico-institucionales en la elaboración de programas electorales difusos y desarticulados, temáticamente hablando**

Las propuestas electorales de los partidos políticos mayoritarios y emergentes, acaban transmitiendo desarticuladamente en todo sentido sus “estrategias” en distintos campos sectoriales. Cada campo es un mundo aislado, pues es elaborado por técnicos y profesionales que aportan esa visión reduccionista producto de su misma práctica cotidiana en las instituciones públicas donde trabajan: el agrónomo, en lo suyo; el economista, también; el abogado, igual; el ingeniero civil o hídrico o eléctrico, también; el médico, el educador, el trabajador social, el planificador social, el administrador de empresas o público, el ingeniero industrial, inclusive el politólogo, el sociólogo, etc., igual. **O sea, todos EXHIBIENDO visiones unidisciplinarias**, que no reconocen que hay un fenómeno mayor al de sus propias disciplinas caracterizado por **los procesos de dirección y planificación que tienen un fundamento mayor en la CP y en esas pocas leyes superiores, y en los derechos del habitante**, que sí ordenan la organización y acción del Gobierno y sus instituciones, y sus políticas superiores, en formas unitarias y articuladas para realmente resolver problemas.

Entiéndase bien esta situación: el Estado como tal y en la Constitución Política, debe actuar en todo momento como una unidad orgánica de visión y acción. El legislador a partir de la definición global en la misma Constitución sobre tipos de entes públicos, lo ha subdividido en la praxis en muchas instituciones ministeriales y autónomas, además de las 81 municipalidades y 6 recientes intendencias municipales. Sea por razones de necesaria división del trabajo y especialización, o por evidente improvisación de legisladores y asistentes suyos en lo que es diseño institucional, o por fuertes demandas de grupos de presión, dicho Estado se ha dividido en múltiples instituciones con competencias legales distintas. Esto, no debía significar como ha sido en la praxis, que todas entonces debían operar fragmentada, desarticuladamente.

**El habitante del país no puede sufrir las consecuencias de esa falta de visión y responsabilidad de legisladores y gobernantes**, al crear unos instituciones sin sujetarlas explícitamente a normas de dirección y planificación superiores, y al conducir los segundos a tantas instituciones sin tomar conciencia o responsabilidad política y legal de que al menos el Artículo 140.8 de la CP los obliga a una conducción integral del total conjunto de ministerios y entes autónomos. Las municipalidades son autónomas del Poder Central, y constituyen objeto de otro tipo de análisis para entender por qué funcionan tan ineficazmente en todo sentido.

**La Ley de Planificación Nacional de 1974 y la Ley General de la Administración Pública de 1978, más ahora la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001**, constituyen un marco superior que ha permitido todo este tiempo una conducción unitaria e integral, y en consecuencia mucho más efectiva, de todo ese aparato institucional al menos del ámbito nacional que compete al Presidente de la República y a sus ministros, dirigir sin excusas de ningún tipo hacia un desempeño más efectivo. Al dársele la espalda por todos, y esto significa presidente de la República, ministros, presidentes ejecutivos, funcionarios superiores, abogados institucionales, auditorías internas, Contraloría de la República, Defensoría de los Habitantes, el lector podrá comprender cómo entonces **ha tendido a imperar la cómoda fragmentación y desarticulación de quienes prefieren tal estado de cosas por la independencia que les da, en vez de la disciplina y transparencia, y esfuerzo de articulación interinstitucional** –lo cual realmente exige muchas mejores prácticas laborales de todo tipo, y más energías y dedicación laboral- que habría producido para la colectividad nacional muchos mayores resultados y bienestar.

Si la elaboración de los programas de partidos políticos, es nuestra conclusión mayor, está en manos de funcionarios públicos que le han dado la espalda en la praxis de sus funciones a estas reglas de juego mayores para un mucho mejor gobierno, no serán sus aportes mejores en la visión y contenidos político-programáticos volcados en aquellas propuestas electorales. Si los electores, por su lado, ignoran esta situación, no estarán nunca en condiciones de valorar críticamente estas debilidades estructurales, y exigir de los partidos una modificación sustancial de visiones y prácticas hacia muchas mejores, unitarias y viables propuestas electorales de gobierno.

**En tales programas tradicionales de partidos políticos, la cuestión agropecuaria aparece divorciada de la comercial e industrial, y de lo pertinente al crédito público y a la política hacendaria (la cual resulta casi siempre inexistente o etérea pues nunca se profundiza en las verdaderas causas del problema fiscal y menos propone las acciones que las confronten frontal y radicalmente pues se “afectan” simpatías o apoyos de importantes individuos y grupos de presión que además financian copiosamente las mismas campañas electorales, de manera solapada o abierta). En los demás campos sectoriales, o sea en turismo, educación, salud, lucha contra la pobreza, vivienda, infraestructura portuaria y vial, etc., se evidencia en todos los casos la falta de ese hilo conductor de dirección y planificación que en los ámbitos nacional, regional, sectorial e institucional debe ser aplicado coherente y consistentemente en una estrategia o propuesta electoral por todo partido político. Un perdido capítulo sobre “reformas institucionales”, es todo lo que aparece en algunos programas electorales pero sin una convincente y orgánica vinculación con las formas en que los especialistas en cada otro campo transmiten sus visiones e ideas técnicas o sustantivas, más bien de maneras totalmente divorciadas de ese marco mayor que debería condicionar desde un inicio la formulación de la totalidad de los diagnósticos y propuestas sectoriales y regionales.**

**El fenómeno y requerimientos mayores de dirección y planificación unitarias e integrales, no se reconocen ni se desarrollan en tales propuestas electorales, y esto el lector puede confirmarlo leyendo programas electorales anteriores, y podrá constatarlo fácilmente en las propuestas de la campaña anterior. Esto ha sido así aun a partir de los rigurosos requerimientos de la Ley No. 8131 del 2001 sobre presupuestos públicos en cuanto a su disposición de vincular objetivos y metas de los planes y presupuestos institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 4 y varios otros, en esta Ley). La Contraloría tampoco lo exige con sustento articulado en la LGAP y en la Ley de Planificación Nacional, sin las cuales no es posible –según lo hemos reiterado una y otra vez– aplicar correcta e integralmente la primera, pues ésta omite precisamente una referencia directa a los ámbitos sectorial y regional de la *estrategia integral de desarrollo* que debe plasmarse en un Plan Nacional de Desarrollo. Esas otras dos leyes generales, ni fueron eliminadas ni sustituidos sus muchos mecanismos de dirección y planificación, por la Ley No. 8131.**

El ignorar estas exigencias legales, ha significado que todos en el contexto público y quienes vienen de afuera a ocupar posiciones políticas y técnicas cada cuatro años, construyen propuestas estratégicas y programáticas sin molestarse en plantear correctamente sus visiones y prácticas tradicionales, las cuales han dado al traste hasta hoy con el modelo de país solidario y de bienestar que el Constituyente de 1949 nos legó en la forma de claros y extraordinarios derechos del habitante para ser tutelados y administrados con sentido unitario e integral.

### **En la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición no ejercen un efectivo control político sobre el Gobierno**

Los partidos, sobre todo los de oposición, no ejercen en la Asamblea Legislativa cuando llegan, un control político efectivo, pues al darle la espalda a esas normas de oro superiores, omiten la organización y comportamiento requeridos para exigir del Gobierno y sus instituciones con un mayor valor agregado que como hoy lo hacen. Interpelar a ministros (Art. 121.23 y .24 de la CP) como rectores de sector según la LGAP Art. 27.1, les daría muchos mejores frutos pues podrían exigir cuentas de los entes autónomos bajo su mando político sin tener la Asamblea que aprobar los presupuestos de éstas, como algunos desean. Organizarse por “ministros sombra sectoriales”, no toma ninguna nueva ley o reforma constitucional, pero no lo han querido hacer por razones que desconocemos ya que lo hemos propuesto públicamente y de manera particular a ciertos dirigentes de varios partidos políticos, sin ningún eco de su parte.

Vigilar y exigir cumplimiento de esas normas de oro y leyes superiores, mas también de leyes específicas y de entes particulares para determinar su grado de comprensión y aplicación, es algo que tienen que hacer y no hacen los diputados, inclusive por no contar con el auxilio obligado que en ésta y otras materias debe proporcionarles la Contraloría General de la República.

No debe cometerse el error que cometió el PLN hace doce años, cuando designó ministros y presidentes ejecutivos “sombra” y el esquema falló aparatosamente según lo reconocieron públicamente después de un año de prueba. Dicho error consistió en dispersar tal figura fuera de la Asamblea Legislativa, o sea designando a personas de “trayectoria” pero no legisladores, lo cual entronizó una base de “exigibilidad” de cuentas muy débil, no dándosele a los legisladores el rol fundamental y aglutinante de “exigidores de cuentas” aprovechando sus naturales competencias legislativas de “control político”; segundo, se debilitó la base jurídica-conceptual que habría permitido mejores dividendos, cual era la de ejercer dicho “control político” sobre ministros en su condición de rectores de sector pues estos tienen que responder por los presidentes ejecutivos o entes autónomos bajo su mando político. De esta manera, hubo muchos “exigidores de cuentas” sin poder, y entonces los “rendidores de cuentas” –ministros y presidentes ejecutivos- acabaron no rindiéndolas a nadie. Sobre todo: se aplicó la típica modalidad costarricense de visión y acción fragmentada o desarticulada que no lleva a nada, tal y como se practica el “control político” actualmente en la misma Asamblea, dedicando una hora del día a hacer comentarios sobre jerarcas o instituciones particulares, sin fijar esa macro responsabilidad de pedir y rendir cuentas por SECTOR DE ACTIVIDAD y por REGIONES DE DESARROLLO, siendo éstos conceptos y ámbitos reales y jurídicamente consagrados en los que se produciría un mucho mayor valor agregado en la acción del gobierno y de sus jerarcas superiores, o sea el Presidente y sus ministros.

### **Los partidos incurren en una enorme omisión y falta de transparencia cuando no materializan su propuesta electoral victoriosa, en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo**

Los programas electoralmente planteados, no constituyen casi nunca la base obligada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y nunca de planes sectoriales y regionales. El partido que llega, se desliga de ello y procede a elaborar planes cuando quiere, pues nadie lo exigía salvo la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, sin dar cuentas obligadas de cómo retoma ya en el poder, su propuesta electoral de gobierno. Estas propuestas electorales, deben ser de aplicación obligatoria a partir del 8 de mayo cuando el “partido” asume el Gobierno, y así debería exigirlo la Contraloría de la República, dando un tiempo prudencial para ajustarlo y convertirlo en Plan Nacional de Desarrollo,

por Decreto Ejecutivo, de manera que sea vinculante y obligue a todo partido político en lo futuro, a reconocerlo y confrontarlo para proponer sus nuevas “ofertas electorales” en las siguientes elecciones, y la Contraloría vigilar que ello sea cumplido con apego al ordenamiento jurídico superior aquí referido.

Esta simple acción permitiría que, finalmente, los “que llegan” al Gobierno no puedan discontinuar todo lo que se les ocurre del “anterior” sin dar cuentas claras y justificadas por ello, ante la Contraloría misma.

**Los partidos de oposición no exigen del Presidente un informe anual basado en el Plan Nacional de Desarrollo, ni de los ministros como rectores de sector basados en planes sectoriales.**

Los partidos sobre todo de oposición una vez en la Asamblea Legislativa, no exigen del Gobierno que el informe anual de labores a presentar el 1<sup>a</sup> de mayo por el Presidente de la República (Art. 139.4, CP), se circunscriba al Plan Nacional de Desarrollo como marco de referencia que ellos han de estar vigilando y exigiendo que se cumpla en todo momento sobre la marcha del año –y no cualquier “informe” como mejor le parezca al Presidente de turno- como parte inherente del tipo de control político sobre el Gobierno que pueden ejercitar con mucho mayor valor agregado y sin necesidad de nuevas leyes. Se lograría así un marco referencial de rendición y exigencia de cuentas transparente y objetivo para enjuiciar la labor del Presidente, y de sus ministros y “sus sectores de actividad” según la misma CP lo establece en su Art. 144 para éstos, ampliado por la LGAP en su Artículo 27.1 referido previamente. La Contraloría tampoco contribuye a estas mejores prácticas, y sus Memorias Anuales son la mejor evidencia de tal omisión contralora en la observancia, bajo esos parámetros mayores de sectores de actividad y regiones de desarrollo, de lo que es su obligación competencial de vigilar la Hacienda Pública según Arts. 183 y 184 de la CP.

**Los continuos clamores formales de partidos y grupos sociales por una “mayor participación ciudadana”, dan la espalda a toda una normativa diversa y sólida que la establece desde hace mucho tiempo.**

Un vicio frecuente de los partidos políticos pero también de grupos de la sociedad civil como cámaras empresariales y sindicatos, académicos y diversos centros de estudio de la realidad nacional, es exigir una y otra vez “mejores mecanismos de participación y concertación sociales”, sólo para descubrir –al menos el suscrito- que hay un arsenal de leyes de recursos naturales –biodiversidad, forestal, agua, suelos, áreas silvestres, la Ley Orgánica del Ambiente de 1995-, de niñez y adolescencia con el Código Nacional de Niñez y Adolescencia, de planificación urbana (1968) y nacional (1974), a nivel cantonal con el mismo Código Municipal, que ya han creado órganos concretos y mecanismos participativos y hasta co-decisionarios con representantes de dicha sociedad civil, que no sólo no han sido ejecutados o activados plenamente, sino que son ignorados por omisión o desinformación interesada por esos mismos grupos sociales -y ciertamente por los funcionarios públicos y jercas con obligación de activarlos-. Pero se sigue clamando por “verdaderos” y más mecanismos y órganos de participación ciudadana.

**Los partidos en la Asamblea Legislativa, producen legislación sin tomar debida nota del marco constitucional y legal superior arriba referido, con consecuencias nefastas para el país**

Los partidos y sus legisladores, producen legislación desarraigada de esas normas de oro superiores que ya establecen reglas y mecanismos para lograr un excelente gobierno. Al ignorarlas, incorporan nuevos órganos y mecanismos supuestamente “decisores” o “coordinadores”, debilitando los de orden superior que ya existen y diseñando los “nuevos” bajo parámetros o criterios inefectivos (crean, por ejemplo, “órganos colegiados rectores” o instituciones “rectoras”), no debiendo hacerlo pues el único órgano rector constitucional según la misma Sala IV lo ha dirimido desde hace años, es el Poder Ejecutivo de cada ramo, o sea el Presidente actuando con el respectivo Ministro; pero, ninguno nunca responde por los recurrentes fracasos en todo campo de actividad nacional, ni nadie le exige como debía. El resultado neto de tal producción legislativa descontextualizada, es que ésta no produce transparencia ni logra eficacia, y aquellas “normas de oro” que nos tendrían colectivamente mucho mejor, no son observadas ni exigidas por nadie.

**Los partidos ofrecen o predicen cambios del “sistema político” sin una visión global y unitaria.**

Peor aun, ocurre cuando los partidos proponen “cambios del sistema político” y hasta enuncian la necesidad de una “Constituyente” pero omiten normalmente el reconocimiento del complejo panorama representado por un sistema político, tal y como se expuso arriba, y entonces se circunscriben a simplificaciones de tipo unilateral, como “parlamentarizar”, o a veces descentralizar hacia los municipios, pero nunca haciendo acopio de lo que es el sistema político en su total conjunto y en sus dimensiones horizontal y vertical con los modelos políticos que el mundo ofrece con distintas repercusiones en la calidad y eficacia del régimen democrático, o sea omitiendo el análisis del impacto pretendido sobre los factores de REPRESENTACION Y PARTICIPACION CIUDADANAS como parámetros para realmente hablar de un diseño macro unitario y articulado hacia un MEJOR SISTEMA POLITICO.Y, sobre todo, sin reconocer por qué hemos sido tan incompetentes y negligentes en la puesta en práctica del extraordinario modelo de país configurado en nuestra Constitución Política, pues dichas debilidades de comportamiento sociopolítico se transferirán automáticamente cualquiera que sea el “nuevo modelo político” o la “nueva Costa Rica” que acordemos a nivel retórico o conceptual, sin reconocimiento de las carencias que nos caracterizan de toda una vida en la administración política de nuestra Constitución Política, cualquiera que ésta sea en cuanto a contenidos... hasta el presente.

**Los partidos contribuyen con sus propuestas electorales, a la difusión y dispersión del ciudadano sobre las posibilidades reales del país por mejorar radical y realísticamente en todo.**

Resulta una conclusión interpretativa muy bien fundamentada, el afirmar que al omitir los PARTIDOS POLÍTICOS todo este marco referencial superior con fundamento en la Constitución y en esas leyes generales o superiores que ya disponen un determinado ordenamiento del ejercicio del poder político institucionalizado por SECTORES DE ACTIVIDAD y REGIONES DE DESARROLLO, y PLANES de largo, mediano y corto plazos, y su inexorable articulación programática y financiera con los PRESUPUESTOS que disponen anualmente del voluminoso gasto público para el desarrollo del país,

pero también de un comportamiento sociopolítico determinado mucho más eficaz que el prevaleciente hasta hoy día, incurren ellos en “formulaciones programáticas” para fines electorales que muestran, como hemos dicho previamente, un contenido interpretativo y propositivo que acaba en “políticas públicas o de estado” inviábiles, desarticuladas dentro de un mismo campo de actividad o sector, y con respecto a otros.

Es el caso del sector ambiente y recursos naturales, complejo y multitudinario, así como el de “lucha contra la pobreza” o sector trabajo y seguridad social, el agropecuario, de salud y educación, y varios otros, en los que nunca se logra percibir el reconocimiento de esas normas superiores de oro en sus dimensiones institucionales y humanas, a saber: la dimensión nacional, regional, sectorial e institucional de las políticas o propuestas; su dimensión de largo y mediano plazo, más que de corto plazo; la responsabilidad de ministros particulares por la conducción o dirección de su ministerio conjuntamente con otros y varios entes autónomos que manejan programas que deben estar sujetos a su dirección política y no a la del jerarca que sólo “administra” tales programas, de suerte que el ciudadano acaba no teniendo o sabiendo a quién exigir unipersonalmente, sino que “enfrenta” todo un enjambre de “jerarcas” que evaden responsabilidad y capacidad de respuesta “de conjunto” a las exigencias o demandas de aquél en sustento de sus derechos constitucionales.

Imagínese a una familia pobre, o a una familia campesina, enfrentada en sus pueblos o caseríos donde viven, a tantas instituciones representadas por “agentes regionales” sin capacidad de decisión, con programas múltiples a los que tienen derecho según su situación socioeconómica relativa pero que por estar en manos tan dispersas y dependiendo de centros de decisión en San José, les resultan inalcanzables aun fragmentadamente considerados esos bienes y servicios, o prestaciones; peor aun, si se considera que para muchas familias tales servicios o bienes deben ser entregados integralmente y al mismo tiempo a cada una para resolverles sus problemas también integrales; o, enfrenta la familia los trámites numerosos y distintos que las instituciones imponen, a pesar de las exigencias de la reciente Ley de Simplificación de Trámites que no ha sido aplicada por el Gobierno ni exigida por la misma Contraloría, organismo que tiene la fuerza y competencia legal para hacerlo, si cumpliera con su Ley Orgánica y las otras leyes aquí referidas que regulan los procesos mayores de dirección, planificación y presupuestación.

Con tal sentido de desubicación conceptual y de improvisación, se puede augurar que Costa Rica nunca logrará entenderse a sí misma en sus debilidades históricas, y en consecuencia nunca logrará plantear en la justa dimensión de esas debilidades, cómo confrontarlas y superarlas con visión global, estratégica y unitaria de lo que es un modelo país, un modelo Estado y un sistema político viable y eficaz para hacer dicho modelo de país una realidad en mucho menos tiempo del que cubre a una generación de nuevos ciudadanos.

**La incidencia que todo lo anteriormente descrito ha tenido en la falta de respuesta de los partidos para propiciar un abordaje eficaz y confiable en la suscripción de tratados de libre comercio internacional.**

En la reciente discusión sobre el TLC, el gobierno de la República desatendió la aplicación de todas las “normas de oro” referidas para producir un excelente y consensuado documento: la negociación la tuvo el Ministro de Comercio Exterior y su equipo; participaron grupos empresariales y sociales, pero de una manera que no reflejó lo que debió haber sido un aporte protagónico de cada sector de actividad bajo otros ministros rectores, y se omitió un aporte protagónico de cada región de desarrollo pues en cada una intervienen actores de muy distinta perspectiva y naturaleza de quienes los representan en cámaras o cúpulas nacionales en cada campo de actividad (agricultores –arroceros, meloneros,

ganaderos, maiceros, productores de frutas y hortalizas, etc., empresarios turísticos, industriales, municipalidades; organizaciones sindicales y sociales, etc.). No es lo mismo presentar dicho Ministro de Comercio en un Consejo Económico o en Consejo de Gobierno avances del proceso, que haber sometido a consulta obligada y sistemática los diversos planteamientos de inicio a más concisas y realistas consultas “sectoriales” por cada ministro rector a los más importantes interlocutores técnicos –funcionarios públicos experimentados y con visión- y civiles o sociales de su sector. Hubiera asegurado así una mayor participación de actores que con visión de sector de actividad, no participaron en el proceso.

Los partidos y el Gobierno no han mostrado tener conciencia de cómo la improvisación en el ejercicio del poder político institucional prevaleciente en el país, incidirá perniciosamente en el eventual TLC y en la conducción misma de toda la gestión pública

Sostenemos que nadie planteó en la discusión sobre el TLC, cómo nuestras debilidades ordinarias históricamente verificadas en nuestra incapacidad e incompetencia para “administrar” el país y el Estado legado por los Constituyentes de 1949, seguirían presentes en la eventual aprobación del TLC con Estados Unidos, constituyéndose entonces en el peor obstáculo para que el país derive los beneficios que se predicaban. No se trata de reconocer la necesidad de “nuevas instituciones”, sino de reconocer la incapacidad mostrada por todos en el país, pero en particular por los partidos y los gobiernos, para materializar el país que debimos haber tenido según la CP. Asumir ese TLC u otros sin confrontar las grandes debilidades conceptuales y de acción aquí denunciadas, implicará continuar con los mismos vicios e improvisación y manejo arbitrario de los procesos y recursos públicos actuales, y futuros que surjan. Esto ha quedado evidenciado en los previos convenios de libre comercio con Chile, México y Canadá, en los que los multimillonarios recursos efectivamente puestos al servicio de “reconversiones productivas” han sido fragmentados en varias instituciones que operan fuera de una estrategia gubernativa unitaria e integral, no produciendo entonces el efecto idílicamente formalizado cuando tales programas se han aprobado legislativamente o por el gobierno de turno.

La mayor evidencia de esta posición nuestra, es que en el documento de sustento del TLC aprobado por el Gobierno, no aparecen ni análisis ni reconocimientos sobre cómo estas “normas de oro” superiores previamente referidas debían dar lugar a toda una estrategia de conducción política y administrativa de dicho TLC –o sea, estrategia de dirección y planificación- que permitiera identificar que en tal fase de instrumentación, el país iba a hacer uso de esas “normas de oro” que sí permitirían prácticas institucionales y presupuestarias propias de un excelente gobierno, y en consecuencia para producir un mejor país a partir del TLC, e inclusive para confrontar y aclarar aspectos turbios en el actual texto ya aprobado por los Estados Unidos y por varios países centroamericanos sobre la jerarquía de las fuentes del derecho en cada país, de frente al derecho internacional.

**La Contraloría de la República: contrapeso constitucional del poder hegemónico presidencial que no ha funcionado ni sabido exigir de éste como debía, para tener gobiernos excelentes que desencadenaran un país más desarrollado en todo sentido.**

Es por todo lo anterior que hemos sostenido desde hace 32 años también, que si los gobernantes de turno no gobiernan como tienen que hacerlo, la Contraloría General de la República podría lograrlo para bien del país, si sólo el Contralor de turno tuviera y transmitiera la visión global y estratégica aquí delineada, a sus cientos de colaboradores para, juntos, exigir del gobierno ese ordenamiento macro, meso y micro que es indispensable y posible con sustento en el concepto mayor constitucional de “vigilancia de la Hacienda Pública” en el Art. 183, y de las funciones y competencias otorgadas a dicho organismo de “contrapeso” en el Art. 184. ASI DE SENCILLO. De la misma manera aunque con menos competencias, la Defensoría de los Habitantes ha incurrido en exactamente la misma omisión.

De aquí surge una necesaria actividad por parte de dicha Contraloría General, que nunca ha realizado según nuestras observaciones adecuadamente documentadas desde hace tanto tiempo: su necesario asesoramiento a los partidos políticos, sobre todo previamente a cada campaña electoral, para instruirlos sobre las reglas de juego anteriormente enunciadas y analizadas como grandes omisiones de dichos partidos.

La Contraloría tiene que dar un paso adelante e involucrarse en tal labor con pleno sustento en el ordenamiento jurídico que la rige, y no sólo su Ley Orgánica. Su obligación de vigilar la Hacienda Pública y exigir del gobierno e instituciones y municipalidades el fiel cumplimiento de las “normas de oro” que hemos referido a lo largo de este análisis, y que afectan de maneras directas la racionalidad en la asignación y ejecución del gasto público debe llevarla, sin violentar ninguna ley ni sus propias competencias técnicas y administrativas, a prevenir los desmanes y errores que luego los partidos políticos cometen cuando llegan al Gobierno a improvisar por estar totalmente desprovistos de la visión y mecanismos que a nuestro juicio interpretativo, reiteramos, les permitiría gobernar con excelencia, lo cual significa con eficacia y transparencia, sin tanta corrupción.

### *¿En qué se ha fallado en el control o fiscalización de los multimillonarios recursos públicos?*

En enero del 2005 remitimos una extensa carta a la entonces Contralora en ejercicio Marta Acosta, a raíz de una publicación suya en La Nación el domingo 16 de ese mismo mes sobre el tema de “control”, pues consideramos que era muy importante dirimir, como en todo otro asunto de interés público y político, los conceptos clave en juego.

Dijimos entonces que era esencial, primeramente, reconocer la existencia en Costa Rica de tres Poderes independientes entre sí. Se debe dar un control político superior sobre la base de la evaluación del desempeño y resultados que la Asamblea Legislativa debe realizar sobre el Poder Ejecutivo, con el auxilio obligado de la Contraloría General de la República en los aspectos de control de legalidad, contable y de “eficiencia” –que es a nuestro juicio más de eficacia, sobre todo si lo que está en juego es asegurar el cumplimiento de las leyes por toda institución, entendiéndolo que toda ley define los objetivos y funciones de ellas.

Pero es preciso entender también que quien dirige, tiene que controlar y evaluar el impacto de sus decisiones y de las acciones así desencadenadas. Este tipo de control y evaluación administrativo, es consustancial al ejercicio de funciones directivas, y tiene que ejercerlo de manera concreta el Poder Ejecutivo –Presidente y cada ministro- sobre el total conjunto de la Administración Pública bajo su dirección política y por sectores de actividad.

Se debe, en adición, controlar y evaluar la asignación y ejecución de recursos en función de las políticas públicas “en juego”, sean ellas legalmente normadas en cada ley –porque sí hay enunciados de política gubernativa permanente en las mismas leyes, aunque casi nadie lo ve ni lo valora así, ni siquiera la Contraloría de la República-, o sean tales políticas objeto de formulación coyuntural por el mismo Poder Ejecutivo con respecto a entes autónomos y a ministerios de otros ramos.

Hay, así, una obligación de la Asamblea Legislativa *per se* y con auxilio de la Contraloría de la República, y hay una obligación de ésta *per se* y en apoyo de aquella, de controlar y evaluar el desempeño y resultados del Gobierno y sus instituciones.

Hay una obligación concurrente del propio Gobierno o Poder Ejecutivo, de controlar y evaluar su propio desempeño y resultados.

La Ley No. 8131 del 2001 introdujo conceptos claros de control y evaluación de resultados que, como también hemos insistido reiterativamente a lo largo del presente texto, no pueden verse divorciados de los conceptos y competencias mayores de dirección en la Ley General de la Administración Pública de 1978 y de planificación en la Ley No. 5525 de 1974, pues aquellos seguirían resultando insuficientes por imprácticos o incompletos.

Pero, la Contraloría y la Asamblea Legislativa siguen sin asimilar y ejercitar el fundamento contralor o fiscalizador que estas tres leyes les proporcionan con total claridad y unidad de visión y de métodos, y en claro sustento del Artículo constitucional 121.24.

Esos conceptos de dirección y planificación referidos en el párrafo anterior, sí constituyen un natural “sistema” que está debidamente normado por MIDEPLAN desde 1979, que no ha sido bien percibido y ejercitado por la Contraloría, ni por la Administración activa, en gran parte por pérdida de liderazgo de aquel Ministerio producto de la indiferencia de los últimos presidentes de la República hacia la vital actividad de planificación de los procesos públicos.

La improvisación en materia de conducción política y gerencial, por su lado, hace que en los puestos de jefatura que deben dirigir, planificar, organizar, controlar y evaluar, haya personas que no tienen una mínima idea o formación en estos campos. La Contraloría debería exigir también del Gobierno que no improvise más en esta materia.

Sostenemos que hay controles de controles, y que existe una “vigilancia integral” sobre el desempeño y resultados que el Poder Ejecutivo tiene que aplicar con relación al resto de la Administración Pública según el mandato constitucional del Art. 140.3 y 140.8 a nivel macro, pero tanto dicho Gobierno o Poder Ejecutivo como la Contraloría no parecen haberlo entendido ni ejercitado así.

La Contraloría tampoco lo ha exigido como debía en su condición de órgano rector del “sistema” u ordenamiento de control y fiscalización superior contemplado en su propia Ley Orgánica, Arts. 1 y 12, articuladamente interpretados con otros artículos de dicha Ley Orgánica y de aquellas otras leyes arriba referidas que también le imponen obligaciones a la Contraloría en cuanto al cómo y qué fiscalizar sobre todos los “entes y órganos que integran la Hacienda Pública”.

Lo “evaluativo”, no resulta en nada novedoso si no se da lo “preventivo” de la fiscalización pues ésta por fuerza tiene que incorporar lo anterior.

Por su lado, dichas “prevención y evaluación” sólo podrían ser eficaces y constituirse en ese bloqueo infranqueable contra la corrupción y la impunidad que todos anhelamos, si el Gobierno dispone –por voluntad propia o por exigencia de la Contraloría– su actuación ordinaria por sectores de actividad y regiones de desarrollo con los ministros asumiendo la responsabilidad de dirigir como rectores sectoriales los grupos de instituciones a cargo de prestaciones vinculadas a derechos constitucionales,

que sólo unitaria e integradamente pueden satisfacerse plenamente y no por acciones institucionales divorciadas entre sí.

Esto no se ha dado hasta ahora en flagrante incumplimiento de esas pautas constitucionales y legales superiores, y ha causado un gran efecto “ducha” o de aspersión en el país en cuanto a la asignación y ejecución del multimillonario gasto público dedicado al desarrollo, déficit fiscal incluido. Los problemas nacionales no se resuelven a pesar de tantos recursos que adecuadamente integrados y asignados con visión unitaria y capacidad de acción integral, sí permitirían resolverlos de mucha mejor manera.

La fiscalización preventiva exige un esfuerzo de análisis estratégico evaluativo precisamente por sectores y regiones, que ni el Gobierno ni la Contraloría, ni la Asamblea Legislativa en control político, practican al momento de valorar y aprobar PAOs y presupuestos anuales, pues desde ese mismo momento de formulación de los PAOs cada año, los resultados previstos por el Gobierno y las instituciones muchísimas veces muestran distorsiones, lagunas, desencuentros y omisiones enormes, todas las cuales son “pescables” o captables al dictaminar la CGR evaluativamente en al menos dos momentos fijos al año según la Ley No. 8131, y cada vez que la Contraloría lo considere conveniente, y lógicamente con cada estudio o investigación por iniciativa propia o a solicitud de “partes” según su Ley Orgánica le autoriza (Arts. 22, 25 y 28, entre otros), o a solicitud de Diputados.

El control interno en una institución, integralmente considerado, no se agota en la labor de una auditoría interna, pues el jerarca tiene la obligación y la potestad de controlar y evaluar sus propios procesos que son producto de sus propias decisiones, tal y como se dijo arriba. La auditoría interna puede coadyuvar con la “Administración” en esta función, y debe hacerlo según la Ley de Control Interno No. 8292 en su condición de órgano adscrito al órgano político superior de cada ministerio, ente o municipalidad. Pero, una Auditoría debe seguir fundamentalmente normas de la Contraloría, pues es un brazo extendido de ésta y no puede coadministrar o administrar.

También deben participar en tal labor fiscalizadora y evaluativa en apoyo del respectivo jerarca y con visión unitaria e integral sobre la ACTIVIDAD del ente –aunque nadie parece entenderlo así-, la respectiva oficina de planificación interna, la contraloría de servicios y, si la hubiere, la pertinente oficina de análisis o reforma administrativa. Éstas, apoyan sin reservas al jerarca; la auditoría, lo apoya con reservas pues según dicha Ley 8292 su misión legal es fiscalizar bajo el liderazgo central de la Contraloría, que los procesos de dirección se den correcta y eficazmente y que el ciudadano tenga certeza del sustento técnico y legal que mueve a los jefes y funcionarios en el desempeño de sus cargos y en la prestación de los servicios encomendados por la Ley.

Si la Contraloría y el mismo Gobierno, además de la Asamblea Legislativa, no tienen claridad de los impactos sustanciales que el ámbito sectorial y el ámbito regional de la proyección de las instituciones tienen sobre la eficacia real en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos y consecuentemente en la satisfacción de las necesidades de los habitantes, y no le exigen como deben al Gobierno para que se reordene según el marco legal vigente, seguirá haciéndose en el país irremediamente más de lo mismo y nunca se identificará a muchos “operadores clave” que hoy no son considerados como tales; o sea, seguirá la Contraloría buscando fortalecer a las auditorías internas con normas, procedimientos, instrumentos y capacitación, pero sólo para que puedan exigir mejor al interior de cada institución. Esto, no conviene al país.

Si no logra la Contraloría organizar a dichas auditorías internas con visión, sistemas informativos, instrumentos y mecanismos de fiscalización sectoriales y regionales para que cada auditoría articule sus esfuerzos internos con los de las otras en cada sector de actividad –no estamos proponiendo aquí crear “auditorías sectoriales”, para que no se nos malinterprete, aunque anticipamos que no es una idea descabellada sin lógica-, poco se logrará sino hacer más eficaz a cada ente para que, contradictoriamente, el respectivo sector como tal resulte más ineficaz en cuanto a llegarle a su población objetivo prioritaria de maneras convergentes y simultáneas.

No es posible que una auditoría interna comprenda bien su misión si no es conducida por la Contraloría para que parta de una visión sectorial y regional de políticas y prioridades, las cuales corresponde definir al Poder Ejecutivo del ramo o sector.

Igual ocurre con el Gobierno o Poder Ejecutivo en su total conjunto o en cada ramo o sector de actividad.

Tales políticas sectoriales y regionales no existen en la praxis salvo quizás muy globalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, porque los gobiernos no las asumen y la Contraloría no las exige, aunque hay algunas leyes excelentes y “planes” particulares en algunos sectores que sí las enuncian pero muy divorciadamente del PND –por ejemplo, en materia forestal, en energía, en biodiversidad, suelos, en derechos de niños y adolescentes- pero ni la Contraloría ni el Gobierno las atienden consistentemente y menos con visión integral como debían.

Igual omisión y consecuencias sobre el gasto público –mala asignación, mala ejecución- se dan en la proyección territorial o regional de las instituciones, donde no hay mecanismos articuladores pues los sectores “desconcentrados” no existen como tales –salvo el Sector Agropecuario-, ni órganos o estructuras articuladoras del liderazgo interinstitucional en cada región; más bien, el actual gobierno eliminó en el 2006 la regionalización vigente, según se analizará en el Apéndice 2.

*¿Por qué se “destaparon” tantos casos de corrupción a partir del 2004?*

Todo lo anteriormente elaborado debe dar a estas alturas una buena idea de lo que en este texto se identifica como un mal manejo del país, agravado ello por la total ausencia de una efectiva y correcta estrategia de EXIGENCIA DE CUENTAS por los órganos superiores constitucionales que tenían que hacerlo todo este tiempo.

El famoso dictum de que no hay mejor praxis que una teoría bien aplicada, es totalmente correcto y práctico según nuestra experiencia y percepción como analistas.

El problema mayor de un país como Costa Rica, que ha copiado su modelo de país y de sistema político de Europa y en algunos aspectos de los Estados Unidos de América, es teórico-conceptual, el peor de los problemas de un pueblo pues lleva a no entender las concepciones epistemológicas que distinguen a esas sociedades y a copiar por ende fragmentos de sus modelos jurídicos, mas no sus patrones de comportamiento.

Costa Rica es, hoy, una especie de país que “no-tenemos” pero que ha “podido ser” todo este tiempo desde 1949 pues está claramente configurado en nuestra vigente Constitución. Las pautas de comportamiento colectivo e individual para lograrlo, hemos dicho, están también claramente enunciadas en dicha CP, así como en varias leyes superiores llamadas a ordenar y racionalizar el desempeño gubernativo y social de todos.

A estos criterios todos le han dado la espalda. Relacionar esos gravosos incumplimientos con resultados reales y notorios, ha sido nuestro interés académico, cívico e intelectual de muchos años pero reconocemos que no hemos logrado que se nos entienda. No ha habido ni aceptación ni refutación. Simplemente, muchos evaden su discusión y plantean otras causas que se quedan cortas para entender la realidad global del país.

Concretando la pregunta: sobre los actos de corrupción develados el 2004, pero también antes y después hasta el presente: ¿por qué surgieron?; ¿cuáles causas específicas tuvieron?; ¿qué responsabilidad le cabe a una Contraloría, como muchos se preguntan, en no haberlos detectado a tiempo?; y, ¿a otros órganos y personas? ¿Seguirán dándose?

Nuestra interpretación sustentada en los análisis previamente aportados a lo largo del presente trabajo, es que el sistema de pesos y contrapesos en la Constitución Política entronizó un Poder Ejecutivo que tenía que gobernar responsable, racional, transparente y eficazmente con visión unitaria, y un Poder Legislativo que debía ejercer sobre aquél un control político también unitario, integral y preventivo, auxiliado consistentemente por sus órganos de apoyo inmediato como lo son la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes.

Ese sistema así normado, ha colapsado por cuatro razones fundamentales:

a) los gobernantes –y sus partidos tras ellos- simplemente no lo han entendido o querido entender, y definitivamente no lo han aplicado, prevaleciendo entonces en la praxis la irracionalidad, la arbitrariedad, la improvisación, el clientelismo político sobre todo, y la falta de unidad de visión y de acción en la conducción de ministerios y entes autónomos, y en un plano menor, de las 81 municipalidades que también son Estado. Por su lado.

b) la Asamblea Legislativa ha ejercido históricamente un muy pobre control político pudiendo ejercer uno realmente efectivo y reconstitutivo de las malas prácticas gubernativas y burocráticas, pero también sociales. Completando el análisis de este fatal círculo vicioso, diremos que

c) ni la Contraloría sobre todo, pero tampoco la Defensoría, han exigido como debían esos cumplimientos constitucionales y legales superiores que tendrían al “gobierno” funcionando óptimamente, ni han asesorado a la Asamblea para un mucho mejor control político. Finalmente, es de rigor denunciar que

d) el pueblo –individuos, analistas, académicos, grupos de interés y de presión, partidos en su nombre, etc.-, tampoco ha sabido o querido exigir tales cumplimientos de manera unitaria e integral.

Todo mal previsible en un “antisistema” como éste era, así, posible. Sobre todo en materia de manejo del voluminoso gasto público, con todo y déficit incluido.

Lo anteriormente analizado, o sea el colapso del endeble sistema de pesos y contrapesos, mayormente propició que las prácticas “preferidas” en materia de fiscalización y control político desde hace tanto tiempo, hayan sido “micro”, o sea sobre actos concretos, no sobre las ACTIVIDADES de los entes e individuos como tales y de conjuntos de estos en el estricto pero sólido espíritu y letra de los Arts.

27.1 y 99 de la LGAP, que es como SOSTENEMOS SE RESOLVERÍAN MEJOR LOS PROBLEMAS DEL PAÍS Y SE LOGRARÍA UNA MÁXIMA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA.

Ante tales incumplimientos groseros, las iniciativas de partidos y gobiernos desde hace treinta años alrededor de juntas directivas (Ley 4-3 de 1970, en la que textualmente se dio al Partido Unificación Nacional, a su Comité Ejecutivo, la prerrogativa de designar a 3 de los 4 directivos de todo ente autónomo mientras el Gobierno entrante nombraba los otros 4) y del régimen de presidencias ejecutivas instaurado en 1974, pero sobre todo su reglamento absurdo e ilegal de octubre del mismo año, más el clientelismo partidista como tal en ministerios y autónomas que vimos nacer “pujantemente” en 1974 también, generaron al interior de éstos un servilismo sin precedentes de muchos funcionarios hacia “el partido” y convirtió en práctica común los nombramientos interesados (justificándose que así debía y debe ser para que el “partido” pueda “gobernar”...), de gerentes generales, de muchos jefes técnicos, asesores jurídicos, auditores, proveedores, directores regionales, asesores y asistentes, etc.. A partir de aquí, toda “disfuncionalidad” podía pasar, sin que la Asamblea, la Contraloría y la Defensoría, y los sindicatos y cámaras empresariales, lo detectaran o se interesaran, y lo denunciaran y confrontaran. Y pasó.

Téngase presente la crítica enunciada atrás sobre el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública que remitió el gobierno de Rodríguez Echeverría a la Asamblea Legislativa en el 2001, dando la espalda a todo este tinglado disfuncional y corrupto y proponiendo más bien eliminar juntas directivas del todo para poner un sinnúmero de entes autónomos en manos de gerentes generales de libre nombramiento y remoción del respectivo ministro “rector de sector”, dando una muestra clara de insensibilidad interpretativa de los “signos de los tiempos” que presagiaban la enorme corrupción que venía carcomiendo al país, y que estalló dramáticamente en el año 2004 pero que no ha dado lugar a un acto de verdadera contrición de los partidos mayoritarios y minoritarios en cuanto a las formas arbitrarias, poco transparentes e irresponsables en que se toman tantas decisiones de interés nacional, como lo fue el caso concreto de la elección de Contralor en el proceso que culminó en junio del 2005, en el que los dos partidos mayoritarios convinieron la escogencia camuflada, sorpresiva y extemporánea, de una persona de cuyos méritos personales no dudamos entonces pero que no había concursado ni se había expuesto al escrutinio público de la Comisión de Nombramientos de la Asamblea ni de la opinión pública del país.

Es útil reconocer que, de nuestros estudios, observaciones y práctica en la función pública, hemos verificado año tras año y década tras década desde 1974, hay otros factores negativos identificables en las actitudes y desempeño de muchos funcionarios, que han sido propiciadores por su propia cuenta de tanta corrupción: hay negligencia “natural” –no producto de lealtades partidistas- en muchos funcionarios; hemos visto funcionarios con poca “malicia”, y muchas malas prácticas laborales y personales así como métodos ineficaces en administración de las instituciones, auditorías internas incluidas, que en parte han producido el reglamentismo enajenante que impide tomar decisiones oportunas y claras en el mejor de los intereses del habitante. Los mismos factores se dan en distinta medida e intensidad en la misma Contraloría y en los equipos técnicos y de asesores en la Asamblea Legislativa.

Pero, para que no queden dudas sobre este análisis franco que busca confrontar las desatenciones tan comunes en nuestro medio cuando se analizan estos aspectos sociopolíticos e institucionales, enfatizamos lo siguiente: ello ha sido posible porque en Costa Rica todos parecen haber OLVIDADO LOS MACRO CONCEPTOS FUNDAMENTALES QUE LA CONSTITUCIÓN ENUNCIÓ y que unas pocas leyes generales han perfeccionado y que había colectivamente que entender y ejecutar para que fueran eficaces:

- i. velar el Poder Ejecutivo por el exacto cumplimiento de las leyes (Art. 140.3, CP), vigilar el funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos (Art. 140.8, CP), y responder por incumplimientos de leyes (Art. 149.6, CP);
- ii. interpelar la Asamblea Legislativa a ministros correctamente (Art. 121.24, CP);
- iii. fiscalizar la Contraloría de la República, liquidar y examinar la ejecución de presupuestos públicos –incluidos entes autónomos y municipalidades–, y reconocer otras leyes que le asignan atribuciones y deberes complementarios (Art. 184 CP);
- iv. defender el cumplimiento de leyes (Art. 1, Ley Defensoría).

Nada de esto se ha hecho como se debía por falta de concepciones macro unitarias e integrales con respecto al modelo país y Estado definido en la CP, y cómo instrumentarlos eficazmente. Cualquier desgracia era posible a partir de tal omisión mayúscula. Y seguirá siéndolo, mientras no se entienda que aquello de que “en arca abierta hasta el justo peca” se volvió en Costa Rica casi una actitud colectiva producto de la indiferencia real para con el Estado Social de Derecho al que todos dicen sujetarse... formal o retóricamente al menos.

Si no tenemos claro el macro país consagrado en la CP que el Constituyente nos legó, cualquier “rectificación” para rendir o exigir cuentas y “sentar responsabilidades” concretas con visión “micro”, podría aproximarse más a una nueva edición de la Inquisición medieval que a un esfuerzo colectivo inteligente, racional y necesario para reconocer cómo sí existe una responsabilidad colectiva, o sea de todos, por indolentes o negligentes, del desorden primero político del país, y después socioeconómico.

Para la Contraloría General de la República, basta activar el esquema en este texto desarrollado para implantar un enfoque de “fiscalización preventiva de nuevo cuño”, en el que desde las instituciones mismas las auditorías internas tengan un papel relevante detectando irregularidades sensibles en los procesos mismos de licitaciones públicas –para ello tienen que participar dichas unidades en la totalidad del proceso mismo, muy proactivamente, como lo hacían hace años- y con una muy mejorada capacidad analítica que adquirirán producto de su deseable ubicación y articulación sectorial.

Además, cada ministro rector tendrá que asumir una responsabilidad directa y unipersonal sobre las contrataciones de los entes autónomos, no aprobándolas, por supuesto, pues no tienen esa potestad, pero sí valorándolas en el contexto del sector con el jerarca del ente involucrado y con los demás jerarcas, y con el auxilio de MIDEPLAN y de su propia “oficina de planificación sectorial”, y sobre todo, exigiendo transparencia del jerarca del ente, sea el actual presidente ejecutivo u otro si se eliminara esta figura, como preconizamos al igual que tantos otros costarricenses. No podría darse tal aprobación ministerial pues las contrataciones son ACTOS particulares orientados a permitir el cumplimiento de la ACTIVIDAD del ente; pero, sí corresponde al ministro direccionar ésta vía DIRECTRICES, y aplicar la correcta y efectiva fiscalización preventiva a que tal rol lo obliga; para ello tendría el apoyo de otros grupos técnicos de ámbito sectorial según dispone la Ley de Planificación en su Capítulo IV.

El Ministro tendría así que responder regularmente ante la Comisión legislativa respectiva –o sea que la Asamblea tendrá que recomponer sus modalidades de trabajo para investigar y realizar un más efectivo control político sobre cada Ministro rector, lo cual significa sobre los entes de cada sector bajo el mando político de éste-. MIDEPLAN tendrá que ser más incisivo en todas aquellas contrataciones con financiamiento externo pues sobre ellas tendrá que dictaminar. Y, la Contraloría misma deberá desarrollar una “malicia” y una capacidad especial sobre la base del enfoque global correcto y las metodologías de nuevo cuño que aquí hemos elaborado, y que permitan una revisión más a fondo de las grandes licitaciones públicas, aun en su fase de preparación. ¿Cómo? Utilizando

constructiva y proactivamente, vía mecanismos de consulta preliminar, a las auditorias internas según hemos planteado que debería ser el correcto rol de éstas en cada institución inclusive en los procesos licitatorios.

Esta, es la estrategia conceptual que vemos viable y efectiva.

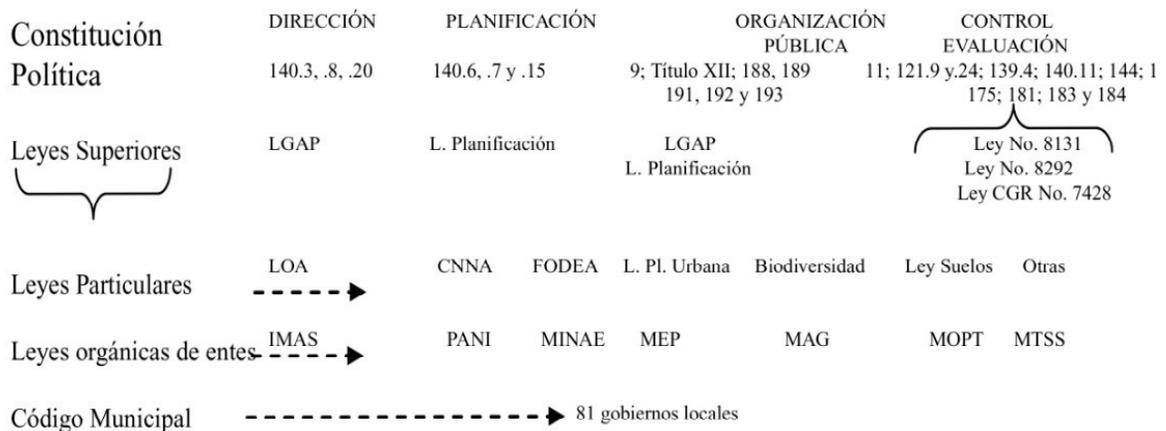
**6. Unas pocas decisiones y acciones por unos pocos, que pondrían a funcionar el modelo de país existente en la Constitución Política. *Depaso, una burocracia pública al servicio, finalmente, del pueblo. ¿Una “gran reforma” sin traumas?***

La simple pero ambiciosa pretensión del presente texto, es convencer de cuán fácil es poner a funcionar el país de manera integral y efectiva si sólo tomáramos conciencia de que ello depende de que quienes pueden, tomen unas pocas decisiones para gobernar correctamente según el modelo normativo superior analizado previamente, o la Contraloría exija del gobernante de turno dicho cumplimiento.

*El gran RECURSO ante la Sala IV o la gran decisión del Presidente de turno, o la gran exigencia por parte de la Contraloría de la República, que pueden encausar al país hacia el logro pleno de los derechos del habitante*

Veamos, como muestra convincente de cuán cierta es nuestra pretensión de que hacer funcionar este país es cosa de pocos y de pocas decisiones, cuál es sintetizadamente el marco jurídico superior que hemos analizado coherente y consistentemente a lo largo del presente texto:

El modelo de país que debíamos tener: los derechos constitucionales del habitante  
 El Artículo 194 (juramento constitucional), el GRAN ORDENADOR del buen gobierno  
 Derechos del habitante: artículos 10, 11, 27, 28, 33, 46, 50, 51, 55, 56, 64, 65, 67, 72, 73, 74, 77, 78, 82, 83, 95, 98  
 El Estado unitario y eficaz en la concepción constitucional y en la exigible praxis cotidiana. Las macro categorías conceptuales a aplicar.



Así de simple es nuestro marco teórico conceptual: cinco macro categorías conceptuales (dirección, planificación, organización, control y evaluación) que hemos desarrollado exhaustivamente en varios de nuestros textos con un enfoque muy propio –no el mismo de los “padres” de la administración hace cien años-, y que nos permiten comprender unitaria e integralmente a “qué jugamos” en el campo de la investigación, interpretación y sistematización de los procesos públicos en un país como Costa Rica, sobre todo en cuanto a los fundamentos jurídicos propios de nuestro régimen de Derecho. Aquí están todos los conceptos y normas que importan, debidamente jerarquizados y jerarquizadas.

Pasemos a ver las grandes decisiones que habría que tomar hoy para que el sistema comience a funcionar como un reloj, mañana. Recuerde el lector: o las toma el Presidente de turno sin que “le tuerzan el brazo”, sólo por convicción de que estará simplemente cumpliendo con la Constitución y las leyes a que lo obliga de todos modos el juramento del Artículo 194 de aquélla, o las exige la Contraloría General de la República si sólo toma conciencia de los incumplimientos negligentes en que ha permanecido todos estos años desde 1949 pero en particular desde 1974 con la Ley de Planificación Nacional promulgada, o las toma la Sala Constitucional si decidimos, o cualquier ciudadano, acudir ante ella para exigir justicia de la buena y superior para poner a funcionar el Gobierno y sus instituciones como el reloj que debían ser según el marco constitucional y legal superior que obliga, así de vinculadamente, a un excelente ejercicio del poder político institucional.

## **I. Del ámbito del Presidente de la República**

1. Que el Presidente de la República a partir de hoy, acate y aplique de manera explícita para la mayor satisfacción de los derechos constitucionales del habitante por parte del Gobierno y sus instituciones, las disposiciones mayores que regulan globalmente el ejercicio de la autoridad constitucional conferida a su cargo (Art. 140 incisos 3. y 8.), lo cual exige fundamentar el ejercicio de sus competencias de manera concreta en la Ley General de la Administración Pública, en la Ley de Planificación Nacional y en la Ley No. 8131, en cuanto a los siguientes aspectos:

1.1 proceder a la organización inmediata del Gobierno y de las instituciones autónomas, por sectores de actividad bajo ministros rectores -no bajo órganos colegiados que no pueden suplantarse tal competencia de rectoría política-, ministros que deberán aplicar en su ejercicio de la autoridad política de que están investidos, los términos, instrumentos y mecanismos contemplados concretamente en los Arts. 27.1, 98, 99 y 100 de dicha LGAP, y aquellos contemplados en la Ley de Planificación Nacional en cuanto a la elaboración de planes sectoriales y regionales en su versión de largo, mediano y corto plazos debidamente articulados con, y sometidos a, las disposiciones pertinentes del Plan Nacional de Desarrollo y del régimen de responsabilidad administrativa según el Título X en la Ley No. 8131 del 2001;

1.2 que dicho Poder Ejecutivo de cada ramo o sector responda de inmediato ante exigencias de los habitantes, por el exacto cumplimiento de las leyes que demarcan su campo de actividad según el inciso 3. de aquel Artículo 140 constitucional, para lo cual el Presidente de la República ordenará una clasificación rigurosa y jerarquizada de las mismas de acuerdo a su impacto convergente o particular sobre las distintas instituciones, a promulgar por Decreto Ejecutivo de manera que se tenga claro cuál ámbito sectorial de responsabilidad en el cumplimiento de dicha atribución y deber constitucional, corresponde a “cada” Poder Ejecutivo;

1.3 que todas estas leyes generales, específicas, u orgánicas de ministerios e instituciones descentralizadas o autónomas, se entiendan sujetas para fines de ordenamiento de las actividades que ellas asignan a instituciones particulares o a grupos de instituciones para el

mejor cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante, a los alcances integradores o articuladores superiores de la Ley General de la Administración Pública, de la Ley de Planificación Urbana y de la Ley de Planificación Nacional, así como de la Ley No. 8131, de manera que éstas sean interpretadas y aplicadas de manera convergente en el estricto y claro sentido del Art. 10 de la propia LGAP, y que lo contrario fundamente, si se dan directrices ministeriales indebidamente motivadas, a cualquier órgano de Administración activa sujeto a tales leyes, a plantear la nulidad de las decisiones y actos así formalizados por el Poder Ejecutivo correspondiente.

1.4 que cada Poder Ejecutivo tiene que buscar de manera constante y obligada para la mejor satisfacción de los derechos constitucionales del habitante, la máxima racionalidad y eficacia interinstitucionales activando también de manera plena los órganos de apoyo técnico a su gestión rectora dispuestos en la misma Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 como lo son las oficinas sectoriales de planificación y los mecanismos de participación sistemática y continua tanto de jerarcas de entes autónomos y de otros ministerios vinculados con cada sector respectivo, como los representantes de la sociedad civil más vinculados también con cada sector en San José y en las regiones de desarrollo, y las municipalidades como tales, según los decretos ejecutivos que la reglamentan de 1983 y 1991, o aquellos decretos nuevos sustitutivos pero que habrán de respetar tales mecanismos y órganos participativos y concertadores en cada ámbito según su clara enunciación en dicha Ley de Planificación Nacional.

1.5 que el Presidente de la República elimine de inmediato el recargo de la condición de Ministro sin Cartera a Presidentes Ejecutivos de entes autónomos, pues tal condición es ilegítima y conflictiva a la luz de lo normado en la Ley General de la Administración Pública sobre el régimen de dirección ministerial (Arts. 27.1, 98, 99 y 100) según ha sido razonado y sustentado en el presente texto.

1.6 que para el mejor cumplimiento de los derechos de los habitantes por el Gobierno de la República, esta modalidad organizativa sectorial sea reproducida en cada región de desarrollo dictada por MIDEPLAN según el espíritu y letra de los Decretos sectorial (1983) y regional (1991) vigentes o cualesquiera sustitutivos pero dentro de los términos precedentemente dictados, o sea siempre manteniendo los principios y esquemas legales operativos y vinculantes para el Gobierno referidos en este texto, pues todos ellos están orientados hacia el logro más efectivo posible de esos derechos constitucionales del habitante mediante la búsqueda de consenso y concertación, con amplia participación de la sociedad civil en el análisis de problemas y en la propuesta de soluciones sin menoscabo del ejercicio de la potestad final por parte de las autoridades gubernativas en cuanto a escoger o definir las políticas, programas y actividades o acciones de su preferencia, para lo cual asumen las responsabilidades constitucional y legalmente normadas.

1.7 que en procura de esa mejor realización de los derechos constitucionales del habitante, el Presidente de la República ordene de inmediato mediante Decreto Ejecutivo, conjuntamente con el Ministro de Hacienda, que todo ministerio y ente autónomo configure para el año 2008 o el 2009 según el momento de emisión de la respectiva decisión, su presupuesto anual de gastos bajo una clara desagregación sectorial y regional que permita a los habitantes conocer la distribución de la totalidad del gasto en todos sus rubros clasificatorios, en función de las metas y tipos de medios a nivel de programas presupuestarios que reflejen de manera inconfundible las distintas poblaciones-objetivo a nivel nacional, por sector de actividad y en su proyección territorial, y que este sea el marco que la Contraloría hará cumplir anualmente en función de esos objetivos y prioridades sectoriales debidamente fundamentados a su vez en directrices ministeriales, según se sustenta en el siguiente numeral.

1.8 que el Presidente de la República instruya a sus ministros para que a partir de este momento, utilicen la DIRECTRIZ gubernativa como medio ordinario exclusivo o único de emitir políticas de gobierno a otros ministerios y entes autónomos que constituyan parte de su sector o campo de actividad, sea a grupos de éstas o a entes individuales según las circunstancias y

particularidades de sus actividades, con todas las formalidades definidas en el Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983, o en cualquier nuevo Decreto sobre la materia que habrá de contemplar los mismos componentes y factores de éste según lo ordenan la Ley de Planificación Nacional No. 5525 y la Ley General de la Administración Pública No. 6227.

1.8.1 que tales directrices deberán forzosamente enmarcarse o motivarse en los respectivos planes de desarrollo formalmente promulgados según se establece abajo en el numeral II, y que deberán referirse estrictamente a la actividad del ministerio o ente según su ley orgánica u otras leyes superiores que les asignen competencias, fijándoles las metas y tipos de medios según lo establecido arriba con sustento en la LGAP de acuerdo al Art. 99 y en el Decreto Ejecutivo referido en este acápite 1.8.

1.8.2 que deberá toda directriz contemplar, además de esto último vinculado al Decreto Ejecutivo de MIDEPLAN referido o al que lo sustituya, una muy directa referencia o motivación al respectivo derecho o derechos de los habitantes definidos en la Constitución Política que esté o estén tácita o explícitamente en juego en las decisiones que han de ser objeto de tutela en su manejo empírico, operativo y presupuestario por toda institución pública –ministerios y entes autónomos o empresas estatales- y por grupos de éstas, de manera que se establezcan así las bases verdaderas para las rectificaciones necesarias individuales y de conjunto por parte del Gobierno de la República que permitan una real mejor atención unitaria e integral de aquellos derechos por grupos de instituciones relacionadas, bajo el liderazgo del respectivo Poder Ejecutivo de ramo o sector, colateralmente a lo planteado abajo con respecto a MIDEPLAN, pero también con respecto a los otros órganos que ejercen fiscalización superior y de control político sobre el Poder Ejecutivo.

1.9 que en particular proceda el Presidente de la República a organizar la actividad de lucha contra la pobreza articuladamente con la protección y restitución de derechos de niños, adolescentes y sus padres, garantizando la más eficaz integración y administración gubernativa de las normas y mecanismos previstos en el Código de la Niñez y la Adolescencia, la ley del PANI, la ley del IMAS y toda otra Ley que regule materias de derechos sociales de los habitantes, para lo cual deberá de inmediato designar a un ministro responsable conjuntamente con él del eficaz cumplimiento de este marco legal y del correspondiente marco de políticas gubernativas que es competencia del Gobierno de la República definir, ejecutar, fiscalizar y evaluar, vía el Poder Ejecutivo del ramo o sector. Tal ministro deberá ser el Titular de la Cartera de Trabajo y Seguridad Social por su misma naturaleza constitucional y legal, o el que el Presidente de la República de turno indique según conveniencia razonable y sólidamente justificada vía Decreto Ejecutivo de designación del mismo, con o sin Cartera, y que sea éste Ministro aquél al que se adscriba el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia según Ley No. 7739, Artículo 170.

1.9.1 que en este contexto, ordene el Presidente de la República a través del Ministro del ramo o sector, un estudio inmediato y expedito de FODESAF y de este campo o sector de actividad en su conjunto con resultados conclusivos no más allá del 2008, al amparo tanto de su Ley constitutiva No. 5662 de 1974 como de las otras leyes superiores y pertinentes en este texto referidas. En particular, deben estudiarse a fondo las leyes que determinan las misiones del PANI y del IMAS con miras a establecer las desviaciones o incumplimientos en que históricamente se ha incurrido en la asignación, transferencia y ejecución de tales recursos –producto de asignaciones con destino específico o no- como resultado de una ausencia de un Plan o estrategia gubernativa integral que, debiendo estar a cargo del Ministro del ramo, ha estado llamada –o estará llamada una vez que se subsane su falta- a darle una dirección unitaria e integral a tales multitudinarios recursos en función de las poblaciones objetivo cuyas prioridades superiores y finales han debido ser, durante todo este tiempo desde la LGAP de 1978 y por encima de las leyes particulares en que se asignan esos destinos específicos o genéricos, definidas por el Poder Ejecutivo del ramo o sector vía planes sectoriales o directrices ministeriales que han de ordenar la actividad de los entes involucrados en los programas en esa Ley No. 5662 enunciados o determinados, o en otras leyes distintas con cargo a recursos de FODESAF.

El parámetro estratégico a no perder de vista en tal estudio gubernativo, es que hay una indispensable unidad conceptual y programática a tener presente y a lograr, en cuanto a las necesidades integrales de los habitantes objeto de atención de todo esfuerzo de lucha contra la pobreza en el ámbito de esta Ley y de otras conexas, según se ha establecido en este texto.

1.9.2 que alternativamente, en caso de no considerarse “jurídicamente correcta” la articulación temática y funcional solicitada entre el Código Nacional de Niñez y Adolescencia y las otras leyes que regulan la materia de derechos sociales y lucha contra la pobreza, que se considere entonces lo siguiente: que proceda el Presidente de la República a ordenar el mismo estudio de FODESAF, mas también del IMAS, del PANI y de toda otra institución y ministerio que maneja programas y recursos en ambos campos, separada pero articuladamente, de manera que los resultados en uno y otro campo de actividad se valoren y analicen convergentemente en aquellos múltiples aspectos en que se relacionan complementaria o simultáneamente según la población objetivo a atender en cada uno.

1.9.3 que la Comisión Legislativa de Asuntos Sociales y la Contraloría General de la República, deberán fiscalizar que este estudio se realice durante el año 2007-2008, para lo cual sugerirán términos de referencia al Poder Ejecutivo de manera que cualesquiera acciones correctivas de métodos, procedimientos o marcos legales o presupuestarios, puedan ser canalizados o procesados de manera también expedita e inmediata con voluntad de las partes comprometidas. Igualmente, establecerán al final del período las responsabilidades por incumplimientos cometidos en la ejecución de dichos estudios.

1.10 que en lo particular y cumpliendo con el ordenamiento legal específico, se organice como sector gubernativo la actividad de protección, conservación, uso y aprovechamiento ambiental del país con sustento en el uso pleno de la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley No. 7152 del MINAE, de 1992, de manera que se tenga claro el rol del Poder Ejecutivo rector del sector, del ministro como jerarca superior del Ministerio y de los alcances tanto del instrumento de la directriz gubernativa, como del instrumento del Decreto Ejecutivo para ordenar los recursos naturales según Art. 2 inciso ch., en dicha Ley No. 7152.

1.11 que en el mismo sentido se organice de inmediato la actividad de desarrollo agropecuario con sustento en la Ley FODEA No. 7054 de 1987 con la activación plena de todos los órganos, mecanismos e instrumentos en ella normados, sobre todo para la concertación y diálogo con los jerarcas de las instituciones del mismo Sector, y con los grupos representativos sociales y privados que operan tanto en San José como en cada región de desarrollo.

1.12 que en sentido idéntico ordene el Presidente de la República al Titular del MEP, que proceda a establecer de inmediato la figura de Administrador General de Enseñanza según la Ley No. 3481 de 1965, y reorganice durante el año 2008 según el momento de adopción de la “presente decisión” y la complejidad previamente demostrada de tal reorganización, el Ministerio en función de esta figura, de manera que se entronice la máxima transparencia y capacidad de gestión prevista en esa Ley con tal órgano para una sana y efectiva administración de los procesos y recursos educativos del país, sin que medien otras situaciones de gestión que involucren a otros órganos directivos superiores como Ministro, Viceministros u Oficiales Mayores, salvo en las normales relaciones de jerarquía administrativa que el ordenamiento institucional y las disposiciones en la LGAP establecen en esta materia.

1.13 que el Poder Ejecutivo proceda de inmediato, mientras no se tramite una nueva ley eliminando el régimen actual de presidencias ejecutivas y de juntas directivas de entes autónomos, a derogar el Reglamento de la Ley No. 5507 de presidencias ejecutivas No. 4199-P de octubre de 1974, toda vez que el mismo se excedió en las atribuciones otorgadas por esa Ley al Presidente Ejecutivo, debiendo mantenerse éste en el estricto cumplimiento de la función única que dicha Ley le otorgó, restituyéndosele al Gerente o Gerente General las competencias plenas vigentes al momento de la promulgación de dicho Reglamento. Toda institución autónoma tiene que contar de inmediato con un Gerente General según lo disponga su respectiva Ley Orgánica, y se hace ver que cualquier intervención directa o indirecta en tal

designación por parte del Presidente de la República o de ministros, jefes o asesores del ámbito de dicha Presidencia y de cualquier otro funcionario u órgano público de nivel superior, o de líderes o directivos nacionales de partidos políticos, daría lugar a presumir tráfico de influencias con sustento en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito No. 8422 del 2004.

1.13.1 se debe declarar irrazonable e inadecuada la presencia orgánica de ministros en juntas directivas de entes autónomos. En su lugar y mientras se promulga una nueva norma legal para recomponer tal situación en el contexto de tales juntas directivas como se ha referido en el punto anterior, el Poder Ejecutivo podrá designar un representante de confianza de nombramiento del Consejo de Gobierno, quien deseablemente representará los intereses de vigilancia del ministro rector del ramo o sector, o de varios de éstos cuando el ente administra programas de interés de varios sectores de actividad. El ministro o los ministros rectores con intereses de dirección sobre un ente autónomo, podrán apersonarse de oficio sin necesariamente dar previo aviso, a cada sesión de junta directiva para participar con voz y sin voto de sus deliberaciones y conocer la marcha de la institución según sus intereses de dirección particular sobre el ente.

1.14 debe ser obligación de la Contraloría General de la República y de cada Auditoría institucional, así como de la Defensoría de los Habitantes, efectuar la rigurosa fiscalización de que los alcances de estas excitativas sean acatados y respetados en todo momento en el funcionamiento ordinario de cada ente autónomo con presidencia ejecutiva; la Contraloría y la Defensoría informarán permanentemente a la Asamblea Legislativa sobre tal situación para que ésta ejerza el debido control político sobre el Presidente de la República o el Poder Ejecutivo de cada ramo o sector, todo encaminado a asegurar la rigurosa vigilancia de éste en el sentido de que así se está procediendo por los entes bajo su dirección política, y respondan tales ministros políticamente ante dicha Asamblea por ello, y ante la Contraloría según lo dispuesto en la Ley No. 8131 Título X o según el artículo constitucional 148 y el 149 inciso 6), tal y como se ha enunciado previamente en este texto.

## **II. Del ámbito de MIDEPLAN y de los planes de desarrollo**

2. que el Plan Nacional de Desarrollo, en aras de la transparencia, eficacia y sanciones normadas en la Ley No. 8131 y en la misma Ley de Planificación Nacional No. 5525, Artículo 4 principalmente, deberá ser formulado para el largo, mediano y corto plazos motivado integralmente en la satisfacción de los derechos constitucionales del habitante, y promulgado por medio de Decreto Ejecutivo, teniendo cualquier gobierno –incluido el gobierno que lo promulgó- que quiera ajustarlo, que proceder por la misma vía del Decreto justificando racionalmente los eventuales cambios de contenido. La Contraloría General de la República deberá ser garante de que tal requisito sea cumplido estrictamente, de manera que el país tenga claro cuál es el rumbo que cada gobernante o partido político ofrece darle, o le está dando, a su gestión y cómo afecta ello la viabilidad de realización de aquellos derechos del habitante enunciados en la Constitución Política.

2.1 que cada ministro rector de sector deberá proceder de inmediato a formular el respectivo plan sectorial de desarrollo de acuerdo con el marco conceptual y la metodología que MIDEPLAN disponga de manera coherente y jerarquizada entre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo con respecto a los planes sectoriales, regionales e institucionales y de todos ellos entre sí, que permita desagregar las políticas globales en el PND a su ámbito de dirección política de manera que cada plan sectorial constituya el marco referencial del desempeño y determinación de logros de cada conjunto de instituciones según cada sector de actividad en sus proyecciones regionales, y sea así el debido respaldo concreto para los Planes Anuales Operativos institucionales que han de presentarse ante la Contraloría para su autorización y evaluación constantes, año tras año.

2.2 que MIDEPLAN asuma el liderazgo preciso que su Ley constitutiva le otorga para producir, o revisar en caso de que estén formalmente promulgados –o sea, por Decreto Ejecutivo- con la mayor participación posible de instituciones, municipalidades y de la sociedad civil, los respectivos planes regionales integrados según lo motiva la Ley de Planificación Nacional; y que, consecuentemente, garantice MIDEPLAN que haya sobre ellos una manifestación expresa y formal de los actores regionales aquí enunciados en cuanto a su conformidad o aprobación mayoritaria en cada región según los términos del Decreto Ejecutivo vigente No. 20432-MIDEPLAN de mayo de 1991 -u otro que lo sustituya manteniendo los conceptos y mecanismos que la Ley de Planificación Nacional dispone- antes de ser considerados oficiales por el Gobierno de la República.

2.3 que MIDEPLAN disponga lo necesario para fortalecer sus funciones en cumplimiento de los Artículos 9, 10 y 11, y el Capítulo V “De la eficiencia de la Administración Pública”, en la Ley No. 5525 con la debida articulación con los ministros rectores respectivos, pues tal intervención proporcionará un criterio externo y objetivo sobre conveniencia, costos y modalidades de financiamiento, a las instituciones en aquellos casos de contrataciones administrativas producto de proyectos de inversión con recursos propios o que requieran de créditos o financiamientos externos, así como en sus esfuerzos permanentes y colectivos de “modernización de la organización y procedimientos de dicha Administración Pública, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades” (Art. 15). Para ello, deberá MIDEPLAN activar de inmediato la Comisión de Eficiencia Administrativa y los mecanismos normados en Arts. 16 y 17 de dicha Ley, y responder su Ministro por el correcto, continuo y eficaz funcionamiento de todo ello.

2.4 que se derogue de inmediato el Decreto No. 31674-PLAN de marzo del 2004 por no corresponder a los lineamientos precisos de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 ni al Decreto No. 20432-MIDEPLAN de 1991, y se aplique éste plenamente o uno sustitutivo a juicio del Poder Ejecutivo, pero que respete los órganos, mecanismos e instrumentos en este último configurados pues son los que responden a requerimientos precisos de esa Ley y de la LGAP de 1978 en cuanto al desempeño sectorial del Gobierno y sus instituciones descentralizadas.

2.5 que el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica active y utilice de inmediato y ordinariamente, el Consejo de Coordinación Interinstitucional con presidentes ejecutivos, mientras no se cambie la Ley constitutiva de este régimen, normado en la misma Ley de Planificación No. 5525, Artículo 20, como un mecanismo previsto para mejorar la coordinación del total conjunto de entes descentralizados en aquellos aspectos en los que MIDEPLAN tiene competencias normativas y fiscalizadoras tanto sobre el Sistema de Dirección y Planificación en su total conjunto como en materia de inversiones, cooperación técnica internacional y endeudamiento financiero de tales entes, y que proceda dicho Ministro en esta labor en estricto acuerdo y articulación con los respectivos ministros rectores de sectores.

3. que el Presidente de la República presente su informe anual según Art. 139 inciso 4) de la Constitución Política, con pleno sustento en el Plan Nacional de Desarrollo formalmente promulgado por decreto ejecutivo, de manera que sea éste el marco superior que sea analizado y valorado por la Asamblea Legislativa para el mejor control político que le corresponde a ésta realizar sobre el Gobierno y sus instituciones, según claras disposiciones sobre formulación, evaluación y dictámenes del Plan Nacional de Desarrollo establecidas en la Ley No. 8131 de acuerdo a lo visto en el presente texto.

4. que cada Ministro presente a la Asamblea Legislativa a partir de este momento, su informe anual según Art. 144 de la Constitución Política incluyendo los aspectos de desempeño, logros y dificultades tanto de su Cartera como de su sector de actividad, o sea del conjunto de programas en manos de otros ministerios y entes autónomos bajo su responsabilidad política según ha sido dirimido en el presente texto en materia sectorial con sustento en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación Nacional, todo ello de acuerdo a la metodología que MIDEPLAN habrá de formular formalmente para su estricta observancia

por todos los demás ministros. A esta disposición, debe considerarse como de indispensable importancia la necesaria convergencia con lo dispuesto en la Ley No. 8131 sobre dictámenes parciales y anuales por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la propia Contraloría General de la República ante la Asamblea Legislativa, según Artículos 40, 52 y 55 en particular.

5. deberá el Gobierno de la República activar, y la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes vigilar que así sea hecho, la creación inmediata durante los años 2007-2008, de todos los comités de participación de los habitantes en los ámbitos de asentamientos humanos, de cuencas hidrográficas o de circunscripciones territoriales mayores, contemplados en las distintas leyes de recursos naturales, de niñez y adolescencia y otras, debidamente articulados con los mecanismos mayores que a nivel de regiones de desarrollo enuncia la Ley de Planificación Nacional y establece el respectivo Decreto Ejecutivo No. 20432-MIDEPLAN de 1991 sobre regionalización arriba referido que reglamenta esta materia, de manera que haya una natural integración orgánica y funcional de todos ellos en función de una determinación clara de las prioridades de desarrollo y de administración gubernativa del desarrollo de cada región de acuerdo a los derechos constitucionales del habitante, y que dicha determinación de prioridades regionales sea formalizada por el Gobierno de la República vía Decretos Ejecutivos que les den carácter vinculante según la supeditación legal o política de las distintas partes a tales Decretos.

### **III. De las municipalidades**

1. que las Municipalidades, vía Alcaldes con corresponsabilidad del Concejo Municipal respectivo, activen y concreten durante el año 2007-2008 la constitución y operación de los Concejos de Distrito en cada cantón, garantizándoles el apoyo administrativo y dándoles la participación protagónica en los planes y coordinación de obras municipales y de ministerios e instituciones autónomas nacionales en el ámbito de cada distrito, según lo previsto en el Código Municipal de acuerdo a lo transcrito previamente en el presente libro.

2. que las Municipalidades procedan de inmediato a formular sus planes de desarrollo cantonal y cuenten con ellos para el 2007-2008 de manera inexcusable, según la Ley No. 8131 y dentro de estos los planes reguladores según la Ley de Planificación Urbana de 1968, en términos técnicamente instrumentales aun cuando no respondan a criterios rigurosos académicos o disciplinarios según se ha pretendido técnicamente hasta ahora, de manera que constituyan un marco referencial mínimo pero confiable y orientador en cuanto a prioridades de desarrollo cantonal, del uso del suelo, de la ubicación y calidades mínimas deseables de los servicios públicos tanto municipales como en manos de ministerios y entes autónomos nacionales, de suerte que la falta de recursos económicos para formularlos en sus modalidades más complejas no sea una excusa para no formularlos. El IFAM deberá contribuir con recursos propios y ayudar con la canalización de recursos externos a la institución y a las mismas municipalidades, para posibilitar los costos mínimos posibles para aquellas municipalidades con genuinas dificultades presupuestarias inclusive para asumir tal formulación de planes globales o estratégicos, y no necesariamente específicos según las distintas especialidades disciplinarias tradicionalmente involucradas en tales procesos.

#### **IV. De la Contraloría General de la República**

1. que la Contraloría General de la República fiscalice el cumplimiento riguroso de estas disposiciones por parte del Gobierno de la República y de sus instituciones descentralizadas, concretamente a través de sus competencias constitucionales de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República así como la de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación, lo cual demanda tener claro y aplicar el marco sectorial y regional que las dos leyes citadas arriba establecen para producir el desempeño y acción unitaria e integral de grupos de ministerios e instituciones según la definición formal que de ellos haga el Poder Ejecutivo.

Lo anteriormente enunciado implica que dicho órgano fiscalizador aplique sus competencias y atienda sus obligaciones derivadas de su propia Ley Orgánica, de la Ley No. 8131 del 2001 y de la Ley No. 8292 del 2002, en cuanto a la asignación y ejecución de tales presupuestos institucionales según la debida sustentación en políticas gubernativas sectoriales vía planes y directrices ministeriales en cada campo, de acuerdo estricto a la modalidad de organización y desempeño sectorial y regional que el Poder Ejecutivo tiene que asegurar de todo ministerio e institución autónoma bajo su dirección política, según la LGAP, la Ley de Planificación Nacional y los Decretos Ejecutivos específicos referidos previamente sobre sectores y regiones.

2. que la Contraloría General de la República disponga lo pertinente internamente para lograr, y respaldar, el trabajo de las auditorías internas de ministerios e instituciones autónomas nacionales organizándolas funcionalmente por sectores de actividad, de manera que su labor de vigilancia de los procesos de dirección y de control internos de cada organismo según lo demanda la Ley No. 8292, y el apego a la técnica y la ley por parte de los jefes respectivos, se fundamente en un claro y concreto reconocimiento de las exigencias legales y de política pública que el sector de actividad como tal y la competencia de rectoría ministerial según la LGAP, imponen a cada institución en particular y sobre los procesos y recursos que cada una tiene asignados por sus respectivas leyes constitutivas, sin que ningún concepto o enfoque teórico no respaldado en la Constitución Política impida realizar la vigilancia efectiva y permanente que a dicha Contraloría y a cada auditoría interna les compete ejercer todo el tiempo a lo largo de un ejercicio fiscal ordinario, y no únicamente investigando o realizando auditorías posteriores a la ejecución presupuestaria cada año o sobre contratos ejecutados o en ejecución.

3. que la Contraloría misma asuma una mayor y real actividad de articulación entre las asignaciones presupuestarias de las municipalidades con aquéllas en manos del Gobierno Central y sus instituciones descentralizadas, de manera que su intervención ante los distintos jefes nacionales y cantonales que tienen en sus manos tal formulación presupuestaria implique un requerimiento anual mas también de largo plazo, encaminado a aunar esfuerzos intergubernativos en la definición de problemas cantonales, prioridades y acciones complementarias o convergentes que permitan una mayor racionalidad de las Haciendas Públicas nacionales y cantonales involucradas, hacia una mejor resolución de los problemas del habitante en el ámbito donde vive o trabaja, sobre todo en el ámbito de distritos.

3.1 para ello, la Contraloría debe exigir de las instituciones un uso explícito, convergente y articulado de los criterios, mecanismos e instrumentos que en la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, la Ley No. 8131, la Ley de Planificación Urbana y el Código Municipal principalmente, se ponen en sus manos y en manos de estas Administraciones para definir sus objetivos, prioridades y asignar sus recursos presupuestarios de largo, mediano y corto plazos, a saber: planes regionales y cantonales de desarrollo, planes reguladores, presupuestos, órganos y mecanismos de articulación y coordinación entre

jerarcas y funcionarios con representantes de la sociedad civil tanto en San José como en cada región de desarrollo, entre cantones y al interior de éstos, según el Código Municipal y los decretos ejecutivos vigentes que reglamentan aquellas leyes u otros sustitutivos, tal y como se estableció arriba.

4. que la misma Contraloría active y realice obligada y prioritariamente, en apoyo y con el concurso obligado de cada Comisión legislativa pertinente, una tarea inmediata con sustento en la Ley No. 8422 de simplificación de trámites, paralela al esfuerzo gubernativo exigido en el numeral 1.2 de las decisiones arriba referidas al ámbito del Presidente de la República, el análisis crítico y evaluativo durante el 2007 y el 2008 sobre el grado de incumplimiento real de las leyes generales y específicas, y de leyes orgánicas de ministerios y entes, así como de las reglamentaciones de éstas, que pueden estar incidiendo en una falta de transparencia y de racionalidad en la asignación y ejecución del gasto público, y sobre todo en incumplimientos específicos vinculados a los derechos constitucionales de los habitantes, de manera que pueda realimentar dicha Contraloría, oportuna y simultáneamente, tanto al Poder Ejecutivo en su importante labor de dirección política de tales entes como también al propio ente para hacerle ver las consecuencias de tales incumplimientos y las acciones correctivas que deben adoptar, y en particular a la Asamblea Legislativa para que pueda proceder ésta a ejercer el debido control político o censura según Art. 121 inciso 24), o a corregir radical y articuladamente dichas leyes si las conclusiones generadas durante el estudio, lo aconsejan.

Deberá para ello la CGR, constituir equipos temporales de trabajo que refuercen a su propio personal, para lo cual solicitará los recursos presupuestarios extraordinarios requeridos para la realización de esta actividad en el primer año, o aplicará los términos y alcances del Art. 12 de su Ley Orgánica, que resulten indispensables y justificados una vez que muestre ante la propia Asamblea Legislativa la redistribución óptima que temporalmente puede lograr de sus recursos humanos actuales sin perder su capacidad que pueda llevar a incumplimientos en la realización de sus competencias ordinarias según su Ley Orgánica y las demás que han sido referidas en este texto y que le imponen obligaciones adicionales.

5. Posterior a esta evaluación de un año, la Contraloría adoptará las reformas internas de enfoques, métodos y distribución del trabajo que le permitan mantener este tipo de evaluación estrictamente ligada a cada Comisión legislativa, sobre lo que deberá ser el desempeño ordinario de las instituciones y municipalidades para el mejor cumplimiento real, unitario e integral de los derechos constitucionalmente definidos para el habitante y las leyes que los reglamentan.

## **V. De la Defensoría de los Habitantes**

1. Que la Defensoría de los Habitantes disponga de inmediato de la organización interna y de los enfoques y métodos de análisis preventivo, de indagación y de canalización de quejas, sobre exactamente el mismo marco referencial-legal que la Contraloría General de la República debe aplicar, de manera que sus requerimientos preventivos sobre el Gobierno de la República en la persona del Presidente de la República, de los Ministros como rectores de sector y de los jerarcas de entes, encuentren un apoyo inmediato de aplicación diaria en sus contactos frecuentes con ministerios y entes autónomos así como municipalidades, y que comparta obligada y rutinariamente también sus indagaciones con la Contraloría General de la República y con la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa.

## **VI. De la Asamblea Legislativa**

1. Que la Asamblea Legislativa tome debida nota de que su labor de control político sobre la Administración se puede fundamentar de manera plena en la interpelación permanente a los ministros según Art. CP 121 inciso 24), en la condición que estos tienen no sólo de jerarcas de sus ministerios sino también de responsables políticos por LGAP, Artículos 27.1, 98, 99 y 100, del conjunto de entes autónomos que sean parte de su sector de actividad, pudiendo pedirles cuentas concretas sobre la cantidad y calidad de las directrices de política formalmente transmitidas a tales conjuntos de entes o a entes particulares para garantizar que éstos están realizando su misión legal y racionalizando su gasto, de una manera unitaria e integral con respecto a objetivos superiores de gobierno que deben estar claramente definidos para cada sector de actividad como producto de la labor conductora del ministro rector conjuntamente con el Presidente de la República, en el espíritu y letra referidos de esa LGAP, básicamente por medio de la emisión de directrices que ordenen la actividad, no los actos, de los entes dirigidos, mediante la imposición de metas y tipos de medios, y de los respectivos planes sectoriales y regionales según la Ley No. 5525 de 1974.

2. que los Diputados y Diputadas garanticen que sus asistentes y asesores, y el Departamento Técnico de la Asamblea Legislativa que los apoya en el análisis, investigación, diseño y verificaciones de todo tipo en la producción de leyes, tengan presente a partir de “ahora” la existencia e incidencia del marco legal superior aquí enunciado que regula los procesos de dirección y planificación públicas, y de participación de la sociedad civil, sobre todas las demás leyes existentes o a producir en campos particulares de actividad, y entre éstas, sobre todo en el ámbito de sectores de actividad y regiones de desarrollo, de modo que se logre una producción legislativa futura que sea coherente, consistente y articulada entre sí y con ese marco constitucional y legal superior que garantice el mejor impacto posible y deseable en el desempeño unitario e integral del Gobierno y sus instituciones, para una más efectiva protección o restitución de los derechos de los habitantes consagrados en la Constitución Política.

## **VII. De colegios profesionales, cámaras, sindicatos y otras organizaciones civiles**

1. Que los colegios profesionales, cámaras empresariales y sindicatos además de otros órganos u organizaciones investidas con carácter público actúen como celosos garantes en sus campos de actividad, para que los órganos de gobierno superior ejerzan en sus respectivos campos de proyección temática o funcional, sus competencias y funciones clara y sólidamente enmarcados en las leyes superiores y particulares aquí referidas.

Bien. Lo anterior, constituye el conjunto deseable de decisiones de tres órganos independientes entre sí pero con articulaciones vinculantes que constituyen un elemental, sencillo pero eficaz contrapeso si sus respectivos Titulares se tomaran en serio los cargos de elección popular uno, de designación legislativa el otro, y de reacción pasiva jurisdiccional la Sala IV, todos obligados a hacer cumplir el orden constitucional y legal del país. Así lo juraron al asumir sus respectivos cargos. Así está asentado en “actas”. La Sala es la única que sólo responde reactivamente ante recursos de los habitantes. Los otros dos órganos, y la misma Defensoría de los Habitantes además de la Asamblea Legislativa en control político, tienen obligación de actuar proactivamente según ese ordenamiento superior.

Así de sencillas están las cosas en Costa Rica.  
Pasemos ahora a la parte funcional.

Si esas pocas decisiones fueran tomadas hoy, las siguientes acciones básicas de gran efecto multiplicador “hacia abajo” de estructuras, personas, recursos y procesos, podrían empezar a darse sin traumas producto de despidos y privatizaciones, desde “mañana” mismo.

### *Una dirección política unitaria e integral superior*

La visión requerida con sustento en el marco legal pertinente, permitiría integrar y articular vía DIRECTRICES POLÍTICAS y el liderazgo movilizador y articulador de ministros rectores, los hoy dispersos procesos y acciones en formulación y ejecución de políticas públicas y presupuestos, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, y en el mejor cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante.

Ley General de la Administración Pública, régimen de dirección política, Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100.

### ¿Cuál podría ser su impacto si se le aplicara como se debe?

- La Administración Pública –o sea, ministerios y entes autónomos- funcionará como un reloj en la prestación de sus bienes y servicios y en la aplicación de sus regulaciones normativas, por sectores y regiones
- Los problemas nacionales serán mejor entendidos y resueltos con visión de conjunto por sectores de actividad, y en su manifestación y ejecución regional, mas también en sus interrelaciones entre sectores de actividad, y con una activa y sistemática participación ciudadana con sustento en la Ley de Planificación Nacional, como se indica abajo
- El gasto público se valorará, asignará y ejecutará con mucha mayor transparencia, eficacia y productividad, por sectores y regiones
- Los ministros rectores emergerán como responsables unipersonales conjuntamente con el Presidente, del desempeño interinstitucional, teniendo que dar cuentas de su gestión eficaz o ineficaz de grupos de instituciones y no sólo de un ministerio, y de su modernización constante, subsanando así varios de los factores de cultura política de origen colonial que generan tanta falta de transparencia y de rendición de cuentas
- 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
- La Asamblea Legislativa podrá realizar, vía ministros sombra sectoriales 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 no sólo en cuanto a su Cartera, sino también sobre los entes autónomos constitutivos de cada sector de actividad, sin tener la Asamblea que depender de la “aprobación legislativa de presupuestos” de tales entes
- Los grupos de interés de todo tipo (sindicatos, colegios profesionales, empresarios, grupos sociales) podrán exigir del Gobierno con mucha mayor claridad y concreción a través de tales ministros rectores

·El desempeño y transparencia en el uso de recursos de las instituciones particulares dentro de un Sector, incluidas autónomas, mejorará radicalmente y será un freno a la corrupción administrativa pues tendrán todas que adoptar mecanismos y prácticas más transparentes en su desempeño individual ya que deberán 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, y esfuerzos conjuntos de modernización entre las instituciones de cada sector para que funcionen más integradamente entre ellas. ¿Por qué? Porque él por su lado 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 en el desempeño de sus normales labores de fiscalización y de defensa de derechos de los habitantes.

·La labor de las auditorías internas según la Ley de Control Interno No. 8292, tendrá que recibir un redireccionamiento por la Contraloría de la República y por cada ministro rector para que se articulen interinstitucionalmente con visión de sector precisamente, ya que de otra manera su visión y proyección seguirán siendo “internas” en cada institución lo cual no permitirá asegurar que su fiscalización sobre la eficacia de los procesos de dirección en cada una, cumpla con el requisito inexcusable de que estén adecuadamente contextualizados y articulados con los procesos de dirección sectoriales que 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, tal y como se ha argumentado en este texto. Todo esto permitirá inclusive un abordaje de la problemática de las contrataciones administrativas, con una visión de conjunto y con sistemas e instrumentos que enriquezcan la actividad de auditoría 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-MIDEPLAN de 1983, sustenta 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: 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 de 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, y el de planes-presupuestos y responsabilidad administrativa de jerarcas en la Ley No. 8131 del 2001.

·Si resultara imposible generar estas acciones legislativas en un plazo corto, entonces debe saber el Gobierno de la República que con eliminar el Reglamento de octubre de 1974 de esta Ley de Presidencias Ejecutivas, restituirá a tales entes autónomos un régimen de gerencialidad técnica y 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 hoy en la designación de tales gerentes y dejarlo en manos de las juntas directivas 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 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. O bien, que la Contraloría exija cumplir con ese mismo régimen.

### *Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria*

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

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 su impacto?

- Obligación gubernativa de formular planes de desarrollo como prerequisite 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 sus futuras ofertas electorales pues tales planes serían promulgados por Decreto Ejecutivo por el Gobierno de turno, y sólo por esa vía tendrían que 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 PAO 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 debe liderar en su total conjunto y en estricto acuerdo con cada ministro rector de sector
- Articulación real y visible entre planes y presupuestos institucionales como prerequisite 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 dijo previamente

- 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.

- Una mayor articulación entre la oferta del poder central, y aquélla de las municipalidades, así como una aplicación constructiva del Código Municipal para propulsar una estrategia de gran utilidad para el Gobierno de la República en cuanto a favorecer significativas transferencias temporales de actividades y recursos a diversas municipalidades, grupos de éstas o nuevas modalidades organizativas (federaciones, empresas o establecimientos públicos ex novo 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 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 auditorías internas pero articuladas por sectores de actividad, tal y como se planteó en el punto precedente.

*Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento por instituciones e individuos de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales.*

¿Cuál será su impacto?

- Identificar y señalar inmediatos cambios de actitudes para solventar los incumplimientos legales que malogran la eficacia y transparencia de tales 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 CGR 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 de leyes con carácter sancionatorio o correctivo en casos de probado incumplimiento.
- Lograr que la Asamblea Legislativa adopte como práctica ordinaria en su producción de leyes, el establecimiento de plazos y términos de evaluación del cumplimiento de cada ley con miras a establecer responsabilidades, a efectuar ajustes justificados, o a eliminar la ley si ha probado ser inocua o de imposible administración por los órganos responsables, o bien ponerla en manos de órganos distintos como podrían ser, ejemplificativamente, las municipalidades tratándose de competencias previamente asignadas a ministerios o entes nacionales.

### *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 auditorías 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 permita identificar, con la participación de actores externos sistemática y estratégicamente involucrados bajo el liderazgo suyo, y adquirir la capacidad analítica y prospectiva para vislumbrar cambios del modelo político o de aspectos de éste, y 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 a lo largo de este texto.

### *Una burocracia pública funcionando como un reloj*

- No ha habido, por más críticos que han surgido del sociólogo Max Weber que fue quien acuñó el concepto de burocracia como sinónimo de la organización racional-legal más conveniente para las democracias industriales europeas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, un paradigma o modelo ideal alternativo que haya suscitado más interés y adhesión mundial en todo lo que va del siglo pasado y del presente.
- El ideario o paradigma weberiano tiene importancia vital aun en los países latinoamericanos, pues no es aquí un modelo consolidado. Responde al ideario occidental de hacer valer el régimen de Derecho y el principio de Legalidad como columnas vertebrales de la convivencia

humana dentro de y entre naciones, por cuanto sujeta las relaciones y procesos estatales a la racionalidad de las leyes o normas escritas, las cuales están llamadas a producir confiabilidad y transparencia para los administrados al someter a los administradores a una serie de factores objetivos para actuar en nombre de aquellos y manejar recursos que no les pertenecen y por los que tienen que responder. La separación entre la propiedad privada de gobernantes y la propiedad pública o social que se pone en sus manos por elección y designación bajo reglas de juego muy claras, constituye un hito que permitió históricamente ir consolidando el concepto y praxis de Estado-nación bajo parámetros republicanos y democráticos, o sea bajo parámetros en los que el monarca absolutista dueño del patrimonio social de una nación desapareció para dar paso a gobernantes electos, administradores de bienes, servicios y recursos estatales de los que no eran, ni son, dueños.

El reclutamiento de funcionarios públicos por mérito y la carrera administrativa estable bajo condiciones rigurosas de neutralidad política y compromiso con el administrado en particular y con el pueblo en conjunto pero también bajo reglas claras y públicas de remuneración equitativa para puestos semejantes y en condiciones de eficacia y productividad laboral semejantes, es otro atributo que en Occidente sustituyó todo el concepto histórico de cortesanos al servicio unipersonal y subjetivo del monarca.

Las reglas escritas que Weber predicó para desempeñar todo puesto público desde el superior hasta el más sencillo u operativo, pretendieron entronizar plena transparencia y una constante rendición de cuentas por funcionarios y políticos en posiciones de jerarquía temporal, y permitirle al pueblo exigir cuentas claras y concretas al gobernante y a los funcionarios.

Cuando a tales reglas se articula un sistema político parlamentario, o uno presidencial pero con un congreso bicameral independiente y representativo, y un sistema institucional y gubernativo descentralizado en el que emergen otros cargos de dirección política superior independientes del central o nacional, como lo son gobernaciones y legislaturas estatales, provinciales o regionales, y gobiernos locales con grandes competencias y recursos para literalmente prestar todo servicio y bien operativo al habitante del cantón en casi todo campo de desarrollo socioeconómico y ambiental, entonces se tiene un panorama en el que una nación llega a gozar de un sistema institucional y político eficaz, en donde prevalecen la transparencia y la eficacia más que la falta de ellas, pues los jefes y funcionarios están bajo el escrutinio constante de órganos, mecanismos e individuos que sí pueden revisar o vigilar, y exigir cuentas de políticos y funcionarios, sabiendo que van a lograrlas.

Pues bien. Esto es burocracia. Es el ideario en gran parte por el que en Costa Rica hubo una guerra civil a fines de los cuarenta ya que el sistema institucional sucumbió al sistema político y permitió corruptelas inclusive en materia electoral en 1948. Restituido el régimen de Derecho e instaurada la Segunda República en la Constitución Política de 1949, el país buscó consolidar esas reglas de juego claras, concretas y transparentes, dándose un Estatuto de Servicio Civil inspirado en la Constitución, y una Ley de Contratación Administrativa para asegurar el principio constitucional de compras públicas transparentes y eficaces, evitando favorecer a un proveedor privilegiado o poderoso. Igual se pretendió con la Ley de Administración Financiera, todas ellas promulgadas en los primeros años de los cincuenta.

Los quebrantos a ese orden de cosas idílico plasmado en la Constitución Política en unas pocas normas, y en esas leyes primerizas pero perfeccionadas sobre todo en la década de los setenta con la Ley de Planificación Nacional de 1974 y la Ley General de la Administración Pública de 1978, insistimos que ésta en lo pertinente a unos cuantos principios fundamentales sobre el buen servicio público y en el régimen de dirección interorgánica que vino a delimitar la frontera entre gobierno y administración,

no así en lo pertinente a actos, vicios y nulidades, esos quebrantos, decíamos, comenzaron en la Administración 1970-74 como hemos visto previamente, con la aprobación de la Ley 4-3 de juntas directivas de entes autónomos, y con la Ley de Presidencias Ejecutivas y su reglamento totalmente invasivo de 1974 y las prácticas políticas y administrativas que ellas permitieron bajo gobiernos que perdieron de vista los compromisos y logros superiores de la Revolución de 1948 y de la Segunda República instaurada inmediatamente en la Constitución de 1949.

La corrupción producto de abusos en el manejo de los asuntos y recursos de gobierno, y la mala gestión de éstos, fueron detonantes que activaron los peores atributos de nuestra herencia colonial.

La tesis interpretativa que este investigador sustenta desde hace 32 años, es que ello no tenía que ser así, ni tiene que serlo. La burocracia pública o estatal en su total conjunto, puede funcionar mucho mejor, como un reloj, y convertirse en nuestra visión nada idílica de que tal aparato institucional debe ser el principal mecanismo de conversión del sistema político, tal y como predicamos desde el primero de nuestros textos formales hace ya 25 años.<sup>51</sup>

El sistema político es mayor que el sistema gubernativo-institucional. Es aquél el que permite que los factores de representación y participación políticas del ciudadano en régimen democrático funcionen al máximo de sus posibilidades, determinando el mayor número posible de centros de decisión en distintos ámbitos a los que los ciudadanos pueden tener acceso directo o indirecto mediante votaciones y representantes, y sobre los que pueda influir de manera directa al tenerlos cerca de su lugar de residencia. Hemos hecho ver que el sistema costarricense es el menos representativo y participativo de los modelos disponibles en el mundo, por centralista y presidencialista.

Sin embargo, ello no debe ser obstáculo para que pueda funcionar óptimamente. La burocracia no tiene que ser considerada siquiera “un mal necesario”. Es un factor omnipresente en la vida de los pueblos, sólo que antes respondía a monarcas absolutistas y arbitrarios. Un único individuo, un Presidente de la República, no puede administrar él sólo el proceso de desarrollo del que el Gobierno es tutelador en su total conjunto y administrador directo de múltiples funciones o servicios.

Acepte el lector que la burocracia no sólo es inevitable e indispensable, sino que no tiene por qué ser indolente. No fue “inventada” como un concepto o una maquinaria administrativa irracional, corrupta, incompetente, indisciplinada, desarticulada. Si bien los pueblos latinoamericanos han hecho una práctica ineficaz de ese concepto como tal y como mecanismo de acción, ello es porque para variar se adoptó un modelo ideal europeo en sus aspectos formales-normativos, pero no el modelo de comportamiento sociopolítico imperante en esas naciones, consecuente con el modelo normativo.

Los excesos que podemos leer en infinidad de libros sobre las disfuncionalidades del modelo burocrático en régimen democrático, sin entrar a hablar del disfuncionalísimo modelo burocrático en los países excomunistas donde debía imperar la “dictadura del proletariado”, son legión, pero lo único que ratifican a nuestro juicio es que al no haber apego a la filosofía original del modelo, las cosas se distorsionan, se tuercen y se escapan del “control” del sistema político en su conjunto y de los pesos y contrapesos que éste formalmente proporciona desde una Constitución Política.

El asunto de fondo es que la burocracia pública debe ser vista por todos como el gran mecanismo que permite asimilar los insumos –demandas varias, apoyos o rechazos sociopolíticos- que el sistema político procesa y acepta para ser satisfechos mediante acciones estatales o gubernativas precisas, sean

---

52. Nos referimos a Introducción al análisis de la burocracia pública, EUCR, San José, 1980.

de índole normativa-legal, de regulaciones de política, de prestación de bienes y servicios, y en todo caso de vigilancia o control de que ellos sean plenamente satisfechos o acatados por todos.

Tenga el lector presente los artículos de la LGAP referidos concretamente en el análisis de dicha Ley, en el Capítulo 4. Se trata de normas de un alto valor ético sobre el servicio público de excelencia en términos de actitudes y compromiso de instrumentalidad para con el ciudadano o habitante del país.

No hay medias tintas en ellas, y constituyen todo un marco referencial, además de otras normas en esa misma Ley, que permitirían –y más bien han exigido todo este tiempo- un desempeño esmerado, responsable, disciplinado y transparente de todo funcionario público desde el más operativo hasta el Presidente de la República.

Si estos estándares normativos se convirtieran en parámetros del comportamiento del funcionario público, tenga claro el lector que las instituciones como tales, las instituciones como conjuntos amalgamados en la noción de sector de actividad, los sectores de actividad entre sí y en su proyección regionalizada, todos haciendo el gran conjunto que es el Gobierno de la República en su dimensión de sistema de burocracia pública, no habría ninguna limitación conceptual y menos pragmática para que el país no disfrutara de un “mecanismo de conversión” del sistema político y de los derechos constitucionales del habitante, óptimo por eficaz, transparente y basado en su accionar diario en la rendición y/o exigencia constantes de cuentas en donde el habitante, entonces sí, sería más “amo y señor” de su destino individual, y todos en conjunto del destino de la colectividad.

Lo anterior no tiene por qué no ser así. Es un asunto de valores y principios, y lógicamente de coherencia y consistencia sociopolíticas.

En Costa Rica, la Constitución y esas pocas leyes superiores, entiéndase en lo fundamental la LGAP y la Ley de Planificación Nacional, proporcionan el marco normativo para que la burocracia pública bajo el liderazgo superior del Presidente de la República y el auxilio obligado de sus ministros, se muevan al calor de esas normas de excelencia, y ejerzan sus poderosas competencias dentro del contexto administrativo obligado de sectores de actividad y regiones de desarrollo. Esto, daría como resultado inmediato un desempeño interinstitucional de conjunto, con poblaciones objetivo comunes en cada sector y muy bien focalizadas en cada región de desarrollo; permitiría racionalizar al máximo la recaudación, asignación y ejecución de los multimillonarios recursos públicos disponibles para el desarrollo del país; imprimiría una transparencia tal en la conducción de tales procesos, que no habría ministro que resistiera dos o tres fallos consecutivos notorios en el ejercicio unipersonal de su competencia de dirección –o sea, sin nadie a quién echarle culpas suyas- sobre tales conjuntos de entes; tendríamos entonces un mecanismo sencillo y expedito de exposición de actos negligentes, desidiosos o corruptos, sin tener que depender de la transparencia más amplia propia de un régimen parlamentario o de un congreso bicameral.

El asunto es que sin liderazgo superior, los funcionarios pierden con frecuencia su Norte. La cultura política prevaleciente en Costa Rica, según hemos demostrado, es perniciosa en muchos sentidos y no contribuye a actitudes más responsables y coherentes con las normas escritas. Pero también hemos verificado año tras año que funcionarios complacientes por falta de solidez ética y moral, conocimiento del marco legal que los rige y, peor aun, por simpatía y creciente condicionalidad con un partido político específico, son un factor causal importante para que tanto político llegue *ex novo* a dirigir sus instituciones y actúe arbitraria y caprichosamente con pleno desconocimiento de lo que el marco normativo del ente y superior a éste, le limitan u obligan a observar para un desempeño transparente, eficaz, con rendición permanente de cuentas, y con respeto pleno al funcionario de carrera administrativa.

**Todo lo aquí expuesto se circunscribe a un punto muy sencillo pero que exige una actitud de gran altura y claridad de espíritu y miras de todo costarricense dentro y fuera de la burocracia pública:** estudiar, entender y aplicar el marco normativo superior que nos rige, con visión unitaria e

integral, no fragmentada. Si en nuestro paso por la vida recurrimos a normas que nos interesan por una coyuntura particular de nuestro interés, sin comprender muchas otras que complementan esa particular y que se orientan a un desempeño unitario e integral de todos y cada uno de nosotros en el contexto del régimen de Derecho en que vivimos, entonces estamos contribuyendo a la “perfecta desarticulación” de éste en nuestro comportamiento empírico.

Aun así, este académico sostiene que tal liviandad no es ni posible ni aceptable, por ningún parámetro, por parte del funcionario público ni sus jerarcas superiores, menos un Presidente de la República y sus ministros, quienes tienen que actuar como los líderes movilizadores de todos aquellos otros y de la misma sociedad civil, haciendo uso del marco constitucional y legal superior que los obliga a, y les permite, imprimir un dinamismo administrativo elevado y eficaz a ese aparato burocrático bajo su dirección política superior.

No hacerlo, es incurrir en incumplimiento de deberes, un delito penalmente tipificado.

Hacerlo operativo, práctico, cuestión de todos los días, es algo que no toma gran imaginación sino mucha disciplina, mucho rigor, preparación responsable para ejercer posiciones gubernativas en todo ámbito de la estructura jerárquica concretamente estipulada tanto en el ámbito del Poder Central –Régimen de Servicio Civil- como en las normas generales que aplican todas las instituciones autónomas y el mismo régimen municipal. O sea, no es cosa de titanes. Es un asunto de responsabilidad y, lógicamente, de que el costarricense se preocupe más por conocer este “tinglado” normativo e institucional y se decida acudir a los medios que el sistema judicial, institucional y electoral mismo le proporcionan para hacer valer sus derechos de un excelente gobierno, de excelentes instituciones, y de solución integral a los problemas particulares y colectivos que lo aquejan.

Si a todo esto agregamos el pequeño gran factor de lograr que la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes se decidan a cumplir ellas mismas con su propio marco legal para exigir del Gobierno, o del Presidente de la República, que cumpla con ese marco normativo para el excelente gobierno, comprenderá el lector de este texto que no habrá razones de ningún tipo que impidan que, por fin, Costa Rica pueda contar con un perfecto gobierno sin esperar a un cambio de modelo constitucional.

El Capítulo presente debe ayudar a una amplia comprensión de lo que está en juego y cómo lograrlo con unas pocas decisiones superiores. El Capítulo siguiente, aporta análisis de casos de los que hemos sido testigos o protagonistas, y que demuestran cuán fácil es lograr todo lo aquí enunciado para poner a la burocracia pública a funcionar como un verdadero reloj.

## **7. Unas cuantas experiencias que demuestran que sí se puede...**

*OFIPLAN, 1976*

Nos vinculamos con la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en setiembre de 1974, recién graduados de un programa de posgrado conducente a la Maestría en la Universidad de Manchester, Inglaterra, contratado por Oscar Arias Sánchez, entonces Director con rango de Ministro sin Cartera. Nuestras inquietudes intelectuales estimuladas por el cúmulo de situaciones aprendidas en Manchester gracias a la lectura de cuanto libro había disponible en materia de política comparada, sociología comparada, administración comparada y economía comparada, se inclinaron hacia la necesidad existencial de encontrar explicaciones autóctonas a la problemática de Costa Rica en su total conjunto, y con especial énfasis a la problemática de los factores superiores que determinaban la eficacia o ineficacia en la conducción de los procesos públicos.

Llegar a OFIPLAN fue un premio del destino, pues pudimos dedicar nuestros mejores esfuerzos investigativos al análisis del país desde un observatorio tan privilegiado como éste, con sustento en un marco legal recién promulgado en mayo de 1974 sobre planificación pública y socioeconómica que obligaba a entender y visualizar al país en su conjunto, y en sus partes o segmentos más desagregados como eran las nociones de sectores de actividad y regiones de desarrollo, de origen muy incipiente ese año pero ya tomando forma como esfuerzos liderados por OFIPLAN para ordenar y racionalizar la gestión gubernativa de los procesos de desarrollo del país así como la propia gestión de los procesos públicos o gubernativos para que no fueran estos un obstáculo de aquéllos, sino más bien un factor coadyuvante.

Caímos en la entonces División de Planes y Política Administrativa, la cual surgió ese mismo año sobre las “cenizas” de un departamento de productividad y eficiencia administrativa de larga data pero que fue conservado como tal en la Ley de Planificación Nacional de 1974. Su oficio era hacer análisis de organización y métodos en las instituciones públicas para ayudarles a modernizarse. La intención de la Ley fue buena, pero los medios mantenidos fueron pésimos. ¿Por qué?

Porque por la vía de este método y de la visión asociada, OFIPLAN requería dos mil técnicos o más para poder impactar de manera significativa a todo ministerio e institución autónoma en materia de “modernización” administrativa. Además, rápidamente analizamos que la visión de O&M como se le llamaba o conocía en aquellos tiempos, no era suficiente para reconocer el fenómeno “administrativo” mayor en una institución, y mucho menos del Gobierno como tal, y menos aun del Estado en su amplia concepción constitucional. Se trataba de un enfoque más tipo “técnica” ingenieril que no permitía reconocer, por su misma insuficiencia conceptual y metodológica, la problemática global, unitaria e integral de un sistema político en su total conjunto, y derivado de éste, de un sistema institucional que respondía a un modelo constitucional de Estado presidencial y centralista.

Nuestros afanes creativos se inclinaron hacia el desarrollo de un enfoque más global, más sociológico, político, jurídico y macroadministrativo que permitiera comprender las exigencias del conjunto y de los procesos asociados así como de los diversos actores directos e indirectos involucrados, para asumirlo y liderarlo desde ese órgano central de planificación.

Fue así como adoptamos y desarrollamos con sustento teórico conceptual propio, el enfoque de planificación administrativa o macro análisis administrativo, correlativo al enfoque de planificación socioeconómica que debía distinguir la proyección sustantiva de OFIPLAN en la investigación de problemas socioeconómicos y en el diseño de propuestas estratégicas que permitieran al Presidente de la República estructurar un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo que le hiciera posible conducir al país, desde el Gobierno que él lideraba, hacia los objetivos de desarrollo superior que dicha Ley establecía con nítida claridad en sustento del logro del modelo de país configurado en la propia Constitución Política.

Nuestra División, con los mismos técnicos de O&M que venían de años atrás y debidamente capacitados por el suscrito en el nuevo enfoque y métodos de trabajo, se convirtió en una oficina líder dentro de la misma OFIPLAN pues desarrolló concepciones más globales y unitarias sobre el fenómeno público y social objeto de su misión legal planificadora, jerarquizó competencias, permitió reorganizar la Oficina de una manera muy distinta, y se logró liderar al resto del sector público instaurando la modalidad de sectores de actividad y regiones de desarrollo como ámbitos de acción gubernativa articulados orgánica y funcionalmente. Se desencadenó todo un activismo de nuevo cuño al interno de OFIPLAN, proyectándose a todo el sector público.

En materia administrativa, las oficinas de O&M de las instituciones y ministerios fueron transformadas bajo nuestra guía en oficinas de planificación administrativa, sus enfoques y métodos sustituidos por los que desarrollamos en nuestra División, y los sectores se establecieron con gran protagonismo de los respectivos ministros en su condición de rectores políticos de los mismos, creándose oficinas sectoriales de planificación que los apoyaban tanto en materia de política sustantiva como administrativa del sector, derivándose un gran liderazgo de un gran efecto cascada de solo OFIPLAN hacia los ministros rectores y sus oficinas sectoriales, y de éstas a las oficinas ministeriales e institucionales tanto de planificación socioeconómica como de planificación administrativa.

Con los mismos funcionarios de muchos años en O&M, transformadas lógicamente sus habilidades y destrezas además de su visión, y con el refuerzo de algunos profesionales jóvenes en ciencias políticas y administración pública, logramos hacer mucho más por modernizar la Administración Pública con los mismos recursos humanos y literalmente con el mismo gasto asociado. No se requirieron miles de técnicos más en O&M, sino una nueva visión y liderazgo sobre las instituciones.

El enfoque conceptual y metodológico entonces desarrollado y aplicado fue fundamental, y logramos aunar esfuerzos al menos durante 1976-77 con la Contraloría General de la República para capacitar funcionarios públicos de todas esas instituciones bajo el supuesto de que mejorar la planificación socioeconómica y administrativa de las mismas, implicaba producir una mayor eficacia en el manejo real del voluminoso gasto público que dicha Contraloría tenía obligación de fiscalizar preventiva e integralmente. La movilización de funcionarios, jerarcas, municipalidades y dirigentes comunitarios lograda, fue impresionante tanto en San José como en cada región de

desarrollo a través de las figuras de Consejos Regionales de Desarrollo desde 1976 cuando se organizó el primero en Guanacaste.

Toda esta experiencia está debidamente documentada no sólo en nuestros propios textos universitarios, sino en infinidad de documentos oficiales entonces producidos y divulgados por OFIPLAN, y luego por MIDEPLAN cuando se convirtió en Ministerio a partir de 1982. El Centro de Documentación de este Ministerio, los conserva para consulta de cualquier habitante.

El proceso se fortaleció durante tres Administraciones sucesivas, hasta que por razones nada técnicas fuimos separados de nuestro puesto de Director de División por el Ministro que sustituyó a don Claudio Antonio Volio en 1984, precisamente mientras estábamos en Londres terminando nuestra tesis doctoral.

Nuestras convicciones se mantienen vigentes y son validadas día tras día cuando constatamos en el estudio u observación de las prácticas que se aplican en el contexto público desde hace bastante tiempo ya -y que han dejado de lado esos fundamentos conceptuales jurídicamente sustentados e impulsados en materia de dirección y planificación de procesos públicos desde OFIPLAN-MIDEPLAN- las disfuncionalidades de las instituciones que no sólo se han alejado de sus mandatos legales, sino que han perdido el Norte en cuanto a que hay mejores formas de organización interinstitucional y de acción de campo –sectores y regiones- que ciertamente exigen más transparencia y una constante rendición de cuentas así como disciplina de funcionarios y jerarcas, sobre todo de gobernantes.

Hoy día, MIDEPLAN no recupera el liderazgo perdido, pero su ley constitutiva sigue vigente para ser comprendida y aplicada plenamente por el Presidente que lo desee o que sea obligado a hacerlo, nombrando a un ministro que refleje su total compromiso personal como Presidente, con dicha actividad.

La orfandad en que están ministerios e instituciones autónomas al no darse ese liderazgo de MIDEPLAN y no exigirse su articulación sectorial y por regiones de desarrollo, implica que los habitantes del país no pueden alcanzar sus derechos constitucionales plenamente pues no es posible lograrlo pretendiendo reivindicaciones particulares institución por institución, sino por conjuntos de éstas que reconozcan y asuman unitaria e integralmente dicha tarea en función de las mismas poblaciones objetivo.

La experiencia está allí, documentada para tantos analistas que le han dado la espalda y que consideran que los esfuerzos de reforma del Estado comenzaron con el primer Plan de Ajuste Estructural, PAE I, a partir de 1985.

### *Gobierno 1990, reducción de gastos por sectores*

Siendo Ministro de la Reforma del Estado, afrontamos el reto a partir de mayo de 1990 de reducir para fines de ese año, 2000 millones de colones del gasto público presupuestado. Esto lo exigió el Fondo Monetario Internacional, FMI, justo después de las elecciones que ganó Rafael Angel Calderón Fournier en febrero de 1990 pues el Gobierno de la República, presidido por Oscar Arias Sánchez, había incumplido desde octubre del año anterior, o sea 1989, el convenio de estabilización con dicho FMI que ponía en entredicho la confiabilidad del país para acudir a nuevo endeudamiento internacional y para readecuar su enorme deuda externa. Habiéndose mantenido tal incumplimiento en total secreto, el FMI solicitó reunión con el Presidente Electo

de inmediato, con el fin de comprometerlo a cumplir. Hasta aquí “llegó” nuestro pretendido Programa de Reforma del Estado que privilegiaba otros enfoques y énfasis, pues lo que el FMI exigió y el Presidente tuvo que aceptar, fue despidos, privatizaciones y menos gasto público.

El método aplicado ese primer año, sin embargo, respondió a nuestro enfoque sectorial, lográndose que los conjuntos de ministerios e instituciones bajo el esquema sectorial y bajo el liderazgo de cada ministro rector, acordaran cómo lograrían la disminución del gasto sectorial bajo la hipótesis de que unas instituciones podían sacrificar más que otras, sobre todo entes autónomos “ricos” con respecto a ministerios limitados.

El trabajo se hizo bajo el liderazgo nuestro, lográndose no sólo la meta de rebajar los presupuestos públicos en su conjunto en 2000 millones de colones, sino haciéndolo de una manera unitaria e integral como sectores de actividad, estableciéndose un orden de prioridades gubernativas que exigió la visión unitaria y compartida de ministros y juntas directivas de entes autónomos sin afectar negativamente los objetivos, precisamente, sectoriales de interés de cada población objetivo.

Esto, que implicó un trabajo en equipo con visión de conjunto, no se ha aplicado sistemáticamente sino en algunos momentos posteriores como método superior de trabajo para el análisis, revisión, asignación y ejecución del gasto público nacional. La noción de sector de actividad, así, ha sido desestimada por razones nada técnicas ni racionales, y la misma Contraloría de la República le ha dado insistentemente la espalda a nuestros clamores de tantos años de que exigiendo de los gobiernos cumplimiento de ese esquema al menos, sólo de ese, se lograría una transformación radical de las formas más indisciplinadas, cortoplacistas y desarticuladas en que dicho voluminoso gasto público para el desarrollo del país se sigue manejando con las consecuencias funestas para los derechos de los habitantes de todo nivel y segmento poblacional socioeconómico, a lo largo y ancho del país.

Recientemente, en el 2004, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, elaboró un trabajo de estructuración del presupuesto del Sector Agropecuario como un conjunto unitario, y refleja una praxis que celebramos por su filosofía y buen sentido predicado durante tantos años por este investigador. Abajo, comentaremos más a fondo este excelente ejemplo de racionalidad presupuestaria de enfoque sectorial.

### *UNIR, en 1995*

En diciembre de 1995 llegamos a la UNA a manejar un programa de desarrollo rural y regional financiado por la Fundación Kellogg, norteamericana. Fuimos seleccionados para el cargo de Director Ejecutivo pues la Universidad, después de experimentar un año con profesionales propios en materia agronómica y otras, decidió que había mucho más que lograr en el contexto de los compromisos adquiridos con dicha Fundación, contratando a un administrador profesional o con oficio.

Nuestra experiencia y formación, además de visión, nos aconsejó mantener al equipo que constituía el núcleo de acción del Programa UNIR, incluido quien había ejercido como Director Ejecutivo, pues valoramos de inmediato que su experiencia sería fundamental para garantizar el éxito del trabajo de campo. Devolvimos a los cinco académicos que formaban ese núcleo de acción central a sus respectivas escuelas –planificación, educación, ciencias ambientales, agricultura y medicina veterinaria–, desconcentramos el Programa para dar a dichas escuelas el protagonismo y la posibilidad de internalizar las realizaciones del Programa, y reorientamos éste para depender más de la búsqueda de alianzas con el Gobierno de la República, que es la estructura institucional con capacidad real de cambiar las cosas permanentemente.

Éste, tenía su Plan de Lucha contra la Pobreza recién formulado, de manera que el suscrito orientó esa búsqueda a lograr que el IMAS como institución líder, y muchas otras con presencia en las regiones en que estaban las comunidades atendidas por el Programa en la Región Huetar Atlántica –todas muy pobres- volcaran sus programas en esas comunidades. La contrapartida, aparte de nuestra propia participación abriendo las puertas al Programa de ministerios y entes autónomos con jefes casi todos conocidos, fue organizar a las comunidades para que entendieran cómo usufructuar esa oferta de Gobierno elaborando, precisamente, planes comunitarios que solicitaran fundamentadamente servicios y apoyos que el Gobierno estaba ofreciendo en su Plan referido.

Las respuestas fueron multitudinarias: escuelas, salones comunales, EBAl, tendido eléctrico y hasta teléfono público en algunos casos, puentes, agua potable, y muy importante, apoyo para la reconversión productiva de esos pequeños campesinos, aparecieron de manera “generosa” como parte de ese plan piloto planteado por nuestro Programa a partir de 1996 y sustentado en una presencia de las escuelas participantes de la UNA a través de, en algunos momentos, cincuenta académicos o extensionistas.

Reconversión productiva en particular, fue un programa ambicioso y muy bien llevado a cabo por el Programa UNIR en las parcelas de los diversos habitantes de los asentamientos atendidos.

Hubo, asimismo, la producción de más de veinte números organizados en tres tipos de revistas que permitieron registrar para efectos de transferencia de conocimientos, las experiencias generadas en y por el Programa.

El suscrito promovió ante la Kellogg, sustentado en estos logros del Programa inclusive destacables en el ámbito latinoamericano donde la Fundación financiaba otros programas con universidades públicas y privadas que actuaban también sin la visión y experiencia de profesionales gerentes sino de académicos puros, una nueva donación, esta vez de \$500 mil y no de \$1.3 millón como fue la primera vez. Nuestro planteamiento fue sencillo: con menos dinero, ya la UNA podía dar un salto mayor y abordar el liderazgo académico de un esfuerzo en el ámbito provincial, siempre en Limón, convocando la participación masiva de todas las instituciones y ministerios, así como municipalidades y fuerzas sociales y empresariales ya presentes en la Provincia, y bajo el deseable liderazgo institucional de JAPDEVA, dándole así a esta institución un protagonismo que nunca había tenido a pesar de que su Ley constitutiva se lo asigna.

De nuevo, el enfoque varió sustancialmente, y activamos el proceso ejerciendo un real liderazgo académico que las instituciones no resintieron. En marzo de 1999 abandonamos el Programa pero su dinámica continuó y se logró producir poco después un excelente Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009+ Limón hacia el siglo XXI. Potencialidades y oportunidades para el desarrollo humano.

En este esfuerzo se descubrió por muchos, que el aporte del Estado al desarrollo de Limón era mucho mayor que lo que JAPDEVA aportaba anualmente –unos 2.500 millones de colones-. En efecto, los análisis articulados que se produjeron dieron como dato preliminar la inversión del Estado a través de ministerios, entes autónomos y municipalidades, de más de 70.000 millones de colones que, comprenderá el lector, han andado todo este tiempo hasta la fecha sin ninguna articulación real por órganos regionales con capacidad de liderarlos hacia objetivos comunes. Cada ministerio, institución y municipalidad, andaba y anda a la libre, haciendo lo que surjan como ocurrencias de los jefes de turno, o de los funcionarios de carrera más influyentes, muchos sin visión o mística para con la función pública y para con las poblaciones atendidas.

El Plan no llegó a ser considerado por el Presidente Rodríguez Echeverría objeto de su prioridad como para promulgarlo por Decreto Ejecutivo y hacerlo vinculante al menos para ministerios y entes autónomos. Demostró dicho esfuerzo, eso sí, una gran movilización y participación comprometida de cientos de individuos y grupos que creyeron estar ante un esfuerzo gubernativo novedoso que retomaba los esfuerzos pasados en materia de regionalización impulsados, como dijimos arriba, por OFIPLAN-MIDEPLAN.

Constituyó, para nuestro gusto, un ejemplo excelente y convincente de que las fuerzas regionales que los gobiernos desestiman en sus planes de acción a pesar de su retórica electoral de que “la participación de la sociedad civil y la descentralización” serán prioridades en su período, tienen más oficio y visión para identificar su propia problemática y concertar esfuerzos conjuntos, que los funcionarios centrales ubicados en San José y que mantienen poder de decisión sobre aquellos.

Hasta hoy, esos esfuerzos y recursos en Limón, más todos aquellos en las demás provincias, se asignan y ejecutan sin ninguna direccionalidad real ni liderazgo, ni siquiera coordinación interinstitucional, que permita decir que el país avanzó en la comprensión y solución de los pequeños y grandes problemas que carcomen a la población a lo largo y ancho del país.

El esfuerzo de MIDEPLAN por activar los consejos regionales de desarrollo en marzo del año 2004, fue fortalecido por el Ministro Jorge Polinaris, inclusive para replantear esos consejos y rescatar el espíritu concertador y participativo de los consejos originales de 1976, recreando las oficinas regionales de MIDEPLAN que fueron eliminadas desde inicios de la década de los noventa cuando salimos del Gabinete en el Gobierno Calderón Fournier. Ésta, fue buena noticia pues MIDEPLAN tiene un gran liderazgo articulador que imprimirle a la presencia de ministerios y autónomas en cada región, además de promover con mucho sustento la participación de municipalidades y sociedad civil en los procesos regionales. La mala noticia fue que el nuevo Gobierno que inició en mayo del 2006, eliminó dicho esquema. El apéndice 2 analiza tal decisión.

Hacer más con los mismos recursos y sin requerir nuevas leyes, no es una utopía. Es totalmente realizable ya. Se requieren enfoques apropiados, globales, unitarios y estratégicos, que permitan ubicar, reconocer y recomponer los recursos y esfuerzos que hoy existen para desarrollar a este país pero que se administran tan improvisadamente en todo sentido sin que nadie enfrente sanciones por ello.

### *MEP, Equidad en Educación, 2000-2001*

En el 2000, colaboramos con el PNUD en un estudio para recomponer los recursos que el MEP dedica a “equidad en educación”, o sea a comedores escolares, becas, bonos, transporte estudiantil, textos y suministros, y otros programas orientados a permitirles a los niños y adolescentes más pobres un acceso y permanencia dignos en el sistema educativo. No son programas educativos.

Hablamos para aquél año, de cerca de 14 mil millones de colones, más que el presupuesto del IMAS del mismo año destinado a programas de lucha contra la pobreza.

En nuestros análisis, identificamos que cada programa de esos operaba bajo una jefatura distinta, y todas ellas divorciadas entre sí, o sea sin una política o estrategia institucional unitaria e integral. Al fin de cuentas, no había una población objetivo común, de manera que quien en última instancia determinaba a quién se beneficiaba con criterio totalmente empírico, era el director de cada centro educativo.

Nuestro análisis nos llevó a identificar estos programas como parte de la lucha contra la pobreza, la cual debía estar en manos de un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no de

Educación. Su dirección política, en consecuencia, debía venir de aquél y no de éste.

El esquema sectorial que concebimos en OFIPLAN hace ya treinta años, contempla el Sector como constituido por instituciones, programas y actividades, de manera que no importa quién administre inclusive por mandato o asignación legal los recursos de determinada actividad o programa, si el mismo cae en el campo de proyección de otro sector de actividad, debe ser el Ministro de éste quien dirija, no el otro donde los recursos “están asignados”. En última instancia, téngase claro que en todo Sector de actividad, la figura del Poder Ejecutivo del ramo implica la presencia del Presidente de la República para hacer valer su criterio y dirimir conflictos entre ministros.

Seguía recomendar que todos esos programas debían tener al interior del mismo MEP, una única jefatura o dirección denominada de “Equidad en Educación” para darle unidad de visión y acción y para que respondiera unipersonalmente no sólo ante el Ministro de Educación como jerarca administrativo, sino ante el Ministro rector de la lucha contra la pobreza como jerarca político de este campo de actividad, del que dicho MEP con estos programas sociales es una parte importante.

El entonces ministro de Educación Guillermo Vargas, dio la espalda a tal propuesta del PNUD. El resultado: los recursos se siguieron manejando y asignando por años fragmentadamente, sin un Norte de población meta u objetivo que corresponda con las políticas gubernativas de lucha contra la pobreza, de manera que pudieran tener una incidencia o impacto “agregado” a tantos otros beneficios dirigidos a la población con carencias extremas y básicas.

Ni siquiera el Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO, administrado por el IMAS, se utilizó como referencia obligada del MEP en la concesión de tantos beneficios, aun cuando también fue nuestra recomendación muy bien sustentada y respaldada en un proyecto de Decreto Ejecutivo que hacía obligatorio dicho SIPO para toda la Administración Pública.

Aquí, las realizaciones no se dieron según las sugerimos. Pero, siguen siendo válidas al ciento por ciento al día presente, y sólo la falta de visión y compromiso de jefarcas y funcionarios a cargo de tales programas de tan extraordinario valor y voluminosidad presupuestaria, y de liderazgo del Presidente de turno, evita incrementar la eficacia y productividad de semejante cantidad de recursos públicos que ya existen y que más bien se malgastan por mucho sentido, desviaciones y distorsiones en su administración.

### *Lucha contra la pobreza, Universidad de Costa Rica, 2002*

En la UCR constituimos parte de una comisión institucional instaurada por el entonces Rector Gabriel Macaya para analizar el Plan Vida Nueva del Gobierno, que el Presidente Pacheco De la Espriella había anunciado en agosto del 2002 precisamente desde la misma UCR.<sup>53</sup>

53. “Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza”, Comisión Institucional, Rectoría, noviembre 2002. El subtítulo fue: Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa. En estos aspectos, nuestra experiencia nos enseña día tras día cómo la improvisación realmente nos “mata” en nuestras buenas intenciones. En trabajos realizados para UNICEF-PNUD a principios del 2002, antes de asumir el Gobierno Don Abel Pacheco, analizamos la situación del PANI al amparo del Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia. En un momento dado, cuando en el equipo de trabajo valorábamos la mejor propuesta posible para el rediseño institucional del PANI, dos profesionales, uno en economía

Nuestro aporte se unió al de otros académicos que habían ya hecho análisis económico-sociales que recomendaban un abordaje “sustantivo” distinto del asumido por el Gobierno. La contribución que aportamos, en suma, fue en el campo de la articulación de esfuerzos que había que lograr aplicando el marco legal disponible. Descubrimos, para variar, que el Código de Niñez y Adolescencia de 1995, constituía un marco extraordinario normativo de gran claridad conceptual para el ordenamiento de la oferta institucional o gubernativa en dos campos convergentes: uno, propiamente el de protección y restitución de los derechos de niños y adolescentes; dos, de privilegiar dicha protección y restitución en familias en situación de mayor riesgo social, o sea familias en condición de pobreza que no pueden paliar o resolver sus problemas internos acudiendo al mercado privado de servicios y bienes médicos y sociales de diverso tipo.

Identificamos y propusimos de manera explícita, que todo el conjunto de ministerios y entes autónomos con programas dirigidos a esta “lucha”, debían por mandato presidencial identificar los mismos bajo una misma nomenclatura programática y presupuestaria –programas de niñez y seguridad social-, integrando interpretativamente dicho Código de 1995 con las leyes del IMAS y del PANI, clarificando el rol de liderazgo de estos dos entes, sobre todo el PANI que tiene por Ley la competencia –con respaldo constitucional, además- de ordenar las intervenciones integrales de toda institución pública para atender a cada familia con patologías de alto riesgo social.

Además, se planteó a manera de ejemplo que cada familia de aquellas 52000 registradas en el SIPO como en extrema pobreza, debía recibir de manera simultánea el total conjunto de beneficios disponibles y asignables de manera sostenida el tiempo que requiriera para superar su situación de pobreza crónica: vivienda, subsidio contra el desempleo del monto suficiente –cien o ciento cincuenta mil colones mensuales- y por año o año y medio, mientras además recibe capacitación del INA, atención médica de la CCSS, cuidado de sus niños para que los padres o madre trabajen sin problema, comedores escolares, transporte estudiantil, uniformes y útiles, agua y electricidad subsidiadas, más cualquier otro beneficio disponible.

Séparse además que aquel Código establece un Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, con ministros y jefes con poder de decisión, adscrito al Poder Ejecutivo. Sólo tomaba declarar que dicho Poder Ejecutivo debía ser el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y que éste era el rector del Sector Trabajo y Seguridad Social bajo cuyo alero deben de todas maneras operar el IMAS y el PANI, para que se lograra el milagro de identificar los enormes recursos que hoy se administran fragmentada y egoístamente por tantas instituciones, sin lograr los objetivos formalmente declarados en todo Plan Nacional de Desarrollo o Plan de lucha contra la Pobreza, de “vencer” las cifras de pobreza. La decisión es unipersonal, del Presidente de la República.

---

y otro en sociología, dibujaban un “organigrama” en la pizarra y proponían ingenua e infundadamente que una gran solución era plantear una única Gerencia General que unificara criterios y capacidad administrativa en la Institución. Así lo dibujaron en la pizarra, olvidándose de que la Ley del PANI crea dos gerencias. No hubo mucha discusión cuando hicimos ver que tal diseño tenía que reconocer y respetar el marco legal vigente, y que de haber una necesaria articulación funcional entre ambas gerencias teníamos que señalarla con sustento en el rol de la figura del Presidente Ejecutivo sobre ambas. Cuando el diseño institucional se pone o deja en manos de no-especialistas sin criterio, todo desatino y disfuncionalidad posterior es posible, dando al traste con los objetivos legales de la institución por más bien delineados o definidos que ellos estén. Pasa todos los días, en toda institución, y sólo refleja la gran improvisación que todos hacen de la compleja y delicada materia “administrativa” en el contexto público, creyendo que basta con conocer algo de “organización y métodos” u organigramas, para diseñar responsablemente un ministerio, o un ente autónomo, o una municipalidad. Así hemos venido por la vida sin que casi nadie denuncie o confronte este enorme sentido de la improvisación irresponsable en que incurrimos los costarricenses.

En su lugar, se optó por un Consejo Social que ha sido objeto de críticas por todos, inclusive de la Contraloría de la República en varias oportunidades, pero con un agravante: ésta –al igual que otras fuentes- critica lo actuado por dicho Consejo Social, pero no confronta que dicho Consejo no tiene legitimidad ni constitucional ni legal, pues opera como un órgano colegiado sin competencias que ha suplantado al Poder Ejecutivo del ramo o sector que por Constitución y Ley General de la Administración Pública, debe actuar en todo momento en la dirección, planificación, control y evaluación en este campo particular de actividad, o sea el Presidente mismo con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

La Contraloría, así, se convierte como en todo otro campo de actividad, en parte del problema de la falta de transparencia y de eficacia gubernativa.

Aun si no se optara por aplicar el Código de la Niñez y la Adolescencia y sus ramificaciones a nivel cantonal y de asentamientos específicos –Comités Tutelares-, permanece el hecho de que el Ministro de Trabajo debe ser rector de este Sector, pero ninguno se inmuta en parte porque el Presidente de turno o no lo sabe o no quiere ejercer un excelente gobierno, o porque la Contraloría que puede exigirlo, o la Asamblea Legislativa que puede comprometerlo vía control político, no han tomado la conciencia de cuánto están incumpliendo ellas el ordenamiento constitucional y legal vigente, y cómo con ello contribuyen a evitar que el habitante disfrute plenamente de los derechos que la Constitución le ha otorgado desde 1949, sobre todo en materia de derechos sociales.

Si sólo el SIPO del IMAS fuera vinculante para toda la Administración Pública, sostenemos con total conocimiento de causa que la lucha contra la pobreza sería ganada en pocos años. Para esto, reiteramos, no se requiere una nueva Constitución o nuevas leyes. Ni siquiera se requiere una “nueva generación de costarricenses”, sino que los habitantes actuales dejemos de ser indolentes en estos aspectos y empecemos a saber cómo exigir de unos y otros para que se cumpla con lo que el ordenamiento normativo superior ya establece en beneficio de todos los habitantes, ricos y pobres.

Aun el caso tan malamente enfocado de los recursos “con destino específico” de FODESAF, admite una reorientación constructivista si sólo se entiende y acepta que tales recursos, no importa cuán dirigidos estén por leyes específicas, están sujetos en su asignación final a decisiones políticas del respectivo Poder Ejecutivo de cada ramo o sector pues es ésta, como ya la Sala IV ha sentenciado en varias oportunidades, una competencia de origen constitucional perfeccionada en la Ley General de la Administración Pública según los artículos en este texto referidos al régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos, y ni por ley puede el legislador cambiar o anular su “majestad” normativa sobre leyes menores, o sobre las actividades de ministerios y entes autónomos que éstas reglamentan.<sup>53</sup>

Desconocer esto por parte de todos, es una negligencia de marca mayor. Pero, desconocerlo por parte de la Contraloría de la República, es un incumplimiento imperdonable de grandes consecuencias negativas para los pobres del país.

### *Sector Agropecuario, 2005*

Este es el único Sector de actividad que ha mantenido por décadas su fisonomía aparental de Sector, sobre todo porque es el único que tiene un respaldo legal propio en la Ley FODEA de 1987, la cual adoptó la normativa en el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983 y la consagró como marco legal de dicho Sector, bajo el mando del Ministro de Agricultura como rector sectorial.

En un estudio realizado y dado a conocer en noviembre del 2005, al amparo del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública que coordinamos en la Universidad de Costa Rica, identificamos, o mejor dicho validamos, que el conjunto de instituciones que lo constituyen, o sea el MAG, CNP, IDA, SENARA, INCOPECA, INTA, OFICINA DE SEMILLAS, carecen del liderazgo ministerial y presidencial normado en la Constitución, en la LGAP y en dicha Ley FODEA.

Aparte de alguna mención muy formal en el documento “Políticas para el sector agropecuario 2002-2006”, el concepto de ministro rector se ignora en todo texto oficial, y peor aun se omite en la praxis del funcionamiento del Sector como tal. Salvo por la referida SEPSA, y unos órganos técnicos que aglutinan bajo su liderazgo a los directores de planificación del Sector y a los directores regionales de las instituciones del mismo, el Sector no funciona como tal a pesar de que dicho documento oficial de política agropecuaria, y otros como Estrategia Siglo XXI, de noviembre del 2004, enuncian diagnósticos sobre los problemas agropecuarios y la falta de apoyo gubernativo –como si el Ministro del Sector no fuera Gobierno- a las instituciones del Sector, y propone definiciones que dicen ser políticas pero que no se sustentan para nada en el concepto de política pública claramente entronizado en el Art. 99 de la LGAP, o sea las metas y tipos de medios que el Poder Ejecutivo del ramo o sector puede seleccionar para ordenar la actividad de los entes bajo su mando político.

Las matrices de funciones legales que SEPSA utiliza, no responden en un todo a las leyes orgánicas del MAG y de los demás entes, dejándose por fuera muchas importantes que históricamente han significado pasos importantes y acertados en la tutela gubernativa de los productores agropecuarios.

Un aspecto muy importante encontrado, fue la existencia de una matriz presupuestaria integrada por SEPSA mostrando los recursos disponibles en el Sector, 45 mil millones de colones en el 2003, ordenados por cada uno de los 12 programas resultantes de los cuatro ejes de la política agropecuaria oficial. Es dicha matriz, una excelente ejemplificación de lo que planteamos para lucha contra la pobreza en la UCR según explicamos arriba, y de lo que todo sector de actividad debe hacer, o la Contraloría de la República ordenar, para clarificar transparente y concretamente cuáles recursos públicos existen para afrontar cuáles misiones legales interinstitucionales y en cumplimiento de cuáles derechos constitucionales del habitante.

Si bien identificamos que dicha matriz en realidad no parece haber sido producto de una definición concertada y superior por parte del Ministro y de los jefes de las instituciones del Sector, sino una integración o sumatoria de los programas que cada institución y el mismo MAG ya manejan internamente para efectos de sus Planes Anuales Operativos, PAOs, también es cierto que constituye un ejemplo digno de resaltar por cuanto los recursos disponibles –no importa quién los administre- para resolver los problemas de poblaciones objetivo comunes en cada sector de actividad y que, sobre todo, deben ser objeto de dirección política por el Ministro rector del ramo o sector, en este caso el Ministro de Agricultura y Ganadería.

Un Presidente de la República que llegue desconociendo esto, contribuirá a entorpecer lo que la Constitución y al menos las dos leyes referidas, LGAP y de Planificación Nacional, establecen como marco superior para el excelente gobierno. De aquí, reconocer esto por todos y saber exigir de un Presidente o de sus propios ministros por el debido cumplimiento de ese marco superior disponible para el excelente gobierno, hay un muy pequeño paso que dar.

*Sector Ambiente, 2004*<sup>55</sup>

La problemática ambiental vista 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:

- 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;
- INCOPECA, 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 parece ser sólo hasta el año

---

55. Presentamos este análisis con fundamento en el texto del Informe que elaboramos en diciembre del 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública al amparo del referido Programa de Monitoreo de la Gestión Pública que coordinamos en la Universidad de Costa Rica. Ajustamos lo pertinente al día presente.

2005, el MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Dirección General de Vida Silvestre, Instituto Meteorológico Nacional, Dirección de Geología y Minas, todos prácticamente órganos del mismo MINAE. No incorporaba 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 ni logrando la integración de todas las demás que en su clasificación interna no aparecen “ubicadas” en este Sector, siendo sin embargo partes “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 que se discute en la Asamblea Legislativa, 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 lo que ya se ha sustentado insistentemente en este libro: 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 subsistema del Subsistema sectorial. Pero, la importancia de reconocerlo 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 respectivo.

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.

Hasta aquí, los casos que hemos vivido y que permiten reconocer situaciones reales que han sido y son susceptibles de adquirir una fisonomía y funcionamiento real mucho más efectivo y de mayor impacto agregado en la solución de problemas nacionales con los mismos recursos públicos disponibles, si sólo se entendiera y ejercitara por unos cuantos individuos clave, ese arsenal constitucional-jurídico para el excelente gobierno con que el país cuenta desde hace treinta y dos años, concretamente a partir de la aprobación en mayo de 1974 de la nueva Ley de Planificación Nacional, y de 1978 con la LGAP en su régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos.

Lo que consideramos 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 de toma de decisiones” en los que nadie asume responsabilidad unipersonal por nada, 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, esos 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 ha producido tanta desviación operativa o funcional de instituciones, funcionarios y jercas 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 nefastas 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 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 país que tenemos puede ser aun mejor. Sólo toma que dejemos la indolencia a un lado, y los recelos intelectuales, y reconozcamos cómo hemos fallado en entender y administrar el excelente modelo de país solidario y de bienestar que se nos legó en la Constitución de 1949.



## Apéndice 1

### **Cuando el modelo constitucional disponible no basta para perfeccionar el sistema democrático. *Las bases esenciales para un nuevo modelo de sistema político***

Es preciso proyectar los grandes cambios que surgen a nuestro juicio a partir de un reconocimiento serio e integral de las debilidades que en materia de representación y participación políticas del ciudadano, el sistema o modelo político e institucional actual, nunca permitirá superar. Las pautas para un cambio del modelo constitucional de país deberían girar alrededor de las siguientes hipótesis globales y estratégicas. El tema lo abordamos exhaustivamente en el libro referido “Crisis Nacional, estado y burocracia”,

*Si queremos:*

1. Una estabilidad sociopolítica del país a prueba de gobernantes coyunturalmente inexpertos o negligentes

2. Más y mejor representación política (en el centro y en los territorios) para contrapesar el ejercicio hegemónico del poder político propio del modelo centralista y entronizar un mayor protagonismo de los ciudadanos en los procesos decisorios gubernativos, inclusive para una más democrática determinación de los aspectos tributarios para el desarrollo de las provincias o regiones más allá de la limitación de un órgano tributario y hacendario central.

Entendemos por representación política

a) el reclutamiento político para cubrir los cargos políticos  
b) la evaluación de los aspirantes a ocupar cargos políticos mediante la competición electoral  
c) asegurar la receptividad (responsiveness) del gobierno a las demandas de la gente  
d) permitir la exigencia de responsabilidad política a los gobernantes (las elecciones son un instrumento de juicio político)

e) ejercer una función legitimadora del gobierno (los gobernantes son investidos de autoridad política mediante su elección)

f) movilizar el apoyo al gobierno, dando publicidad y justificación a sus planes

g) de nuestra propia formulación teórica: la diversidad y ubicación/distribución territorial de aquellos cargos políticos que en lo legislativo, judicial y gubernativo (o ejecutivo) caracterizan la estructura de decisión o dirección políticamente autónoma o independiente de gobiernos convergentes dentro de un sistema de jerarquizaciones competenciales que aseguren la unidad superior del desarrollo de un país a partir de esfuerzos diferenciados en sus territorios menores (región o provincia, cantón, distrito, cuenca hidrográfica, asentamiento humano)

3. Una mayor y más efectiva participación ciudadana (en el centro y en los territorios) para contrapesar también el ejercicio hegemónico del poder político en un modelo centralista, aunque también hacia una mayor influencia sobre la determinación de aspectos tributarios

Entendemos por participación ciudadana

a) la discusión política cotidiana y el seguimiento de la vida política

- b) la participación en campañas electorales
- c) la más obvia y central al sistema político, el voto
- d) la presión sobre los representantes políticos en los ámbitos territoriales donde se ubican según el modelo centralista o federal de gobierno vigente, o variaciones de ambos modelos
- e) la militancia en grupos y asociaciones, ONGs, grupos de interés, etc.
- f) la participación en manifestaciones legales
- g) la desobediencia civil y hasta la revuelta, llamadas también formas de participación convencional.

h) corresponde incorporar en esta lista dos muy importantes desde hace décadas en Europa, y más reciente en Costa Rica aunque muy desdibujada: la concertación sociopolítica, que implica un proceso y mecanismo que, en cualquier ámbito de la estructura gubernativa en que se establezca, sea en un régimen centralizado o descentralizado, o presidencialista y parlamentario, implica generar una participación sistemática, no aleatoria o circunstancial, para que los grupos de interés y de presión, más los partidos políticos y otras estructuras representativas de la sociedad civil y de los empresarios, puedan expresar sus intereses, preocupaciones y compromisos de acción, en procesos tradicionalmente públicos o gubernativos, con el fin de generar viabilidad política y socioeconómica a las decisiones y acciones derivadas de esos procesos.

i) en adición, hay una tendencia a incorporar en casi toda ley producida en las últimas dos décadas en Costa Rica, y en sustento del principio de “participación de la sociedad civil” en procesos que los afectan, diversos órganos y mecanismos de consulta y de asesoramiento, y hasta de cierta tutela, en los que individuos representativos de grupos civiles, de municipalidades y de niveles inferiores de instituciones públicas como tales, pueden participar en la deliberación de asuntos gubernativos, y a veces en la decisión de los mismos.

- 4. Mejores y más competitivos partidos políticos
- 5. Más proactivos grupos de interés en todo ámbito del país (en San José, en las regiones o provincias, en los cantones y distritos, en los asentamientos)
- 6. Ciudadanos individualmente más celosos y efectivos en la defensa real de sus derechos constitucionales ante el Estado
- 7. Un mucho mejor desempeño y simpleza orgánica de las instituciones públicas disminuyendo así el número de errores y trabas en perjuicio del ciudadano

#### *Si no queremos*

1. Que el país siga dependiendo del juicio de un único individuo en el Poder Central, de un único órgano contralor central, o de pocos Diputados para legislar, o de la fuerza avasallante de unos pocos líderes de los partidos nacionales, y de una tecnocracia que sigue determinando arbitrariamente desde la capital los destinos de la población de cada provincia, cantón y asentamiento humano

2. Que el país siga sin activar los mejores atributos de sus poblaciones para hacer mejor las cosas y hasta para tributar mucho más, siempre y cuando tengan los ciudadanos poder de decisión más directo sobre tales esfuerzos y recursos adicionales con respecto a los que hoy pagan al Gobierno e instituciones centrales –o esconden de éstos.

Entonces, hay que saltar a un modelo distinto. Ello implicaría recomponer radicalmente el modelo constitucional para hacer realidad una mayor representación y participación políticas del habitante:

- 1. Avanzar hacia un cuasi parlamentarismo (dimensión horizontal del sistema político), asumiendo

con racionalidad colectiva el costo económico mayor pero meritorio que ello implica para las finanzas públicas.

2. Avanzar hacia un cuasi federalismo (dimensión vertical del sistema político), incluidos aspectos tributarios en todos sus aspectos en donde más de un 50% del Gasto Público pueda ser decidido y administrado por verdaderos gobiernos provinciales o regionales, así como municipales y distritales dentro de una equilibrada jerarquización de competencias, pero reconociendo, y aprovechando, la disponibilidad al día de hoy de la gran “masa crítica” de funcionarios y recursos “nacionales” de todo tipo que ya tienen presencia en las regiones pero que hoy día son subordinados de instituciones centrales. Y, asimilando también el costo meritorio marginal en que hay que incurrir.

3. Avanzar hacia una concomitante modernización del sistema electoral y partidista para garantizar dentro de aquella reforma política mayor en sus DIMENSIONES HORIZONTAL Y VERTICAL, mejores opciones de representación y participación al ciudadano.

4. Lograr la flexibilización y dinamización de manera amplia –desregulando y simplificando las enormes instituciones hoy de ámbito y cobertura nacional mediante el expediente de onvertirlas en instituciones regionales y cantonales– de la gestión del Estado, sobre la presunción de que una descentralización responsable y transparente bajo un real y directo escrutinio del ciudadano, disminuirá el riesgo de corrupción así como confrontará los ANTIVALORES de nuestra cultura política de origen colonial que nos distingue hoy día como colectivo social.

El gran desafío de los costarricenses: dar cuentas, antes de saltar EVASIVAMENTE a otro modelo político, de por qué hemos sido tan negligentes y poco responsables en construir el modelo-país legado por los constituyentes de 1949, los vicios se transfieren a cualquier nuevo modelo a menos que este contemple la conforntación y superación explícita de aquellos.



## Apéndice 2

De última hora: ¿lograrán las primeras decisiones del Gobierno que asumió el 8 de mayo del 2006, una mejor Administración Pública? Las recurrentes e injustificadas consecuencias del síndrome “marcha atrás” de todo nuevo gobierno.

Mantenemos de hace muchos años –como el lector habrá verificado en el texto- la tesis de que MIDEPLAN es un organismo fundamental en apoyo de la labor de conducción unitaria e integral que el Presidente de la República debe desplegar. Sin embargo, nos parece que ciertas decisiones gubernativas ya tomadas, yerran el rumbo requerido y legalmente sustentado para lograr ambas cosas, o sea un Ministerio de Planificación Nacional apoyando proactivamente al Presidente en su labor de conducción unitaria e integral EFICAZ.

DECRETO No. 33151-MP del 8 de mayo, de reorganización del Gobierno y sus instituciones por sectores de actividad:

i) constituye un muy buen mensaje en cuanto a ordenar el desempeño del Gobierno vía agrupamiento de instituciones por sectores de actividad, responsabilizando por ello al Ministro del ramo. Se motiva en el Decreto No. 14184-PLAN de enero de 1983 que en su momento logramos producir siendo Ministro de Planificación don Claudio Antonio Volio, en la Administración Monge Alvarez. El esquema en sí, reglamenta la LGAP de 1978 en sus artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100. Delinea claramente la frontera entre gobierno y administración, aspecto que debían saber todos los que asesoran a jefes políticos, y éstos. Es un régimen que clama por transparencia, disciplina y responsabilidad, y todo ello sienta las bases de una rendición de cuentas permanente por lo que hagan esos grupos de instituciones en conjunto e individualmente. Bien entendido y aplicado, sería un golpe radical de timón para que el Gobierno funcione mucho mejor y rinda cuentas; o para que los ciudadanos sepan cómo y a quién exigir cuentas políticas y administrativas por el buen o mal desempeño de tales instituciones.

ii) El problema que vemos, es que no copió la mayoría de normas y mecanismos que hacen posible que un esquema sectorial como ese, así reconocido por CEPAL en 1993 como vimos, logre los desempeños y transformaciones entronizadas en aquel Decreto de 1983: a) no incorpora la proyección regional de los sectores en sus operaciones desconcentradas, lo cual es una significativa omisión como lo veremos en el Decreto de reorganización de MIDEPLAN de julio; b) no articula el esfuerzo central de ministros y presidentes ejecutivos, con sus “agentes” en las regiones ni con los deseables consejos regionales de desarrollo que integraban en el esquema nacional sectorial, a municipalidades y representantes de la sociedad civil y empresarios de cada región para reconocer y contribuir a resolver con mejores políticas públicas, sus problemas distintos de los de otras regiones; c) no incorpora las comisiones consultivas por sectores, que permitirían a los grupos de interés de cada sector mantener una comunicación constante, no casual o aleatoria, con cada Ministro para discutir y negociar las estrategias, políticas y programas que mejor pueden dar respuesta institucional a sus necesidades colectivas, y al Ministro tener una relación constante que le enriquecería más allá del aporte de sus subordinados técnicos, la problemática y soluciones del sector respectivo; d) no dispone la creación

de equipos u oficinas sectoriales de planificación para que lo apoyen en tal rol político superior, tal y como establece la Ley de Planificación 5525 en su Capítulo IV y como ejemplifica la existencia de una SEPSA y de la Secretaría Sectorial en Vivienda (la tesis nuestra, es que un Ministerio como tal nunca apoyará o podrá asesorar a un Ministro en su papel de rector sectorial, menos en lo que es planificación del sector en su total conjunto, pues los ministerios aquí son operativos, ejecutores, y las unidades internas de planificación ni darían abasto ni tendrían la visión y habilidades e instrumentos para “ver” los complejos asuntos sectoriales además de los del ministerio respectivo, o sea el ámbito de su PAO, no del respectivo Plan Sectorial de Desarrollo). Los requerimientos de una directriz son distintos de aquellos de un decreto ejecutivo: ejemplificativamente, este último es el instrumento en que la unidad interna de planificación con el apoyo de la asesoría jurídica, más debe apoyar al Ministro como jerarca del Ministerio; la directriz, requiere de otras visiones y contenidos tanto técnicos como administrativos y legales.

iii) Sigue entender que en este esquema decretado, el Ministro rector es conjuntamente con el Presidente, responsable del desempeño de su ministerio y de los entes y programas administrados por otros ministerios, que constituyen su sector; es responsable de la modernización administrativa de las instituciones, y debe asumir un papel proactivo con el apoyo de MIDEPLAN para lograr que no haya entes que se modernicen “demasiado” y con criterios no homologados o articulados con los que los demás entes del sector adoptan, pues ello crearía un caos como ha sido el caso hasta ahora, ya que cada institución puede llegar a ser más eficaz unilateralmente, y ello contribuir a la ineficacia integral del sector como tal.

iv) El conocimiento por el Ministro del marco legal del sector, es crucial, pues él debe responder con el Presidente por el “exacto cumplimiento” de las leyes de cuya administración es responsable por esa misma naturaleza. Reconocer esas leyes superiores como el CNNA, FODEA, la LOA, etc., es fundamental, o serán ministros improvisadores, de puro sentido común.

v) Las DIRECTRICES que emitan, tienen que motivarse o fundamentarse en esas leyes, las cuales constituyen el marco superior por sobre las leyes de cada institución, para delimitar las ACTIVIDADES de éstas y para imponerles METAS y TIPOS DE MEDIOS (o sea políticas sectoriales) que realmente logren articular la misión y desempeño individual de cada ente. Una DIRECTRIZ, en consecuencia, no es cualquier lineamiento u ocurrencia. El Decreto No. 14184 de 1983, define con total claridad y solidez lo que debe ser una DIRECTRIZ, pero el decreto de marras no lo retomó.

vi) Finalmente, sin agotar el tema: los ministros rectores están obligados a producir planes sectoriales, de un mayor detalle que los aportes que estarán remitiendo a MIDEPLAN para configurar el Plan Nacional de Desarrollo. Es en esos planes donde cada Ministro debe plasmar el marco constitucional de los derechos del habitante que a su sector conciernen, y los posicionamientos sobre el marco legal superior y específico que vimos previamente. Sólo así podrá el país observar y tener a mano instrumentos documentales oficiales sobre los cuales monitorear, valorar y exigir cuentas, y premiar o criticar con mayor fundamento objetivo a cada ministro, por su desempeño. Aquí, morirán las palabras y aquel divorcio ampliamente explicado en este texto, entre realidad jurídica y realidad sociopolítica.

*DIRECTRIZ del 21 de junio para elaborar el nuevo Plan Nacional de Desarrollo:*

i) predijimos que la directriz emitida en el 2006 para elaborar el nuevo Plan Nacional de Desarrollo llevaría, tal y como estuvo redactada, a un Plan con muchas “menos páginas” que el anterior, pero sin ningún novedoso e indispensable contenido sectorial y regional ni ninguna recuperación

sustancial de lo que el Programa electoral del PLN comprometió en campaña, pues no hubo instrucción alguna para esto. Queda al albedrío de cada ministro rector.

ii) La directriz reitera la muy mala práctica de ordenar un nuevo Plan de Desarrollo sin justificar los cambios de rumbo con respecto al Plan vigente.

iii) Dicha directriz se contradice en los conceptos que busca manejar, sobre todo entre su artículo 5 donde consagra el uso referencial del artículo 99 de la LGAP, lo cual está muy bien, y los artículos 6 y 7 en los que niega el concepto fundamental de POLITICA PUBLICA –como vimos antes– contenido en dicho artículo 99. Difícilmente se logrará que los ministros y sus asesores jurídicos, puedan identificar o enmarcarse en una interpretación clara y específica del marco legal superior que, según hemos demostrado, obliga a cada sector o grupo de instituciones en diversos campos de actividad para efectos del ORDENAMIENTO de sus ACTIVIDADES a través de METAS y TIPOS DE MEDIOS que deben ser impuestos, o concertados, por el Ministro rector.

Posterior al cierre de edición del libro, una revisión seria que hicimos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en febrero del 2007, nos ha permitido confirmar varias de las premoniciones aquí hechas sobre su contenido: Se mantuvieron todas las omisiones identificadas en el Programa Electoral del PLN que habíamos identificado en el estudio referido en nota de pie número 5.

iv) A pesar de las críticas públicas hechas por el Ministro de Planificación Nacional a los limitados alcances y consecuencias de la Ley No. 8131 en la elaboración de lo que él llamó “planes de desarrollo que son una farsa”, demasiado extensos por detallados, la directriz se motiva en dicha misma Ley y utiliza el concepto de “acción estratégica” definido en su Reglamento, el cual no reconoce para nada la importancia y magnitud para una excelente gestión pública y deseable contenido estratégico de un PND, ni de la Ley de Planificación Nacional ni de la LGAP en lo pertinente, ni otras de las leyes vistas en este texto y que sí permiten ordenar las visiones, actitudes, instrumentos y desempeño de los individuos en las instituciones, y fuera de éstas. La DIRECTRIZ debía haber tomado todo esto en cuenta pues a partir de ella debió sentarse cátedra en buen sentido, pues debía ella materializar todo el concepto de DIRECCION Y PLANIFICACION por sectores, rectorías políticas, directrices, participación de tecnócratas y representantes civiles en cada campo de actividad y región de desarrollo, entre otras cosas.

v) Finalmente, y sin agotar tampoco el análisis, el artículo 11 de la Directriz es evidencia del carácter micro que aun se mantiene para el PND: instruye sobre los Objetivos del Milenio convenidos con el PNUD en el 2004, y pide que “aquellas instituciones que tengan responsabilidad en el cumplimiento de /tales objetivos/... deberán incluir las acciones con sus correspondientes metas en los planes sectoriales”. La Directriz no ha definido previamente “planes sectoriales” sino la obligación de cada Ministro rector de remitir “10 acciones estratégicas sectoriales” para el PND. En todo caso, los ODM tal y como están definidos para el país desde diciembre del 2004, constituyen enunciados formalmente adoptados por el Gobierno de la República, bien definidos en su carácter global-nacional y global-sectorial; no son asignaciones específicas a instituciones. La Directriz en este punto, llevará a una inobservancia de lo comprometido por el Gobierno en diciembre del 2004, sin confrontarlo ni justificar el por qué del cambio de orientación. Además, producirá nuevamente una incorporación en el PND, de proyectos de instituciones, lo cual es a nuestro juicio inconveniente, y contradice el buen deseo formal del Ministro de Planificación de superar las limitaciones o debilidades de planes pasados.

*REGLAMENTO de reorganización de MIDEPLAN (Decreto No. 33206 del 7/7):*

i) Se trata de un planteamiento que incurre en errores jurídicos y conceptuales que no auguran una “mejor Administración Pública” como pretende el Presidente Arias –y el país exige- según Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo. En efecto, enunciar que MIDEPLAN no debe hacer “coordinación interinstitucional” o “gestión pública” sino estudiar situaciones y asesorar al Presidente, es un contrasentido sin asidero en la “mejor” teoría ni exitosas experiencias planificadoras, menos en la misma Ley de Planificación de 1974 la cual es explícita: MIDEPLAN debe dirigir todo un complejo sistema de planificación y asumir la articulación de la participación civil en dichos procesos gubernativos. Ningún otro ministerio tiene la competencia para movilizar a tantos actores –por sectores y regiones- en apoyo del Presidente.

ii) se contradice, además, con el Decreto No. 33151-MP ya que éste crea –erradamente, pero lo hace al fin- un sector de “coordinación gubernamental” del que dicho Ministro es “rector”; y, ¿cómo serlo sin que su Ministerio lo apoye ejercitando una real “coordinación” sobre el restante aparato público?;

iii) además, la LGAP en su artículo 27.1 es claro en cuanto a la competencia y obligación de todo ministro de “dirigir y coordinar, conjuntamente con el Presidente de la República, la administración central y descentralizada, de su respectivo ramo”, a sabiendas de que el “ramo” de MIDEPLAN y de su jerarca, es nada más y nada menos que el total conjunto de dicha administración pública en materia de PLANIFICACION PARTICIPATIVA en los claros y estrictos términos normados en la Ley No. 5525. Sobre todo esto, MIDEPLAN tiene que asesorar al Presidente, igual que todo otro Ministerio en sus respectivos ramos. La nitidez conceptual a aplicar, es la que permite entender que MIDEPLAN no debe ni puede involucrarse en tal labor de “articulación interinstitucional” con cada ministerio y ente autónomo, sino con SECTORES y REGIONES, pues han de ser los ministros rectores los que, con su apoyo y guía, ejerzan esa conducción estratégica y operativa de las instituciones específicas que constituyen cada sector de actividad.

iv) lo más grave: se asesta un feo golpe a la frágil regionalización del país a partir de errores jurídicos y conceptuales en ese Decreto de MIDEPLAN, inexplicablemente endosado por el Presidente pues da la espalda a la aun válida filosofía del mismo esfuerzo inaugurado hace 30 años precisamente cuando él fungió como Ministro de Planificación y, de paso, el actual Ministro rector de Pobreza era su director de planificación regional en la entonces OFIPLAN. Veamos: a) se pierde de vista que el “control democrático” del Gobierno por los ciudadanos que el Programa electoral del PLN recién predicó, sólo puede tomar su real dimensión en las regiones; b) parece ignorarse que la proyección diaria de instituciones en las regiones seguirá siendo desordenada y fragmentada sin esa articulación “interinstitucional” regional por parte de MIDEPLAN, situación que no llevará a la solución integral de ningún problema nacional al que el Presidente dice dedicará sus mejores esfuerzos estos cuatro años; c) es un pésimo mensaje a los habitantes y funcionarios regionales que han vivido momentos relevantes de participación cuando MIDEPLAN lideró durante 15 años desde 1976, los consejos regionales de desarrollo y los “sectores desconcentrados” como mecanismos de participación, concertación y actuación integrada entre Poder Central, municipalidades y sociedad civil.

Que gobiernos posteriores hayan abandonado esos loables mecanismos sectoriales y regionales reconocidos por CEPAL en 1993 como “los mejores de América Latina”, no los descalifica en su propósito legalmente vinculante hoy día para lograr una “mucho mejor administración pública” y un mejor desarrollo del país.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Justo, "Reforma del Estado. Descentralización y Participación Ciudadana", San José, UCR, mimeo, 1996

"Estudio de evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado. El caso de Costa Rica (1989-1994), CLAD, mimeo, San José, 1994

Lo público y lo privado: un análisis económico de los servicios públicos, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, conferencia, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 octubre del 2002

Andrea, Jolly y Stewart, "Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento", Siglo Veintiuno, Editores, 1987, Madrid

Almond and Powell, "Comparative Politics. A developmental approach", Boston, 1966

Almond and Verba, "The civil culture", Princeton, N. J., 1963

Anderson, Charles, "Politics and economic change in Latin America", Princeton, N. J., 1967

Asamblea Legislativa, Múltiples autores, "Hacia un Nuevo siglo. La cuestión de una Asamblea Nacional Constituyente", San José, 1997, Compilación

Baker, R. J. S., "Administrative theories and public administration", London, 1972

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

BID, "Descentralización fiscal", Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994

Brown and Steel, "The administrative process in Britain", London, 1979

CADETI, Segundo informe nacional para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

CEPAL, "Aspectos administrativos de la planificación", Documentos de un seminario, Nueva York, ONU, 1968

“Las empresas públicas en América Latina: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo”, en Naciones Unidas, Boletín Económico para América Latina , Vol. XVI, No. 1, Primer Semestre 1971, New York

“Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina”, Santiago de Chile, No. 169, 1974“

El pacto fiscal”, Santiago de Chile, 1998

Cervantes, Orlando y Corrales, Gerardo, “Administración de instituciones públicas”, San José: EUNED, 1999 CLAD

“Aspectos administrativos e institucionales del desarrollo regional. Conclusiones de una investigación comparada”, Caracas, mimeo, 1983

“Formación de administradores para el sector público en América Latina”, 1979, Editorial Arte, Caracas

“Administración regional en América Latina”, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976

“Las empresas estatales en América Latina”, Editorial Arte, Caracas, 1979

“Proyecciones sobre el papel de la administración pública en la década de los 80. América Central, México y el Caribe”, Primera mesa redonda, Santo Domingo, mimeo, 1980

“Gobierno y empresas públicas en América Latina”, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1978

COREC, Comisión de Reforma del Estado Costarricense, “Reforma del Estado en Costa Rica”, San José, 1991

Crozier, Michel, “The bureaucratic phenomenon”, Chicago, 1964

Farley, Rawle, “The economics of Latin America. Developmental problems in perspective”, New York, 1972

Chiavenato, Idalberto, “Introducción a la teoría general de la Administración”, México, 1986

De las Casas Lizardo, Trejos Rafael, Cáceres Ricardo, Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural, Coronado, IICA, 1997

Defensoría de los Habitantes, Informes Anuales, San José, 2002; 2003

Dye, Thomas, “Understanding public policy”, N. J., Prentice Hall, 1975

Eastman, Jorge Mario, “Hacia una descentralización real”, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1982

Grindle, Merilee (Ed.), “Politics and policy implementation in the Third World”, New Jersey, 1980

Hill, Charles y Gareth, Jones, “Administración estratégica. Un enfoque integrado”, Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill, 1996.

- Hill, Michael, "The sociology of Public Administration", London, 1972
- Henry, Nicholas, "Public Administration and Public Affaires", N. J., 1989
- IICA, "Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario", San José, Documento Proplan-1, 1978
- IMAS/PNUD, "Banca local, comunidad y empoderamiento: la experiencia de Costa Rica, San José, 1998
- Instituto Nacional de Administración Pública, "Congreso iberoamericano sobre sociedad, democracia y administración", Madrid, 1985
- Jiménez Castro, Wilburg, "La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos", Editorial EUNED, San José, 2000
- "Administración Pública para el desarrollo integral", México, 1975
- "Préstamos y programas de ajuste estructural", Editorial EUNED, 2000
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, "Política y Administración", Madrid, Editorial Tecnos, 1970
- Jofré Vartanián, Arturo, "Enfoques gerenciales modernos", San José, 1999
- Jones, G. W., "Local government finance in Great Britain", London, 1979
- Leemans, Aren, "Cómo reformar la administración pública?", México, Fondo de Cultura Económica, 1977
- Meoño Segura, Johnny, "Hacia una Administración Pública eficaz para la década de 1980", OFIPLAN, San José, mimeo, 1980
- "Administrative change and reform in Latin America: a study of the nature and justification of reform proposals", Londres, Tesis Ph. D., 1984
- "Criteria for an understanding of underdevelopment in Latin America", tesis conducente a Maestría, Manchester, 1974
- "Regionalización socio económica y administrativa", OFIPLAN, San José, 1978, mimeo
- "El proceso de planificación integral en Costa Rica. Una propuesta al Ministro", San José, 1976/77, OFIPLAN
- "El proceso de dirección y planificación integral en Costa Rica. Lineamientos políticos, técnicos y administrativos para fundamentar la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Dirección y Planificación", Sa José, MIDEPLAN, mimeo, 1983
- "Introducción al análisis de la burocracia pública", Editorial UCR, San José, 1980

“Administración Pública. Teoría y Práctica”, Editorial UCR, San José, 1980, 2ª. Edición 1986

“Reflexiones sobre planificación, desarrollo y administración pública. 15 años en la página 15 de La Nación”, San José, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1988

“Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas”, San José, Ediciones Guayacán, 1988

“Desarrollo rural bajo el prisma del Programa UNIR”, en Revista Perspectivas Rurales, Heredia, 1998, UNA

“Notas sobre un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: el caso de Costa Rica”, en Revista Perspectivas Rurales, UNA, Heredia, 1998

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

“Administración política del desarrollo en América Latina”, FLACSO, San José, 2003

“Planteamientos de un especialista en asuntos públicos sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública”, Revista Ciencias Jurídicas No. 101, San José, 2003 y otros

“Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza”, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre 2002  
La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado

Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, PNUD, San José, octubre 2001

Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, informe de Consultoría, 1º abril 2002

“Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable”, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, Serie Documento de Trabajo No. 209, 2003

MIDEPLAN/UNA, “Ideario costarricense”, San José, diversos autores, 1993

MIDEPLAN, “La transformación del estado costarricense”, 1990-94, San José, 1994

“Gobernando en tiempos de cambio. La administración Figueres Olsen”, San José, 1998

Martell, Eliseo, “Técnica y política en el análisis de políticas públicas”, San José, ICAP, 1989

Menjívar, Rafael; Rodríguez, Jorge, “Centroamérica en cifras 1980-1996”, FLACSO, San José, 1998

MINAE-PNUMA, GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002, San José, abril 2002

MINAE, Retos y perspectivas de la política ambiental nacional-Hacia una gestión pública ambiental responsable, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Resumen, San José, 2002

Marco orgánico institucional y elementos estratégicos. Hacia una gestión pública ambiental responsable, documento de trabajo interno MINAE, San José, Octubre 2002

Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo. Fortalecimiento institucional de políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil, Ricardo Ulate, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, San José, documento interno de trabajo, mayo 2002

Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, San José, mayo 2000

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica –ECODES-, San José, 1990

Municipalidad de San José/IFAM/BCIE/Comisión Nacional de Valores, “Bonos Municipales: una alternativa de financiamiento para el régimen municipal”, Resumen de Seminario, San José, 1995

Murillo, Mauro, “Terminología jurídico-organizativa en la Constitución Política, Revista de Ciencias Jurídicas No. 38, San José, 1976

Terminología Jurídico-Organizativa”, OFIPLAN, “Serie Divulgación de Estudios Técnicos, No. 9, 1977

Naciones Unidas, Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río 92, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995

Nuhn, Helmut, “Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: el caso de Costa Rica”, Instituto Geográfico Nacional, San José, 1989

OLÍAS de Lima, Blanca “La Nueva Gestión Pública”, Madrid, España: Prentice Hall, 2001.

Osborne, David y Gaebler, Ted, “La reinención del gobierno”, Barcelona: Ediciones Paidós, 1994

Oszlak, Oscar, y O’Donnell, Guillermo, “Estado y política en América Latina”, en Gilberto Flores, Administración Pública. Perspectivas Críticas, San José, ICAP, 1984

“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en ICAP, compilación, 1994

Piñeiro, Martín y Trigo, Eduardo (Editores), “Cambio técnico en el agro latinoamericano. Situación y perspectivas en la década de 1980”, IICA, 1983

PNUMA, GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente, 2000, San José, 2000

- Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3, Ediciones mundi-Prensa, Madrid, 2002
- Pozo, Hernán, “Descentralización, democracia y desarrollo local”, FLACSO-Programa Chile, documento de trabajo No. 456, 1990
- PNUD y otros, “Proyecto Estado de la Nación”, San José, Informes anuales desde 1995
- Ribeiro, Darcy, “Las Américas y la Civilización”, Buenos Aires, 1969
- Rivera, Roy, “La descentralización real en Costa Rica”, FLACSO, San José, 1998
- “Descentralización y gestión local en América Latina”, FLACSO, 1996
- Rodríguez, Ronny (Editor), “Parlamentos, descentralización y desarrollo local”, Serie Parlamentos y Democracia, OEA-Fundación Arias para la Paz, San José, 2001
- Romero Pérez, Jorge Enrique, “Reforma del Estado”, San José, Editorial UNED, 1993
- Rondinelli, Nellis y Cheema, “Decentralization in developing countries. A review of recent experience”, World Bank, Number 581, Washington D. C., 1983
- Rovira Mas, Jorge (Compilador), “Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas”, San José, EUNED, 1983
- Self, Peter, “Administrative theories and politics”, London, 1977
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (Compiladores), “Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural”, BMZ/gtz e IICA, San José, 1996
- Serrano Rodríguez, Carlos, “Introducción a la Administración Pública: un estudio para comprender y mejorar su gestión en Costa Rica”, CICAP-UCR, 2007
- Sloan, John W., “Public policy in Latin America”, Pittsburg, 1984
- Tinbergen, Jan, “Development planning”, London, 1967
- Waterston, Albert, “Development planning: lessons of experience”, Baltimore, 1965
- UCR-UNICEF, Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, San José, 2001, 2003

