



Universidad de Costa Rica
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
50 años al servicio de la investigación

EVOLUCION, ACTUALIDAD Y PROSPECCIONES DEL MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL COSTARRICENSE



***HACIA UNA REFORMA INTEGRAL QUE IMPULSE
MÁS EFECTIVAMENTE EL PAÍS QUE QUEREMOS***

Dr. Johnny Meoño Segura

RESUMEN EJECUTIVO

La investigación realizada se enmarca en un reconocimiento por parte del autor de que el tema de Estado y sistema político-electoral en Costa Rica se ha manejado muy unilateral y fragmentadamente, sin tomar debida cuenta distintos investigadores y analistas que hay un aspecto fundamental de funcionamiento del sistema político como tal en el cual se enmarca el Estado – que a su vez condiciona a dicho sistema de maneras concretas y muchas veces obstaculizantes-. El tema de la reforma del Estado, también se ha tratado de maneras muy aleatorias, sin reconocimiento del trasfondo histórico y sociopolítico tan particular del país, y de cómo el Estado es precisamente instrumental al sistema político, en donde los aspectos de representación y participación políticas son

determinativos para valorar cuán eficaz y funcional es ese sistema y cuánto posibilita el logro del eventual modelo-país que esté consagrado en una Constitución Política.

Para ubicar y explorar el tema en profundidad, el investigador proporciona un relevante análisis de los factores históricos que han determinado durante más de quinientos años de evolución sociopolítica en América Latina una *cultura política* que todo lo permea o condiciona. Demuestra el estudio cómo esos factores se manifiestan hoy de maneras concretas en las actitudes y formas disfuncionales de comportarse el costarricense de frente a lo que son procesos políticos y públicos que determinan su grado de bienestar. Busca arrojar evidencia sólida que permita entender que sin reconocer y enfrentar

esos factores de cultura política, nunca habrá verdaderas reformas formales –sean constitucionales o legales- que permitan a Costa Rica dar el paso firme hacia una situación de desarrollo integral y sostenido.

El trabajo entonces revisa críticamente de dónde viene el modelo de Estado costarricense, y de país, consagrado en nuestra vigente Constitución Política. Proporciona así un recuento histórico útil de cómo nació dicho Estado en Europa, cómo evolucionó hacia un Estado moderno, liberal, social de Derecho. Facilita, asimismo, un análisis poco usual en investigaciones semejantes sobre la naturaleza de los modelos políticos prevalecientes en el mundo y su incidencia sobre la funcionalidad de los sistemas políticos y de las sociedades como tales en su búsqueda de progreso sostenido con equidad y bienestar para las mayorías de sus poblaciones.

A partir de dicho análisis histórico-modelístico, el investigador aporta una crítica también integral e incisiva sobre el por qué el modelo de país consagrado en la Constitución Política de 1949 no ha sido alcanzado, y señala de maneras muy concretas cómo el modelo político electoral del país, y el modelo de Estado, consagrados en esa misma Constitución, malogran el éxito de aquel modelo de país precisamente por incoincidencia de esos otros factores político-electorales e institucionales, los cuales el Dr. Meoño Segura califica de anacrónicos y disfuncionales. Revisa la incidencia en la situación actual del país en la forma en que los PAE y los intentos de reformas del Estado adoptadas desde principios de la década de los ochentas, con visiones fragmentadas y fuera de un modelo estratégico de país, Estado y sistema político deseado, han fracasado precisamente porque carecían de esa visión estratégica y no consideraron los factores de cultura política que condenan inexorablemente al país a siempre quedar a medio camino de donde formalmente busca llegar, aun en su pretendido modelo de país-Bienestar en la Constitución de 1949.

En fundamento de lo anterior, realiza un lúcido y articulado análisis crítico de las disfuncionalidades que han caracterizado al país sobre todo desde la década de los setentas, cuando el investigador demuestra

que se contó con un marco jurídico de extraordinarias dimensiones para ordenar la gestión y acción del Estado y sus instituciones, y de la misma participación de la sociedad civil en formas permanentes y ordenadas, no aleatorias o circunstanciales. Se refiere a la Ley de Planificación Nacional de 1974 y a la Ley General de la Administración Pública de 1978, y a esfuerzos importantes en diseño y promoción de esquemas y mecanismos sectoriales y regionales desde la entonces OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, que han sido subestimados y hasta descartados por gobiernos posteriores, malográndose la oportunidad que dentro del sistema político centralizado y presidencialista real del país, tales mecanismos han permitido para gobernarse y comportarse como un país de “primer mundo”.

Finalmente, la investigación demuestra con sustentación jurídica y análisis sociopolítico muy convincente, cómo el país está para mucho más dentro del actual régimen constitucional-jurídico-institucional, y que sólo requiere que gobernantes, partidos, grupos de interés, analistas, académicos, y el ciudadano corriente, tomen mayor conciencia de lo que sí se puede lograr de relevante dentro de esas condiciones actuales si sólo hubiera un cambio de visión, actitud y liderazgo político. O, si órganos fiscalizadores como la Contraloría General de la República y la misma Asamblea Legislativa tomaran conciencia de ello y exigieran como deben ese apego y cumplimiento de ese marco legal superior por parte del Gobierno y sus instituciones.

En su último capítulo, el investigador escudriña con seriedad y globalidad lo que el país debe reconocer como cambios de modelo constitucional, si desea dar pasos grandes hacia un comportamiento y funcionalidad en los que la representación y la participación políticas encuentren mayor asidero en lo que debería ser una recomposición integral del sistema político en sus dimensiones horizontal y vertical, según los modelos políticos más exitosos en el mundo desarrollado permiten inferir. Se requiere, plantea como gran previsión final, un rediseño de país y de sistema político, “a la tica” pero tomando debida nota de que hay sistemas más exitosos y eficaces que el actual sistema centralizado y presidencialista.

Adjunta al estudio, cinco apéndices que buscan demostrar de manera inobjetable cómo en diversos campos de la problemática política e institucional del país, los problemas mayores están en la visión, actitud y comportamiento político real de nuestros gobernantes y grupos de interés, en contraposición al modelo jurídicamente consagrado en nuestra Constitución y leyes.

INDICE

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO PRESENTE	3
INTRODUCCION DE CONTEXTO: ADMINISTRACIÓN POLÍTICA DEL DESARROLLO.....	12
CAPITULO I:	18
CULTURA POLITICA EN AMERICA LATINA: UN ABORDAJE SOCIOPOLITICO	18
1. Asunción de planteamientos “anglosajones”; no se investiga la realidad sociopolítica latinoamericana.....	18
2. Origen y evolución de nuestra cultura política.....	21
❑ 2.1 Secretismo.....	22
❑ 2.2 Lentitud y pedantería burocráticas.....	22
❑ 2.3 Manía por títulos y honores.....	22
❑ 2.4 Dependencia de la planilla pública.....	23
❑ 2.5 Estado omnipresente y benefactor.....	23
❑ 2.6 Personalismo y centralismo.....	24
❑ 2.7 Formalismo legal o reglamentario.....	25
❑ 2.8 Resistencia e incumplimientos.....	25
❑ 2.9 Cortoplacismo y escasa capacidad de conceptualización estratégica	26
❑ 2.10 Caudillismo desestabilizador.....	27
CAPITULO II: ¿DE DONDE VIENE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO Y EL MODELO DE ESTADO PREVALECIENTE?.....	30
1. La formación del Estado moderno	32
2. El Estado liberal	34
3. Estado social.....	37
4. Modelos políticos prevaletientes en el mundo y su incidencia en el funcionamiento de los pueblos.....	43
❑ Las dimensiones horizontal y vertical de un sistema político: presidencialismo, parlamentarismo; centralismo, federalismo.....	44
❑ Representación política y participación.....	51
❑ Partidos políticos y grupos de presión.....	54
❑ Los sistemas electorales	58
4. RESUMEN INTERPRETATIVO DEL CAPITULO.....	62
CAPITULO III: ¿CÓMO HA FUNCIONADO NUESTRO SISTEMA POLÍTICO DESDE 1949?	64
1. EL MODELO DE PAÍS, DE SISTEMA POLÍTICO Y DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1949. SU VIGENCIA HOY.....	64
❑ 1.1 Reiteración de un formalismo histórico y nada novedoso: presidencialismo y centralización.....	64
❑ 1.2 Estado Benefactor y Empresarial: intervencionismo solidario efectivo... hasta cierto punto	71
2. LA “ESTÁTICA” DEL CAMBIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS	76
❑ 2.1 Las percepciones erradas sobre el tema de la “reforma del Estado”	77
❑ 2.2 Ausencia de visión macro y estratégica sobre el sistema político y Estado	80
❑ 2.3 ¿PAEs, privatizaciones, transformación del sistema político y del modelo de Estado? La agenda pendiente.....	88
2.3.1 El no-modelo de los PAE	88
2.3.2 Objetivos de privatización versus papel y ámbito necesario del Estado	89

Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas con incrementos en su eficiencia productiva y eficacia asignativa	90
Algunos supuestos de teoría económica a confrontar y profundizar en las discusiones sobre empresas estatales	91
Dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismo del Gobierno Central y las empresas públicas	94
Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales.....	96
Promover una mayor difusión de la propiedad accionaria	100
Atenuar el poder de los diversos grupos de presión	101
2.3.3 ¿Cuáles transformaciones políticas significativas desde 1949?.....	102
2.3.4 La agenda pendiente: ¿Estado Neosocial de Derecho?	104
3. DISFUNCIONALIDADES MAYORES DE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONAL	
.....	110
❑ 3.1 Débil administración política del país	110
❑ 3.2 ¿Concertación circunstancial o concertación como forma de gobierno participativo?.....	113
❑ 3.3 Limitación de la capacidad gerencial pública	116
❑ 3.4 Obstáculos normativos a la dinámica política/gerencial en las instituciones	118
❑ 3.5 La planificación pública insuficiente y no vinculante; el presupuesto público desarticulado y la también insuficiente participación social	119
❑ 3.6 Ley de Planificación Urbana: incumplimiento y eficacia malograda	124
❑ 3.7 La descentralización territorial insuficiente.....	124
3.7.1 Algunos supuestos a desmitificar en materia de descentralización y régimen municipal	125
3.7.2 Régimen Municipal: inoperancia integral. La agenda de cambios en “cartera” a nivel cantonal	128
Reformas en el campo económico:	131
Reformas en el campo electoral-político:	132
3.7.3 Pero, la vida continúa... ¿qué se puede hacer hoy por, y con, el régimen municipal, para redimensionarlo sin esperar a un cambio constitucional de modelo político como se propone en Capítulo IV?.....	133
1. El compromiso con la ética comienza por un compromiso con la legalidad y el buen gobierno	137
2. La imaginación al servicio del desarrollo del cantón	139
3. Bases para una partitura de gobierno local.....	143
3.7.4 La provincia o región: de pasiva a activa. Los elementos existentes hoy para fundamentar una descentralización integral mañana.....	148
3.7.4.5 Ministerios y entes en las regiones: ¿integración orgánica para su mejor proyección territorial?.....	157
4. UNA NECESARIA SÍNTESIS DEL CAPÍTULO: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan poco transparentemente y sin rendir cuentas, cuando el sistema obliga a todo lo contrario? Nuestra cultura política al desnudo	158

CAPITULO IV: LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS Y VIABLES QUE SÍ REQUIEREN CAMBIO DEL MODELO POLITICO INSTITUCIONAL..... 170

1. LAS GRANDES REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES	172
❑ 1.1 Hacia un régimen cuasi-parlamentario. Las relaciones Presidente-Parlamento.	172
❑ 1.2 Los Ministros: dirigir sectores y rendir cuentas claras por ello. El Parlamento: organizarse idem, y pedir cuentas claras a los ministros.....	178
❑ 1.3 Los Viceministros: subconductores políticos de cada Ministerio	179
❑ 1.4 Los Secretarios Permanentes: para ahuyentar el clientelismo político-partidista del Gobierno Central	179
❑ 1.5 Los criterios estratégicos para racionalizar y dinamizar la administración y desempeño de ministerios, instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal:	180
❑ 1.6 Una mejor y menos politizada organización superior de las diversas modalidades de entidades descentralizadas nacionales y de las empresas de participación estatal	181

❑ 1.7 Cómo lograr una mayor eficacia estatal mediante una sólida organización interinstitucional por sectores de actividad?.....	182
❑ 1.8 Cómo desregular y simplificar administrativamente nuestro aparato burocrático de una manera expedita y concreta?	184
❑ 1.9 Criterios y mecanismos para mejorar la dirección, planificación y coordinación interinstitucional en cada sector de actividad	185
2. COMO MEJORAR LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA IMPACTAR MAS EFICAZMENTE EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DEL PAIS Y LA PARTICIPACION CIUDADANA?	185
❑ 2.1 Obligatoriedad, plazos y contenidos de los planes de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales	185
❑ 2.2 Los Programas electorales de partidos políticos y su vinculación inmediata a los planes de Gobierno	187
❑ 2.3 Los planes reguladores del desarrollo cantonal.....	188
3. HACIA UNA NECESARIA ORGANIZACIÓN PÚBLICA Y SOCIAL, POR FIN, POR REGIONES O PROVINCIAS. LA DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL NECESARIA	189
❑ 3.1 Nuevas y autónomas Corporaciones Provinciales de Desarrollo, y Presidentes-Gobernadores de elección popular	189
❑ 3.2 Emergentes instituciones y empresas provinciales y cantonales de servicios públicos.....	191
❑ 3.3 De la recomposición sectorial de las instituciones en cada provincia.....	193
❑ 3.4 Del Régimen Municipal.....	194
4. CRITERIOS Y PRACTICAS EN CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS PÚBLICOS	195
❑ 4.1 Por parte del Presidente de la República sobre la Administración Pública en su total conjunto	195
❑ 4.2 Por parte de cada Ministro rector de sector, sobre las instituciones descentralizadas.....	196
❑ 4.3 Por parte de la Asamblea Legislativa sobre la Administración Pública	197
❑ 4.4 De los Presidentes de Corporaciones Provinciales de Desarrollo.....	198
❑ 4.5 De la Contraloría General de la República, sobre las <i>Administraciones</i>	198

APENDICES: lo que sí se puede hacer en Costa Rica con visión, voluntad y liderazgo. Casos de nuestra vida real	200
--	-----

Apéndice 1. El caso del ICE: ¿vender, transformar o abrirlo a competencia?	200
Apéndice 2. Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable	205
apéndice 3. Presidencias ejecutivas: un régimen a eliminar	209
Apéndice 4. Lucha contra la pobreza	219
Apéndice 5. El caso de la Contraloría General de la República: competencias legales y atributos técnicos para realizar una excelente fiscalización reivindicativa del Estado, malogrados por un problema de visión y de negligencia	258

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO PRESENTE

El país viene viviendo una situación de gran inestabilidad socioeconómica y política manifestada visiblemente en los últimos veinticinco años, pero con causas claramente ubicables pocos años antes de 1978.

Paralelamente -y como parte orgánica de dicha inestabilidad-, ha existido también una gran ambigüedad en cuanto a qué hacer con el Estado que tenemos, habida cuenta de que el mismo empezó a mostrar serias debilidades de desempeño desde mediados de la década de los setenta a raíz, precisamente, de aquellos problemas producto de un inédito y agresivo endeudamiento externo y de un también agresivo financiamiento del creciente y deficitario gasto público, vía endeudamiento interno.

También se dio, durante la Administración de 1974-78, la adopción audaz, súbita y poco planificada, de diversas actividades tradicionalmente de corte privado bajo la esfera de la tristemente célebre Corporación de Desarrollo S. A. (CODESA), de creación y propiedad estatal.

El país vio surgir, además, el régimen de presidencias ejecutivas en mayo de 1974 bajo el entonces loable objetivo legal de “coordinar” mejor a las instituciones descentralizadas de acuerdo con la voluntad del Poder Central –ya que previamente, como se verá abajo, se daba una total desarticulación entre ambas partes-. Este objetivo, sin embargo, rápidamente degeneró en un *objetivo clientelar*, ya que en la praxis dicho régimen resultó un régimen incondicional e inconvenientemente sumiso de dicho Poder Central, como era de todos modos de esperar siendo la designación de su titular, el Presidente ejecutivo, iniciativa y potestad del Consejo de Gobierno, donde el Presidente de la República claramente manda.

Estas situaciones empezaron a provocar severas distorsiones de todo tipo en el accionar otrora técnica y administrativamente autónomo y tecnocrático de dichos entes, para más bien someterlos a intereses extragubernativos que emergían a contrapelo de lo que debían ser los correctos intereses que debían reflejarse en los respectivos planes de desarrollo que cada gobierno debía por fuerza formular.

El endeudamiento acelerado y el mal manejo macroeconómico que se inició en aquellos años de la Administración Oduber Quirós (q.d.d.g.) (1974-78) no fue conjurado por la siguiente Administración Carazo Odio (1978-82). No tuvo ese endeudamiento, desde sus inicios, una contrapartida de programación de los pagos que inevitablemente debían hacerse en el futuro inmediato por el Gobierno, y sí vio tal endeudamiento público acrecentada la carga para el Estado por asignaciones presupuestarias producto de compromisos o decisiones interesadas para favorecer a grupos diversos –sindicatos, empresarios-. Tales demandas presupuestarias en conjunto desbordaron los niveles entonces disponibles de ingresos tributarios sanos y de otras fuentes propias de la capacidad estatal de generar ingresos, incluidas tarifas y precios de bienes y servicios producidos por instituciones descentralizadas y empresas públicas varias, casi todas ellas subsidiadas vía transferencias del Gobierno Central, es decir con cargo al Presupuesto de la República.

Desde esos años de gran expansión del gasto público pero de poca planificación y programación de las inversiones y de la acción misma del Estado y de sus instituciones, el desarrollo “institucional” pareció responder más a claros objetivos de usufructo político-partidista. El país enfrentó, así, un serio problema de financiamiento de dicho gasto público que empezó a abonar o animar los clamores de reducidos pero consistentes y capaces grupos de pensamiento neoliberal que desde hacía años venían fustigando el tamaño e intervencionismo económico de ese Estado (particularmente activa en este sentido, había sido la Asociación Nacional de Fomento Económico, ANFE).

Ya en la Administración Figueres Ferrer (1970-74), se habían tomado decisiones que modificaron la constitución de las juntas directivas de entes autónomos para darle una mayoría al Gobierno entrante con “miras a poder articularlas mejor” dentro de una deseable gestión

unitaria de la Administración Pública en su conjunto. Ello, sin embargo, había llevado más bien y para variar, a una intromisión más político-partidista en la conducción de dichos entes que a una articulación real de políticas y programas interinstitucionales para real beneficio del país y no del partido circunstancialmente gobernante. Se contaba entonces con una débil Ley de Planificación Nacional desde 1963 que no había logrado entronizar una praxis planificadora seria ni mecanismos e instrumentos que hicieran vinculante el resultante Plan Nacional de Desarrollo.

El advenimiento del régimen de dirección gubernativa sobre entes descentralizados consagrado en la Ley General de la Administración Pública (LGAP) de mayo de 1978, hacía innecesario –según señalamos públicamente desde ese mismo momento y hasta nuestros días- el anterior régimen de presidencias ejecutivas pues con aquél el Poder Ejecutivo podía direccionar unitaria e integralmente a los entes descentralizados por sectores de actividad, ordenándoles sus actividades mediante la imposición de metas y tipos de medios.

Desafortunadamente para el país, dicho régimen no fue ni entendido ni activado plenamente por el siguiente gobierno ni por los sucesivos hasta el presente, con gran desmedro para nuestro Régimen Social de Derecho. Ha significado, más bien, otra distracción sociopolítica de proporciones y consecuencias graves que ni la Contraloría General de la República ni la Defensoría de los Habitantes se han atrevido a confrontar, incumpliendo ellas mismas así con sus mandatos legales de exigir del Gobierno de la República el apego a la Ley, sobre todo a leyes que están llamadas a incidir positivamente en una asignación racional y transparente del gasto público y del desempeño de nuestros gobernantes y jefes de todo nivel para cumplir adecuada y efectivamente con sus objetivos legales.

Pero, más allá de esto -aunque causa principal de ello-, Costa Rica mostraba, y sigue mostrando, una cultura política forjada y heredada de una época colonial de trescientos años de gestación, al igual que el resto de América Latina, y que no ha sido debidamente reconocida y confrontada en sus históricas debilidades según veremos abajo. Esa cultura política a su vez ha incidido en que el sistema político-institucional adoptado por el país poco después de 1824 haya respondido mayormente a una concepción unitaria y presidencialista, es decir, un sistema institucional centralizado al máximo y con una separación muy tenue y comprometida de Poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo que no dejó lugar para contar con mejores pesos y contrapesos basados en una mayor y real transparencia institucional, ni en mejores criterios y mecanismos de rendición y exigencia de cuentas. Todo ello, además, en conjunto bloqueó lo que pudo haber sido una más efectiva representación y participación ciudadanas que hubieran entronizado prácticas y equilibrios políticos que habrían asegurado una mayor funcionalidad y eficacia del sistema político.

Todo ello contravenía, de manera clara, el espíritu y la praxis del modelo parlamentario que imperaba en aquella época en Europa, habiendo sido éste una opción razonable al modelo presidencialista disponible en los Estados Unidos de América, del cual se copió nuestro modelo pero, para variar, cercenando aspectos básicos que allá sí inducían antes e inducen hoy, a un mayor contrapeso del Congreso ante el poder presidencial.¹

Pero, la realidad fue que tampoco se le dio pensamiento serio en aquella época al modelo federal que en este último país constituía en sí un real e importante contrapeso al peso del propio modelo presidencialista como tal, pues el mismo entronizaba una estructura jerarquizada del poder político en la que gobiernos territoriales inferiores mostraban competencias subordinadas pero reales para que los habitantes pudieran decidir más directamente sus destinos y, sobre todo, para crear espacios y mecanismos concretos – diversos centros de poder real- que enriquecían los conceptos que sobre *representación y participación políticas* ya se delineaban con claridad en las principales corrientes de pensamiento filosófico y político de Europa y de la naciente federación norteamericana como columnas vertebrales del régimen democrático que en esta nación del Norte, se inauguró como la primera lucha liberadora exitosa contra el monarquismo absolutista imperante en Europa.

¹ El modelo norteamericano lo caracterizamos de manera bastante detallada en el Capítulo II.

Esta falta de pensamiento y de decisión fáctica para moldear aquellos incipientes sistemas políticos, se dio de manera semejante en toda América Latina y ha tenido secuelas que no podemos dejar de reconocer, estudiar y valorar en su impacto nocivo en las actitudes y comportamientos del costarricense de toda la vida, y en particular del costarricense que hoy enfrenta esa ambigüedad enorme de tener un Estado y un modelo político que no parecen dar para más, de frente a una serie de retos, necesidades y debilidades del sistema económico, social y ambiental del país y del mundo. Retos que, sostenemos, no van de todos modos a encontrar soluciones efectivas y viables sin un Estado agresivo y de proyección amplia y acrecentada en materia de regulación de todos los actores sociales de la colectividad, en la extracción misma de recursos financieros, en su insustituible misión de propiciar la más equitativa distribución social de la riqueza nacional, y en una capacidad y eficacia productiva en la generación propia de los bienes y servicios que haya decidido asumir de acuerdo a las circunstancias particulares de cada país.

El presente trabajo busca arrojar análisis muy bien apoyados en la historia, mas también en la realidad actual y hacia la “realidad deseada” a futuro, para que el país cuente con mejores elementos de juicio hacia una discusión nacional amplia sobre el país que queremos, y el Estado necesario, sin prejuicios ideológicos o de tipo economicista o meramente jurídico, que tanto daño han hecho al mundo sobre todo en proceso de desarrollo a partir del mal manejo de la crisis por los organismos internacionales hegemónicos como el FMI y el Banco Mundial, y por la evidente debilidad y corrupción de cuanto gobierno ha debido sucumbir complacida o forzadamente a seguir tales parámetros internacionales que hoy día vienen siendo seriamente cuestionados por una nueva generación de técnicos al interno de tales organismos, y de diversos gobiernos sobre todo de los países industrializados que más influencia tienen sobre éstos.

El problema que buscamos abordar con una visión histórica y global, es relativamente sencillo: aparte de la poca responsabilidad con que los distintos gobiernos nacionales han enfrentado el problema estructural del gasto público, ha habido en Costa Rica un vacío de aportes estratégicos en materia del país deseado y del Estado necesario que vayan mucho más allá de las consignas muy retóricas sobre el “Estado rector”, el “Estado regulador”, inclusive a nivel de partidos políticos –que debían ser los generadores de pensamiento prospectivo-. Este vacío no lo ha suplido francamente, tampoco, el importante y valioso proyecto *Estado de la Nación*, y ello genera un lastre analítico e interpretativo a todo lo largo de sus informes en todo campo de actividad, contribuyendo así a no crear conciencia colectiva en estas materias.

Nadie parece estar cuestionando el modelo político del país integralmente en términos de la dimensión de su estructura institucional, la cual apunta a la organización horizontal del poder político y a la identificación de los modelos prevaletentes en el mundo occidental, o sea el presidencialismo y el parlamentarismo; ni en términos de la dimensión de su estructura territorial u organización vertical de ese poder político, la cual nos lleva a la identificación de los modelos también prevaletentes como lo son el unitario o centralista y el federal. Y menos, cómo dicho modelo político vigente o deseable impacta los factores básicos que permiten valorar la eficacia y funcionalidad de un régimen democrático pluralista, como lo son la representación y la participación políticas, factores ante los que deberían morir las palabras del discurso ambiguo sobre cuánto Estado y para qué, y cuánta democracia real.

En consecuencia, muy pocos en el país contribuyen a clarificar aspectos cruciales sobre cuánto gasto público es realmente necesario para impulsar el desarrollo del país, generado por quiénes y distribuido de qué forma y para ser decidido por quiénes, en qué ámbitos y bajo cuáles reglas de juego o mecanismos que eviten que sean unos cuantos individuos quienes decidan el destino del gasto y del país –de hecho, el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda en nuestro abigarrado modelo unitario, a veces con mayor o menor

involucramiento de otros ministros que históricamente siguen sin actuar con visión de rectores de sector, en consecuencia impactando muy poco el gasto sustancial de los entes autónomos y dejando su direccionalidad casi en manos de aquel otro Ministro que actúa con fines fiscales, no de desarrollo-.

El problema del gasto público, del déficit y su financiamiento, se discute en Costa Rica normalmente como un mero problema fiscal-financiero y no como un problema que tiene que ver con el modelo de desarrollo socioeconómico y ambiental del país, y menos con el modelo político y del Estado que resulte inexorablemente concomitante, lo cual permitiría una discusión más a fondo, sería y viable de hacia dónde redirigir los esfuerzos nacionales para financiar sana y equitativamente el desarrollo deseado del país.

Se evitaría así caer en las fáciles tentaciones de asumir que lo que Costa Rica requiere es menos Estado, lo cual significa privatizar activos, menos empleados, menos instituciones, menos transferencias a universidades y a pensiones. Es decir, menos de todo, cuando resulta obvio que el país todavía requiere de más médicos, más maestros y profesores, más promotores rurales y agrícolas, más técnicos y profesionales dentales y en diversas especialidades de la salud, más promotores sociales verdaderamente capacitados para apoyar a las familias pobres y encausarlas –capacitando, supervisando, canalizando- hacia situaciones de empleo estable y productivo y a todos los servicios estatales que les permitirían, de ser adecuadamente entregados, sacarlas de la pobreza de manera permanente. Y así en todo campo de actividad en donde el costarricense difícilmente podrá encontrar solo, o por las fuerzas del mercado privado de bienes y servicios, su posición sana y productiva para ser un factor que genere riqueza con bienestar y no sólo pobreza y más pobreza.

El análisis que aportamos en el presente estudio sobre la naturaleza de nuestra cultura política de origen colonial, permitirá comprender por qué ha sido ello así y nos da la clave de cómo confrontarlo.

Pero además, sabemos que con la adopción de los PAE desde la Administración Monge Alvarez (1982-86), nuestros gobernantes y tecnócratas de alto nivel prácticamente dejaron de prestar una mínima atención a la práctica al menos artesanal, de la planificación pública –estratégica y operativa- que de alguna manera el país venía tratando de aplicar con algún grado de sistematicidad para ordenar los procesos públicos por sectores y regiones, al menos desde 1975-76 por motivación y creatividad de un grupo de técnicos desde la entonces OFIPLAN, lo cual recibió un alto grado de continuidad y aplicación durante la siguiente Administración Carazo Odio (1978-82) y en los primeros dos años de la Administración Monge Alvarez bajo el liderazgo del Ministro de Planificación Ing. Claudio Antonio Volio, hasta cuando el primer PAE tomó cuerpo bajo el apoyo del nuevo Ministro de Planificación que sustituyó al Ing. Volio a mitad de esa Administración, Juan Manuel Villasuso.

Ese PAE I fue adoptado por aquel Gobierno como el marco oficial de programación de largo plazo para instaurar -es nuestra interpretación crítica-, no un nuevo modelo de Estado sino un nuevo abordaje y una nueva dinámica de la economía del país, abordaje que veía precisamente en el Estado y en el gasto público –producto de leyes, políticas públicas multiformes y en gran medida producto de prácticas institucionales que reflejaban una gran improvisación y desarticulación- un factor de bloqueo a esa pretendida “nueva economía neoliberal”.²

² Véase para un amplio y documentado recuento de los PAE en Costa Rica aunque de una naturaleza interpretativa distinta a la que aquí ofrecemos, el libro *Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica*, de Wilburg Jiménez Castro, EUNED, San José, Primera Edición 1991, y Segunda Edición 2000.

En gran parte por esta razón, es que sostenemos como posición empírica fundamental en este trabajo que el país nunca asumió con la adopción o advenimiento de esos PAE, como algunos analistas afirman, ningún nuevo “modelo neoliberal” ni de naturaleza parecida que reemplazara al entonces existente Estado Social de Derecho. La discusión sobre cambios se dio a un nivel literalmente de política económica, lo cual dista mucho de los mejores atributos históricos e integrales que caracterizaron la evolución misma del Estado liberal que fue forjado en Occidente a partir de puro pensamiento filosófico desde finales de la Edad Media, con tratadistas ilustrados como Thomas Hobbes y John Locke.

No ha habido “a partir de 1980” entonces y como muchos, reiteramos, sí han asumido inclusive en textos de uso oficial en secundaria y en otras publicaciones de cierto prestigio, **una sustitución del Estado Social de Derecho** que en Costa Rica fue consagrado en la Constitución Política de 1949. Costa Rica, podríamos decir que por fortuna, se resistió “pasiva” o “indolentemente” a incurrir en todos los cambios que los PAE predicaban, y por eso el país sigue contando hoy día con una infraestructura patrimonial de “orden superior” que le permitiría sustentar muchos mayores logros en todo sentido si sólo prevaleciera en nuestros partidos y gobernantes una visión más conceptual y estratégica de lo que el país requiere y de cómo lograrlo, inclusive dentro de los rígidos límites de maniobra –nada representativos ni participativos- permitidos por nuestro actual sistema político unitario y presidencialista.

Pero, es importante para los costarricenses identificar por qué razones se ha avanzado tan a medias en el manejo del tema del Estado y en formas tan erráticas en su conducción política –conducción que ciertamente requiere de un liderazgo superior mucho más ilustrado y efectivo-, sumiéndose el país más bien en valoraciones poco prácticas y descontextualizadas -como lo advertíamos hace casi treinta años desde OFIPLAN y en nuestras publicaciones académicas-, sobre el tamaño del Estado y el número de funcionarios públicos, y no sobre la eficacia integral deseada y requerida del sistema político en su conjunto, del que el Estado resulta ser, precisamente, juez y parte; es decir, tanto un instrumento de acción sociopolítica al servicio de la colectividad, como un mecanismo *superpoderoso* de condicionamiento de ésta.³

Las discusiones sobre reforma o modernización del Estado, inclusive en América Latina, han sido insuficientes y sesgadas por un análisis instrumentalista y eficientista –no eficacista- tal y como lo han sido los resultados aparentes de los distintos esfuerzos gubernativos por “transformar” aspectos de aquél, siempre con visión y acciones fragmentadas y desarticuladas entre ellas y de estos con relación a los “temas mayores” de cuál modelo político tenemos, y cómo –o cuál- funcionaría mejor en cada país.

La verdadera discusión conceptuosa y filosófica no se ha dado casi en ningún país, debido mayormente a que no se han reconocido abierta y consistentemente los orígenes reales de nuestro Estado hoy, el cual no se remonta a la crisis fiscal y de gobernabilidad que emergió con especial virulencia en la década de los setenta, como hemos señalado, ni se remonta en Costa Rica, en particular, a 1949 con la nueva Constitución Política sino a un pasado mucho más remoto.

³ Reaccionamos así, ante la común alegría de muchos analistas nacionales que plantean “lo valioso” que es que organismos internacionales nos reconozcan aun hoy día como un país que destaca en el concierto latinoamericano por su desarrollo humano, aduciendo que Costa Rica es aun un país del Tercer Mundo o “en proceso de desarrollo” y que es muy meritorio que se le reconozcan tales logros. **Nuestra posición es más bien la de que**, siendo esa una verdad de Perogrullo pues nadie lo duda a estas alturas del siglo XXI, **lo que tenemos que plantearnos como idea motora** de nuestras mejores energías intelectuales ante tal panorama, **es el maravillarnos más bien** –y realizar los esfuerzos investigativos para acercarnos a la verdad más real posible- **de cómo, teniendo todos los elementos constitucional y jurídicamente respaldados necesarios para haber saltado ya desde hace años a la categoría de país del Primer Mundo, nos hemos empeñado en seguir siendo ejemplo de un país de “Tercer Mundo” o “en vías de desarrollo”**. A esto dedicaremos atención particular en el Capítulo I sobre cultura política, y en el Capítulo III, especialmente el punto 4. Una necesario síntesis: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan poco transparentemente y sin rendir cuentas, cuando el sistema obliga a todo lo contrario? Nuestra cultura política al desnudo.

Así, se ha perdido de vista toda la riqueza filosófica original de para qué requerimos un Estado, y cómo hay modelos políticos alternativos que habrían permitido, o permitirían de reconocérseles aun hoy día en toda su amplitud e impacto sobre la funcionalidad política de un país, un abordaje mucho más integral y estratégico sobre el Estado y su burocracia hacia un papel mucho más amplio y dinámico como verdaderos y funcionales mecanismos de conversión del sistema político que los contiene.

Las discusiones sobre estos conceptos se han quedado en los textos de connotados autores sobre todo norteamericanos y algunos europeos, pero casi nunca tomados como mero punto de partida para aplicarlos a, sino como “explicaciones” forzadas de, la situación latinoamericana en cuanto a Estado y sistemas políticos deseables para sustentar una “reforma integral del Estado”, aunque los recientes casos de reformas descentralizadoras en Colombia, Perú y Bolivia –de 1990 en adelante- sugieren intentos de transformación real e integral de esos sistemas políticos.

Seguir discutiendo sobre reforma del Estado, o peor aún sobre reingenierías de éste o de sus instituciones como muchos continúan haciendo al día de hoy, o sobre modernización institucional a partir de enfoques o modelos analíticos foráneos que ni siquiera en sus países de origen funcionan, y discutir esos temas sin tener la **visión arquitectónica** por así decirlo, del total conjunto del sistema político-institucional que corresponda al país que queremos, no tiene sentido pues nos mete en valoraciones muy microideológicas, políticamente ingenuas, nada filosóficas y ayunas de una unidad estratégica-conceptual que nos permita realizar un análisis realmente global y articulado de cómo un elemento depende del otro, y cómo todos en su conjunto derivan de la **cultura política** prevaleciente en el país desde la Colonia misma pues ésta inhibe al político, al pensador, al investigador, al ciudadano, en fin a todos, a reconocer por qué y cómo hay que realmente remontar las visiones cortoplacistas e interesadas en el detalle de cosas particulares, en vez de en el conjunto del todo.

Es importante que se tenga claro en este país que el Estado Social de Derecho consagrado en nuestra Constitución Política, no ha sido ni abandonado ni reemplazado por un “Estado neoliberal”, como algunos se han atrevido a insinuar sin evidenciarlo.

Tenemos que pasar, eso sí, del Estado-confuso que hemos llegado a tener producto de la confusión de nuestras propias mentes y de la indisciplina e improvisación en el ejercicio del liderazgo político superior al interior del mismo Gobierno y alrededor de éste –sobre todo a nivel del papel que deben jugar los partidos políticos y los grupos de interés-, a plantear las bases o términos que nos permitan redimensionar el Estado que tenemos, y reconocer que ello no es posible hacerlo sin cuestionar a fondo el modelo político que el país tiene desde tiempos inmemoriales y sin reconocer tampoco que para sustituir al **Estado Social de Derecho** constitucional y funcionalmente vigente en el país –aunque crecientemente inefectivo por desarticulado- habría que tener a la vista un diseño integral y global alternativo, o “modelo ideal”, que convenga en todo sentido de que es de naturaleza semejante a dicho Estado Social de Derecho como para emerger como un “modelo realmente sustituto” de éste. Lo contrario, son propuestas-retazos a las que están tan acostumbrados los costarricenses, pues resultan de más fácil y superflua elaboración.⁴

⁴ Muy premonitorio resultó lo escrito por el jurista Mario Alberto Jiménez recién promulgada la Constitución de 1949: “...esta carta del 49 implica una renovación de nuestra estructura constitucional mucho más profunda de lo que generalmente se ha creído, de suerte que estamos situados en una época de experimentación constitucional sobre cuyos resultados es difícil predecir nada. Será el funcionamiento de esta Carta, bajo diferentes administraciones y circunstancias, el que determine si todas las innovaciones que ella contiene son producto de la pura “razón inventiva” del constituyente de 1949, o si bien esas innovaciones obedecían realmente a una necesidad evolutiva” (cita extraída del libro *Costa Rica contemporánea. Raíces del estado de la nación*, p. 52, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, 1999). Decimos que premonitoria, pues nuestra interpretación conclusiva cuando analizamos la evolución histórica de nuestra cultura política como se verá abajo, es que esa Constitución sí fue, contradictoriamente, resultado de una combinación difusa de ambos factores en lo que es diseño “modelístico” en el país: **razón inventiva**, producto de nuestro patrón históricamente cultivado del *formalismo legalista* creyendo que poniendo la “cuestión” en la Ley ya resolvimos el problema de comportamiento social o individual, y una **necesidad evolutiva** que implicó posiblemente el genuino deseo de instaurar un sistema político y un Estado Social de Derecho de avanzada, pero sin tomar debida nota nuestros Constituyentes de que para lograrlo había que reconocer y confrontar los valores y patrones de comportamiento históricamente moldeados **desde la Colonia misma**, para asegurarse

Ello significa que el presente trabajo busca arrojar luces en cuanto al impacto que dicho “sistema político histórico” ha tenido y tiene sobre las actitudes y comportamientos tan erráticos como improvisadores de los individuos que llegan a ejercer temporalmente el poder político institucionalizado en las estructuras de dirección superior del Gobierno y de sus instituciones, o en las mismas municipalidades como gobiernos locales, o inclusive en el ámbito de partidos políticos y grupos de interés.

Pero, también pretendemos valorar el impacto que dicho sistema político ha venido a tener sobre los cuadros de tecnócratas de todo nivel que, en San José y en toda región de desarrollo y comunidad de este país, tampoco han constituido un “contrapeso” importante a los manejos más interesados, improvisados y arbitrarios que han llevado a una creciente corrupción producto de las actitudes omisas o explícitas en la conducción de los procesos públicos, por tantos jerarcas políticos que desde San José dirigen las instituciones, definen las políticas públicas de interés de toda la colectividad y asignan y condicionan sin visión unitaria ni coherencia alguna, la ejecución del multimillonario gasto público realmente disponible en el país.⁵

El factor agravante aquí, es que esos jerarcas –gobierno tras gobierno-, pero también los individuos como tales y grupos de interés, actúan desatendiendo principios, mecanismos e instrumentos de elemental aplicación racional que generarían una mucha mayor eficacia de sus acciones, a pesar de estar aquellos claramente definidos como normas legales en distintos cuerpos normativos generales que el país ha adoptado desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana -para poner un ejemplo esclarecedor de un marco legal excelente y visionario pero totalmente incumplido hasta el presente con las consecuencias funestas para el país que todos percibimos hoy día, y sin que nadie haya sido llevado ante la Sala IV o ante los Tribunales de Justicia por tal incumplimiento mayúsculo grave para el país-, hasta la extraordinaria Ley No. 8131 de presupuestos públicos de octubre del 2001.⁶

en el modelo entronizado en esa CP, la presencia de las normas y pautas de comportamiento, con los indispensables pesos y contrapesos, que efectivamente indujeran u “obligaran” al tico a comportarse de acuerdo con aquellas normas y pautas. Nuestra tesis interpretativa que desarrollaremos a lo largo del presente estudio, es que el mismo **sistema político entronizado -centralizado y presidencialista-** marcó el derrotero de un ejercicio superior del poder político que desde entonces dio muy pero muy poco espacio para adoptar mejores modalidades que realmente empujaran al costarricense a desplegar una **mayor participación y mucho mejores formas de representación** para asumir un activismo más protagónico y directo en la instrumentación operativa o real de ese modelo de *sistema-país* consagrado formalmente en esa CP de 1949.

⁵ Por “contrapeso” en este caso, nos referimos al mejor espíritu del modelo de *organización burocrática racional/legal* insinuado tempranamente por John Locke y elaborado integralmente por Max Weber a inicios del siglo XX, por más que haya críticos que lo han fustigado pero sin ofrecer ningún modelo o paradigma alternativo de semejante envergadura-. Nos referimos a la *burocracia o tecnocracia* consciente y profesional, como contrapeso de los abusos del jerarca político de turno.

⁶ En febrero del 2004, sin embargo, se dio un hecho inusitado en este sentido que ha escapado a la atención noticiosa de los medios de comunicación como lo fue la Resolución de la Sala IV No. 2004-01923 Expediente 03-000468-0007-CO sobre un recurso de Amparo presentado por un Comité Pro-No Construcción de la Urbanización Linda Vista en San Juan Sur de Poás, contra el MINAE, AyA, INVU, SENARA y la Municipalidad de Poás, derivando en una condenatorio total sobre el incumplimiento legal en que dichas instituciones han incurrido históricamente en dicho Cantón en cuanto a proteger y conservar, para su uso sostenible, las zonas de recarga-descarga del manto acuífero de Poás que abastece a varias comunidades de la zona, y algunas áreas del sector oeste del Vale Central. Tal condenatoria sin límites, sigue el razonamiento que nosotros hemos abordado y denunciado desde hace tantos años en cuanto a incumplimientos del marco legal superior que permitiría a este país, según razonamos previamente y a lo largo de todo este estudio, dar un paso seguro hacia un comportamiento sociopolítico más racional que a su vez incidiría en un mejor y más integral desarrollo socioeconómico y ambiental del país. La Resolución dicha, sin embargo, no tomó en cuenta en sus análisis ni la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, ni la Ley General de la Administración Pública de 1978. Aun así, sus razonamientos constituyen un gran respaldo a quienes reclamamos menos incumplimientos de nuestros gobiernos de lo que es un régimen de dirección y planificación excelente disponible en el país; dicha Resolución, aun sin recurrir a estas dos muy completas leyes, da sustento sólido y claro en sus propios análisis del marco legal que sí realiza, de que en materia hídrica quien efectivamente manda es el MINAE a través de su Departamento de Aguas. La misma Resolución, sostenemos, es aplicable al resto de incumplimientos por parte de esas instituciones sobre el resto del país, y no deben sentirse satisfechos los jerarcas ni la clase dirigente de este país en cuanto a los alcances limitados de la condena, ya que por antonomasia ésta se extiende, repetimos, al mismo tipo de incumplimiento en que nuestros gobiernos –jerarcas, funcionarios- se han esmerado en repetir desde 1974, cuando la Ley de Planificación Nacional ya permitía ordenar la gestión y procesos estatales, y desde 1978 cuando la LGAP introdujo el claro régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos por el Presidente de la República con cada ministro rector de sector, y exigía así un desempeño más racional, unitario y congruente del Estado para una mucha mejor solución de los problemas que antes y ahora, han justificado la creación legal de tantas instituciones.

Lo anteriormente referido nos lleva a señalar otro factor agravante que no se puede seguir ignorando en estos inicios de siglo por su trascendental impacto limitativo: **todo esto ocurre sin que la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, la misma Asamblea Legislativa o el Ministerio Público**, se hayan conmovido en cuanto al flagrante incumplimiento de deberes en que nuestros gobernantes han caído en sus gestiones, pues esto significa ni más ni menos que también estos órganos han incumplido como órganos fiscalizadores externos, pues debían exigir de maneras concretas ese cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo. Tampoco parece cuestionarse nadie más en condiciones de hacerlo, la exigencia de explicaciones claras y concretas sobre los magros resultados que tal incumplimiento consuetudinario o rutinario ha venido a producir en un país que ha estado todo este tiempo para mucho más de lo que ha recibido de nuestras clases dirigentes.

Lamentablemente, en la praxis cotidiana de los procesos y comportamientos institucionales y sociales esas pretendidas mayor racionalidad, articulación y coherencia en la función pública no se han logrado, y el país más bien muestra una profusa pero dispersa y fragmentada legislación en materias particulares o “sustantivas” –agricultura, ambiente, pobreza, educación, salud, turismo, industria, comercio, infraestructura vial y portuaria, electrificación y acueductos/alcantarillados, etc-, con un agravante adicional muy poco reconocido en nuestro medio: esa profusa y difusa legislación en áreas sustantivas de nuestro desarrollo, ha surgido sin tomar debida cuenta de los otros marcos legales superiores y generales que imponían –e imponen aún hoy día- pautas concretas para un determinado y más efectivo comportamiento político, institucional, tecnocrático y gerencial/administrativo que al menos habría permitido, y permitiría aun, un mejor ordenamiento e impacto socioeconómico y ambiental de esos otros marcos legales y esfuerzos ligados propiamente al manejo ambiental de Costa Rica, o de la lucha contra la pobreza, o del desarrollo económico en general. O bien, del gasto público como tal, lo cual habría seguramente impedido llegar al nivel de complicación y de precaria sostenibilidad de la estructura y financiamiento que se ha dado alrededor de éste.

El presente trabajo busca, así, arrojar importantes y poco usuales análisis e interpretaciones históricas, legales, políticas, institucionales y administrativas de la situación existente en el país en cuanto a la “administración política” que el Estado ejerce sobre nuestro desarrollo integral, es decir, *la administración* de recursos, individuos y procesos determinativos del desarrollo integral del país a cargo del Estado mediante el uso de poder coactivo legítimo, según las siguientes variables determinativas cuya consideración y desarrollo empírico-conceptual debe hacerse de manera articulada, no fragmentada:

- a) Caracterizar la dinámica real en Costa Rica de los procesos sociopolíticos alrededor de esos mismos aspectos enunciados previamente que permitan, a su vez, una mejor base para que el país –nuestros especialistas fuera y dentro de la burocracia estatal, grupos de interés, empresarios y sociedad civil como tales, políticos y jefes en el gobierno, medios de comunicación- puedan contar con
- b) un marco teórico-conceptual y metodológico más adecuado para interpretarlos, entenderlos y manejarlos mejor en su aporte convergente; hacer esto último
- c) produciendo análisis de nuevo cuño hacia el reconocimiento claro de lo que es nuestra imperante y díscola cultura política (es decir, el conjunto de actitudes, valores y patrones de comportamiento –todos de origen colonial- que caracterizan al costarricense en su grado de participación activa o pasiva en los procesos de decisión institucional/estatal que determinan su estado de bienestar personal, grupal y colectivo) y cómo superarla; ello, sostenemos como hipótesis principal de trabajo, permitirá entonces
- d) proceder a visualizar y ejercitar una mucha mejor articulación e integración global, estratégica y unitaria de lo que hoy, en el contexto realista de las expectativas y situación fáctica del desarrollo sostenible del país, atañe al impacto fragmentado y desarticulado –a pesar del centralismo enajenante que aún se da en el país- de los factores de política social, de política económica, de política ambiental y, como factor necesariamente “amalgamador” de estos tres, el pertinente a la capacidad de conducción política y de gerencia de los procesos públicos y

sociales explícitos e implícitos en el grado real de efectividad con que aquellos otros tres factores se manejan y se proyectan en el contexto del desarrollo integral del país en su conjunto, y del país en la región latinoamericana y en el mundo. Pero, dicho análisis no sería constructivo y no superaría las dimensiones de distintos esfuerzos previos o presentes sobre “reforma del Estado” o de la orientación básicamente economicista del país en el contexto de la incontrarrestable globalización mundial, si no pasamos al

- e) planteamiento de importantes prospecciones modelísticas sobre el sistema político-institucional y electoral como tales que, a nuestro juicio, deben lógicas y necesariamente sustentar cualquier cavilación seria sobre qué Estado, cuánto Estado y para qué, Costa Rica requiere para su evolución futura a partir de las necesidades, dinámicas y posibilidades presentes pasando por un marco o escenario de transición viable en donde todos nos comprometamos a ir transformando determinadas pautas de comportamiento negativo. Pero hacerlo, a cambio de un mucho mejor panorama para la representación y participación políticas a que tantos aspiramos en términos de una más directa capacidad de influir en los procesos decisorios y en la asignación de recursos financieros que mejor impacten el desarrollo y bienestar particular de cada uno, pero también de la colectividad como un todo.

Nuestro sistema político-institucional asociado al modelo de Estado que hemos tenido y seguimos teniendo, no da para más.

Sostenemos finalmente, como hipótesis principal de este trabajo, que ninguna reforma “profunda” que se haga de las “instituciones económicas” prevalecientes para que el mercado pueda funcionar mejor, dará como resultado un sistema político y un aparato estatal que lleven a una sociedad más justa y equitativa, además de productiva. De aquí, corresponde pasar al tema introductorio sobre *administración política*.

INTRODUCCIÓN DE CONTEXTO: ADMINISTRACIÓN POLÍTICA DEL DESARROLLO

América Latina vivió una inflexión de características semejantes en su dinámica de desarrollo socioeconómico y político a mediados de la década de los setenta. Fue entonces cuando se incubaron gérmenes que agravaron el ya prolongado lastre histórico de inestabilidades e inequidades de todo tipo que la región exhibía —el endeudamiento público de orígenes políticos y debido a motivaciones ideológicas semejantes, la desordenada e irresponsable asignación y desviación de muchos de esos recursos, y la incapacidad de los gobiernos para programar y pagar a los poderosos acreedores externos—; tales “gérmenes”, han constituido factores de distorsión en la conducción política y en el desempeño institucional del Estado, sumándose así a los también debilitantes rasgos de nuestra común cultura política latinoamericana de toda una vida según veremos en el Capítulo I, y frenando lo que pudo y debió haber sido un mejor desarrollo integral de los países de la región.

El presente trabajo profundiza en el análisis de tales “gérmenes” a través de un enfoque bastante autóctono. No será éste, un estudio en el que el lector deba buscar cuáles son teorías de moda en ciencias políticas, en administración pública o en ciencias sociales, o bien en derecho administrativo y público.

La verdad es que muy poco se ha hecho en materia de transformaciones significativas y autóctonas que hayan realmente incrementado el desempeño e impacto de la acción del Estado y de su Administración Pública; más bien, el ejercicio errático del poder político y administrativo o institucional (y gerencial) por parte de ese Estado, sigue esperando por una reivindicación total en casi todo país de la región, sin que a nuestro juicio haya que sujetarse necesariamente a nuevas leyes o menos a seguir intentando más experimentos con enfoques administrativos o legales que se reputan de “vanguardistas” en países desarrollados.

Nos interesa advertir breve pero sustentadamente, que cualquier análisis serio que se haga sobre la evolución de la disciplina de Administración Pública y de “Administración General y de Negocios” en los Estados Unidos sobre todo, y su influencia en América Latina, permitirá al lector encontrar un conjunto de disparidades que le harán tener sumo cuidado antes de asumir una de dos cosas: a) que los procesos políticos/administrativos propios del Estado y de sus instituciones, pueden ser fácilmente comprendidos, y asimilada su conducción política y gestión gerencial, por cualquier profesional en cualquier disciplina o cualquier empírico con mucha experiencia, o porque haya leído un buen texto o artículo de “gestión pública”, o peor aún, de “gerencia general” o privada; y b) que todo “enfoque administrativo foráneo” es aplicable en su valor nominal, en Costa Rica o en América Latina. El asunto se agrava porque a esta asunción, se agrega la falta de esfuerzos investigativos para crear teoría política/administrativa y jurídica sobre todo pública, que surja del estudio riguroso del fenómeno político-institucional del Estado en cada país.

En otros textos proporcionamos en sustento de lo anterior amplios recuentos que establecen las importantes diferencias a no perder nunca de vista, entre el fenómeno administrativo privado con respecto al fenómeno político-jurídico-administrativo público, inclusive tomando en cuenta todo el embate privatizador y antiestatista que la mayoría de países latinoamericanos ha enfrentado a partir de las exigencias de organismos internacionales de principios de la década de los ochenta para “desestatizar”.

El hecho que nos preocupa particularizar, es que muchos analistas liderados principalmente por influyentes economistas han tendido a aceptar que el Estado en América Latina se retiró de sus “tradicionales actividades populistas y dirigistas” de antes de la crisis dando a entender que ya el Estado se privatizó y sólo regula al sistema económico privado, y que su “tamaño” real ha disminuido con respecto al tamaño de la economía de cada país, sólo para confirmar en nuestros análisis de la vida cotidiana actual de las naciones de la región que: a) el Estado sigue siendo el factor primordial en la dirección del desarrollo de cada país, y b) que su propio peso específico en cuanto a gasto e inversión continúa siendo determinante, más que el de cualquier empresa o grupos de empresas de “nuevo cuño”, inclusive en cuanto a los fracasos de privatizaciones de activos estatales que requieren hoy más que nunca de un redireccionamiento estatal, además de

que su traslado a manos privadas tampoco resolvió el problema de endeudamiento global en todo país. Tanto el Banco Mundial como el BID, al menos, vienen reconociendo persistentemente en años recientes la necesidad de volcar la atención al tema de cómo fortalecer más bien los Estados en su eficacia y no sólo en su eficiencia productiva, y en su capacidad de regulación y movilización de recursos y poblaciones hacia objetivos superiores de lucha contra la pobreza, de equidad y de generación de empleo que no dependa sólo de los “tradicionales” y exitosos nichos exportadores de los últimos quince años.

Es por todo lo anterior que el presente recuento más bien enfatiza de manera comprometida, cómo nuestra tendencia al formalismo legalista nos ha llevado a contar en casi todos los países latinoamericanos con constituciones y leyes extraordinarias que, sin embargo, pareciera que fueron promulgadas bajo el objetivo nocivo de nunca aplicarlas.

La improvisación en el ejercicio del poder político superior por parte de Presidentes de la República y ministros, producto en parte del sentido tradicional de ese personalismo y arbitrariedad propios de nuestro régimen presidencialista recalcitrantemente enmarcado o sustentado en esa cultura política de origen colonial, es causa de grandes desventuras en América Latina, pues ha significado que muy pocas instituciones individualmente consideradas muestren logros extraordinarios en el cumplimiento de sus resonantes leyes orgánicas, y menos muestren logros “agregados” con otras instituciones y ministerios en la solución de problemas que precisamente competen a más de una institución, como es el caso con los “sectores de actividad” (es decir, desarrollo agropecuario, industrial, turístico, infraestructural; educación, salud, vivienda, seguridad social, etc). Ello genera evidencia incuestionable sobre la inhabilidad de la mayoría de Estados de la región para actuar con sentido unitario, tal y como cada Constitución Política normalmente consagra.⁷

Hay leyes generales necesarias para que casi todo país latinoamericano pueda gobernarse y administrarse como países del “primer mundo” a pesar del real centralismo político/administrativo que aun caracteriza a la mayoría –aunque éste sería un factor favorable si se aprovechara constructivamente-, pero se persiste en hacerlo como países del “tercer mundo”.

Es por ello totalmente deseable en la América Latina de hoy día, e indispensable en Costa Rica, plantear el tema estratégico de la “legalidad para el desarrollo”, en el mismo espíritu en que hace unas cuatro décadas se popularizó el tema de “administración para el desarrollo” a partir de los esfuerzos de países industrializados de promover en los países del tercer mundo, con apoyo de contingentes de académicos financiados por el gobierno de los Estados Unidos de América y por organismos internacionales como el Banco Mundial y Naciones Unidas, *una mayor racionalidad* política e institucional a la medida del modelo exitoso que esos países habían alcanzado, lo cual requería, precisamente, de una “administración orientada al desarrollo integral”.⁸

⁷ Posiblemente a esto se refieren Bulmer-Thomas y Kincaid cuando, caracterizando a América Central y los esfuerzos internacionalmente apoyados para que la subregión supere sus debilidades de productividad e inversión, educación y salud, que en conjunto le permitan aspirar a una inserción más vigorosa en el contexto de la globalización, concluyen que “no obstante, estas propuestas han sido en general de carácter cortoplacista y han carecido de un enfoque integral”. *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*, en Cuaderno de Ciencias Sociales No. 121, FLACSO, San José, noviembre 2001.

⁸ De particular relevancia puede resultar este aporte presente, de cara a los importantes esfuerzos que distinguidos científicos sociales en el mundo, y en particular los asumidos por el Banco Mundial con FLACSO en el contexto de América Latina y el Caribe, realizan alrededor de la temática de la exclusión social y pobreza (véase, por ejemplo, *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, Gacitúa y Sojo, Editores, The World Bank-FLACSO, San José, agosto 2001). Si bien es importante delinear con la mayor precisión posible los conceptos básicos objeto de profundizaciones y clarificaciones analíticas y teóricas alrededor de estas “temáticas” –lo cual resulta difícil pues cada disciplina reclama aportes propios y significativos, por ejemplo con respecto al concepto de lo “institucional”-, sí consideramos totalmente adecuado proporcionar un análisis de “especialista” sobre temas que hemos investigado durante casi treinta años constatando una y otra vez cómo los mismos resultan a menudo enunciados muy vaga o globalmente, sin permitir la profundización investigativa y conceptualizadora que los descubra en sus complejas y reales manifestaciones y articulaciones precisamente institucionales y políticas, y en su impacto real sobre los procesos sociopolíticos que todos deseamos cambiar para bien de nuestros propios países. Nuestro abordaje presente busca, así, enriquecer los esfuerzos de análisis situacional integral sobre los graves e históricamente acendrados problemas producto de la brecha entre **realidad política y realidad jurídica** en América Latina, problemas tan distintos y distantes de los mismos fenómenos en los países altamente industrializados y generadores principales de teoría social; problemas que configuran una **cultura política** tan diferente también, cuya comprensión cabal exige reconocimientos históricos de nuestra evolución sociopolítica

Lógicamente, corresponde un esfuerzo elevado de análisis adicional de situaciones y de desarrollos teórico-conceptuales originales que permitan sentar las bases de ese enfoque de nuevo cuño que de necesidad tiene que contemplar las vertientes administrativas/institucionales públicas del fenómeno –muy distintas de las manifestaciones propias del fenómeno de administración privada o de empresas-, así como su correspondiente vertiente política, de manera articulada con la vertiente jurídica propia del derecho público y del derecho administrativo.

Tratamos en este estudio, así, de fundamentar esa visión más articulada del aporte de tres disciplinas que han cometido el error histórico en su desarrollo en América Latina, e inclusive en países desarrollados, de preocuparse por arrojar análisis unilaterales sin miramientos de lo que cada otra disciplina puede aportar para comprender mejor el “fenómeno mayor” objeto de estudio de las tres, el cual es a nuestro juicio, unitario y no admite tales desarticulaciones analíticas ni conceptuales.

Auguramos que la capacidad incrementada de análisis y de “diseño modelístico” político-institucional y jurídico resultante de tal articulación explícita de esas tres disciplinas, podría constituir un verdadero avance en nuestras ciencias sociales y en un gran beneficio para nuestros países, pues se podrá superar así la improvisación rutinaria que hoy día se da en ese campo del diseño de estrategias, políticas y programas, o bien de “modelos institucionales” o jurídicos que nunca se respaldan en un diseño previo del tipo de Estado, institución, sistema o normatividad deseada integralmente según los aportes posibles de esas tres disciplinas, sino que se dan de manera aleatoria y generalmente improvisada, produciéndose entonces “propuestas parciales” que no convencen y que generan gran escepticismo, especialmente cuando se dan proyectos de ley en cualquier campo sin haber intentado la discusión nacional o con los grupos de interés sobre el modelo previamente diseñado.

Lo anterior permitiría que toda discusión y “construcción colectiva” de las soluciones pretendidas, se pudiera entonces lograr de manera amplia primero sobre “modelos”, a sabiendas de que después, una vez consensuado éste, el proyecto de ley vendrá por añadidura y será un ejercicio relativamente sencillo, instrumental.

El concepto en sí de administración política que aplicamos para el título de este Capítulo, pretende invitar al lector a que entienda que abordamos el análisis y comprensión integral del fenómeno normalmente denominado “administración pública” con una óptica distinta, más holística pues reconoce las implicaciones y dinámicas políticas y jurídicas, e inclusive sociológicas, del mismo mucho más allá de su percepción administrativa o institucionalista. Sobre este tema puede consultarse el recuento amplio que hemos elaborado sobre la evolución de la disciplina de administración pública particularmente en los Estados Unidos de América y sus repercusiones en América Latina, de manera que el lector tenga una buena idea de cuán lejos andamos en esta

que no son frecuentes en la literatura sobre América Latina. También considera nuestro análisis, la relevancia de desarrollar y aplicar enfoques autóctonos por realistas y holísticos, al análisis “de nuevo cuño” sobre los problemas de producción, productividad, pobreza y equidad social, así como gobernabilidad, pero desde el punto de vista de cómo los factores de “dirección y planificación estratégicas” del y desde el Estado, constituyen los factores más determinativos para sustentar una mejor comprensión de esa cultura política imperante desde hace quinientos años, y para confrontar y superar o revertir las debilidades que la misma impone sobre nuestras actitudes, valores y comportamientos reales en la forma de analizar problemas, definirlos, convertirlos en prospecciones y diseños de estrategias y políticas públicas o estatales. No descuidamos la necesidad de contribuir a producir esas prospecciones y diseños de estrategias y políticas públicas, en acciones “institucionales” que deben mostrar su eficacia plena en el momento preciso y en el plano territorial mínimo –la comunidad o el asentamiento humano- y en su impacto directo y unitario en cada unidad familiar objeto de tales estrategias y políticas universales o focalizadas. Deben esos diseños institucionales, asimismo, permitir la mayor y más efectiva participación protagónica posible de los ciudadanos en tales procesos desde su misma identificación local o comunitaria, hacia la agregación de sus iniciativas de maneras sistematizadas y efectivas “hacia arriba” de las estructuras reales o formales de validación o decisión superior definitiva. Tenemos claro que en la mayoría de países latinoamericanos, aún en aquellos con importantes esquemas institucionales y políticos de descentralización legalmente estatuidos, es posible identificar la vigencia política real, hegemónica, de los tradicionales centros de decisión en oficinas centrales de ministerios y entes paraestatales ubicados en cada ciudad capital, usualmente desconectados –por desgracia- de esa otra realidad regional, cantonal y comunitaria.

región del mundo en por lo menos “emular bien” –ya que casi no producimos teoría propia- lo que nos llega de países más desarrollados, sobre todo porque sólo transplantamos conceptos, no prácticas, y a sabiendas de que allá ambos factores responden a una cultura política congruente y coherente, además de disciplinada.⁹

Sostenemos en el presente análisis que la administración pública, o burocracia pública, es –y debe ser vista así por todos- el principal mecanismo de conversión del sistema político. Sostenemos que hay enormes diferencias entre lo público y lo privado inclusive desde el punto de vista “administrativo”, y que no hay que olvidarlo en ningún momento. Sobre todo, buscamos demostrar fuera de toda duda razonable que en la región se sigue incurriendo en una inaceptable improvisación del “manejo administrativo y gerencial” de procesos e instituciones, en la peor praxis ya denunciada desde 1964 por Albert Waterston en su famoso estudio ordenado por el Banco Mundial intitulado *Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia*, en el cual demostró cómo en la mayoría de países subdesarrollados de la época había un total divorcio entre los planificadores económicos, los incipientes planificadores sociales, los políticos, y el resto de la burocracia pública.

Los planes económicos, según identificó Waterston, eran entonces muy macro, y no contemplaban nunca la “viabilidad administrativa” de los mismos, pues asumían que ésta debía ajustarse a los requerimientos tecnológicos, organizativos e inclusive gerenciales implícitos –no explícitos- en esos grandes planes, lo cual significa que no preveían los necesarios y específicos cambios organizativos ni gerenciales requeridos por dichos planes –ni la debida capacitación, al menos- como parte inherente en la fase de “ejecución” del plan. Así, los planes fallaban con frecuencia pues no habían contemplado esa viabilidad administrativa, lo cual significa que las instituciones y los tecnócratas que debían ejecutarlos, no estaban preparados de ninguna manera técnica, ni gerencial ni administrativa.

Hasta hoy, no se aprende de esa experiencia y la conducción política superior así como la gerencia en todo nivel de las instituciones públicas, siguen también bajo una constante improvisación, creyéndose que basta con buenos líderes, o buenos empresarios privados, o administradores de empresa, o cualquier profesional que lea un buen texto o manual de “administración” –ni siquiera de buena administración pública- para que se convierta en un buen “gerente público” y de procesos sociales. Esto, no resulta cierto en la praxis, y ha causado grandes males en cada país.

El presente trabajo dedica atención al análisis integral de esta problemática, buscando subsanar esa actitud superficial de tantos en nuestros países, ofreciendo sólidas bases teóricas y metodológicas sobre cómo enrumbar un esfuerzo serio y autóctono también, en este campo de la conducción política y la gerencialidad de procesos públicos y sociales. Y, de particular importancia en los momentos presentes en toda la región latinoamericana y en Costa Rica en particular, el predicado asumido por todos los gobiernos, partidos políticos, líderes nacionales y grupos de interés de todo tipo sobre la participación social o ciudadana en los procesos públicos (uno de los temas más predicados y más distorsionados a la hora de consignar en leyes los muy tímidos mecanismos que deberían llevarla a la práctica, o a la hora de tener que desplegar los gobiernos el esfuerzo fáctico para instrumentar mecanismos que pueden haber sido relativamente bien diseñados y que han sido plasmados en leyes específicas).

El Estado, planteamos, administra políticamente un país. Por más que algunos grupos o pensadores neoliberales nuestros, o anglosajones, digan o propugnen lo contrario, en países como Costa Rica al menos, hay Estado-benefactor y Estado-empresarial para muchos lustros más. Lo ha habido antes de la crisis de fines de los setenta y lo seguirá habiendo a pesar de los embates privatizadores respaldados por gobiernos de naciones industrializadas y por organismos internacionales –los cuales vienen por cierto, como se dijo atrás, experimentando una gran modificación a favor de Estados eficientes y eficaces, y reconociendo que la privatización no ha sido una buena solución, y que además, el tamaño del Estado no debe seguir siendo considerado un problema-.

⁹ Cita de libro mio...

Pretendemos que el concepto de *administración política* constituya un marco referencial válido para estimular el interés intelectual y académico de quienes hasta ahora han buscado con ahínco investigar nuestra realidad sociopolítica y económica con visión unilateral propia de cada disciplina, para que lo sigan haciendo pero con reconocimiento explícito de que los fenómenos políticos de nuestros países, no pueden ser adecuadamente comprendidos en su integralidad y eficacia real si no se les dimensiona en sus manifestaciones concretas al interior de lo que son procesos y estructuras institucionales o burocráticas, pues es en éstas donde finalmente se decide por parte de políticos y tecnócratas de múltiples disciplinas, cuáles decisiones que responden -o no- a determinadas demandas sociales, económicas y políticas externas, serán finalmente adoptadas, y cuáles programas o servicios se activarán para cumplir con ellas.

Quien no reconozca esto, incurre en falta de rigurosidad y de integralidad en sus análisis disciplinarios. El fenómeno “administrativo” que ocurre al interior de nuestras instituciones públicas y en conjunto al interior del Estado, sólo puede por su lado entenderse en su amplia importancia nacional en la medida en que sea aceptado y disectado en toda su complejidad orgánica y procesal, pues configura un verdadero sistema de acción que no se agota en modo alguno en las angustias y acciones particulares e internas de los individuos que trabajan en él.

Toda acción institucional responde a una demanda o estímulo externo, o tiene una repercusión concreta sobre individuos o grupos externos, o sobre la colectividad como un todo. No tener conciencia de esto por parte de quienes investigan y desarrollan concepciones y estrategias, políticas y programas de desarrollo social o económico, es una falta mayor a nuestro juicio, al igual que lo es la repercusión que ello tiene en la formación de los miles de estudiantes que acuden a las universidades a buscar una educación superior que los habilite para desempeñarse profesionalmente luego en el contexto de un país en donde el Estado juega aún un papel preponderante en la direccionalidad del desarrollo, e ignorarlo implica tener profesionales menos sensibles, menos capaces de exigir cuentas o de ser más proactivos como ciudadanos o funcionarios públicos, o como dirigentes políticos.

Administración Política es un concepto que nos debe ayudar a entender que el Estado debe ser visto, estudiado, comprendido y gerenciado, con reconocimiento pleno de la direccionalidad determinativa que ese Estado imprime a la totalidad del desarrollo integral que un país tiene, o aspira a adquirir. Implica el reconocer el uso del poder legitimado para ejercer una autoridad movilizadora que hasta hoy no ha sido ejercitada en América Latina con fines realmente desarrollistas y sostenidos de un gobierno al siguiente. Implica reconocer que los países, aún hoy, cuentan con una Constitución y unas leyes generales a veces óptimas para desplegar los más imaginativos y concretos esfuerzos superiores desde la Presidencia de la República –aún en aquellos países formalmente descentralizados como Estados federales como veremos adelante-, para abrir los espacios de verdadera y resolutive representación política y participación de la sociedad civil de maneras ordenadas y convergentes que sin duda enriquecerían más las limitadas perspectivas que políticos, jercarcas y tecnócratas crecientemente exhiben sobre el desarrollo de cada país en cada campo de actividad social y económico.

Vemos así en principio a abogados especialistas en materia pública, a politólogos y a una nueva generación de administradores públicos en un sinnúmero de vertientes especializadas, compartiendo primero la *ilusión o motivación* de investigar integralmente y bajo una nueva óptica analítica y conceptual, el fenómeno político-institucional-jurídico del Estado y de sus instituciones, concomitantemente con el sistema político-electoral que lo circunda y condiciona de múltiples modos; y vemos a todo otro cientista social, sobre todo a sociólogos y planificadores públicos, más a todo otro profesional que labore o pretenda laborar con el Estado, decidiéndose a no seguir ignorando estas vertientes del fenómeno político-institucional del Estado para el que desea trabajar, o trabaja, o con el cual se relaciona de manera consistente aún cuando trabaje en el campo privado o de los negocios, sino más bien buscando estudiarlo a fondo para perfeccionar mejor su ubicación y desempeño con relación a ese fenómeno unitario y poder desplegar inclusive muchos mejores resultados en su accionar desde el punto de vista de su disciplina y del cargo o puesto que desempeñe en cualquier empresa privada o institución pública o del Estado, en la ciudad capital, o en las provincias, o en los cantones, o en comunidades específicas.

Ello requiere de una comprensión de nuevo cuño de lo que es el fenómeno político-institucional del Estado en función de su misión constitucionalmente definida en la mayoría de países de la región. Ello a su vez requiere entender que esa visión de nuevo cuño debemos moldearla alrededor de un concepto que, como el de administración política, permite reconocer y entender mucho mejor las dinámicas, fortalezas, debilidades, retos, capacidades, etc., que es posible recomponer y construir a partir del más añejo concepto –normalmente derrotista y encasillador- de Administración Pública, inclusive si le agregamos a ésta el “para el Desarrollo Integral”, concepto que, valga mencionar, no es nada pasado de moda o inútil aún en la actualidad nacional o de casi todo país latinoamericano. Es, eso sí, limitante debido a las reticencias que evoca por causa de la ineficacia que todos le adjudican a los procesos y estructuras institucionales “tradicionales” que surgieron en su momento bajo la motivación o justificación “superior” de promover, sin precisamente lograrlo hasta la fecha, ese desarrollo integral.

El concepto de administración política permite abordajes integrales e interdisciplinarios sobre los procesos políticos y públicos nacionales. Permite asimismo incorporar el análisis extraordinariamente rico de cultura política, y aplicarlo para el necesario redimensionamiento de la loable “legalidad para el desarrollo” que varios países latinoamericanos ofrecen, llevando a niveles superiores un análisis interdisciplinario “unitario” alrededor de la importancia y vigencia del Estado y de sus instituciones de frente al ineludible y esencial reto que cada país enfrenta para realmente mejorar un desarrollo sostenible y sostenido dentro de sistemas políticos que responden a modelos y formalidades normativas que no han confrontado ni cambiado los patrones históricos de nuestra cultura política de origen colonial.

Es nuestra convicción que ese salto sólo puede lograrse bajo un liderazgo preclaro de ese Estado en asociación constructiva con la “sociedad civil”, en formas y modalidades que sólo pueden replantearse, rediseñarse y activarse plenamente bajo una óptica de transformación política que permita a su vez que el Estado pueda ejercer, ni más ni menos, una administración política clarividente, precisa, en la que las leyes destinadas a ello y los procesos políticos e institucionales regulados por éstas –y los análisis críticos y la exigencia integral de cuentas sobre éstos-, tienen por fuerza que dejar de ser improvisados por todos, es decir, por políticos, por jerarcas que llegan como aves de paso, por tecnócratas, por grupos de interés, por analistas de tales procesos públicos, por los medios de comunicación, y por todos en cada país.

Administrarlos políticamente es, en suma, un reto que requiere reconocer y superar nuestra más que centenaria cultura política inhabilitante del desarrollo integral que todos deseamos en nuestras mentes y corazones pero que tanto improvisamos y contrarrestamos en la praxis con nuestros desordenados y contradictorios esfuerzos personales, políticos e institucionales, todo lo cual cobra su dimensión plena y realista en lo que es papel, recursos, misión y proyección real, y posible pero de nuevo cuño, del Estado en cada país latinoamericano.

<p>Pasemos a desarrollar el análisis con este objetivo en mente, y con el sentido de compromiso intelectual que nos suscita tan delicada pero bien orientada tarea de explorar con un marco teórico-conceptual autóctono, la praxis que tiene atrapada a Costa Rica en un subdesarrollo tan injusto como innecesario.</p>

CAPITULO I: CULTURA POLITICA EN AMERICA LATINA: UN ABORDAJE SOCIOPOLITICO

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 exactamente 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.

1. 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.¹⁰

¹⁰ 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

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.¹¹

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 “estrategia” para resolver

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**” (nuestro énfasis). 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 estudio.

¹¹ 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 suplantarlo 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.

“radicalmente” el problema de cultura política díscola y colonial que aqueja hoy día a todo país latinoamericano.¹²

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.

2. 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.

Veamos¹³

¹² 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.

¹³ 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.

2.1 Secretismo.

Había una gran secrecía o secretismo en las operaciones de las colonias y en sus relaciones económicas con España, y ello para evitar la interferencia de otras potencias europeas. Este patrón aún persiste en América Latina en la forma en que la mayoría de actos institucionales son guardados del escrutinio público, especialmente cuando errores políticos o burocráticos, o acciones dañinas a los intereses del ciudadano o usuario, son encubiertas, así como en la forma en que esquemas de participación popular y social para lograr una “mayor fiscalización social” sobre el aparato público y una mayor rendición de cuentas por parte de jefes y funcionarios, han sido sólo tímidamente desarrollados. La desconfianza total generada entre las mismas colonias por el impedimento de comerciar entre ellas, ha pesado hasta nuestros días de diversas formas visibles en que la “región” y subregiones han buscado, y fracasado parcialmente –aunque se vislumbran hoy mejores posibilidades que ayer-, en integrar esfuerzos, fronteras y sistemas políticos al estilo de lo que Europa sí ha logrado consolidar. El recelo entre países y nacionalidades, es notorio en América Latina, y pesa fuertemente a la hora de sentarse a valorar problemas e intereses comunes.

2.2 Lentitud y pedantería burocráticas.

Había También, un alto nivel de lentitud en los asuntos coloniales, no sólo porque las distancias eran largas, sino porque había también demoras, entramientos, 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 jefes hasta de niveles inferiores.

2.3 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 a prácticas corruptas.

2.4 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”.¹⁴ Ciertamente, el Estado en 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.

2.5 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

¹⁴ Es útil refrescar aquí cómo organismos como el BID a través de su Presidente y varias publicaciones, y el mismo Banco Mundial en su último 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 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.

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 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.¹⁵

2.6 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.¹⁶

¹⁵ 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 la última sección.

¹⁶ 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 1% 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 gobernabilidad” 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 año pasado, explora a fondo esta problemática y propone en su Capítulo V una

2.7 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 exacerba 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.

2.8 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 libertad de acción cuando ésta puede atentar contra aquello que se quiere proteger, conservar o distribuir de mejores formas.

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”.

2.9 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 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 la persona de 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 conceptuar 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.

2.10 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".¹⁷

•

Continuando con el análisis presente y en complemento de los factores de cultura política colonial recién vistos, diremos que desde el regreso a regímenes 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:¹⁸

a. Por un lado, el regreso de regímenes 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

¹⁷ Rawle Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, New York, 1972.

¹⁸ 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.

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 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 recalcitrantes 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 irreemplazable de entender y contribuir a enfrentar la continua crisis con ahínco, profesionalismo y creatividad, con pleno aporte de su conocimiento especializado y desde la trinchera 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 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.

Hemos también podido reiterar al día de hoy, la naturaleza de importantes esfuerzos que en América Latina se vienen realizando, aunque incoherente o discontinuadamente 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.

CAPITULO II: ¿DE DONDE VIENE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO Y EL MODELO DE ESTADO PREVALECIENTE?

Los críticos del Estado benefactor e intervencionista han existido en el mundo y en Costa Rica desde hace décadas, mucho antes de que el concepto de globalización económica se pusiera de moda hace apenas unos diez años, o la arremetida de organismos internacionales contra países endeudados –entre ellos Costa Rica- surgiera con fuerza a finales de la década de los setentas.

Hemos analizado con claridad en capítulos previos, cómo la entronización clara en Costa Rica del “modelo” de Estado Bienestar en la Constitución Política de 1949, constituyó de hecho una confirmación en cuanto a lo que *ya era una tendencia* de un incipiente intervencionismo estatal benefactor y paternalista desde las últimas tres décadas del siglo XIX, solo que entonces tal intervencionismo estaba matizado bajo el influjo de un liberalismo económico y político que precisamente constituyó en Occidente, como se verá abajo, la piedra angular de la promoción de los derechos del individuo y de la obligación del Estado para tutelarlos y protegerlos en todo orden de la vida económica y política, y con atisbos de intervención por excepción en lo social debido a los evidentes desequilibrios e inequidad social que el capitalismo industrial venía provocando en Europa.

Fue desde entonces –Siglo XIX- que en las democracias industriales de Occidente se empezó a acuñar con gran visión la noción de Estado de Derecho sobre el claro y consensuado pilar de la así llamada “división de poderes” estatales y el principio de legalidad que aseguraba la mayor protección y tutela posibles por el Estado, de aquellos derechos individuales, políticos y sobre todo económicos.

En el segundo cuarto del Siglo XX, apareció con fuerza en Europa y en Estados Unidos de América la noción del Estado Social de Derecho o Estado Bienestar, el cual constituyó un notable avance del Estado de Derecho de corte liberal hacia un mayor intervencionismo y dirigismo estatal que, manteniendo los sacrosantos derechos políticos y económicos propios de aquél, asegurara una mayor equidad y solidaridad –a través de prestaciones directas del Estado y de regulaciones de política- en la atención de las masas de personas que no podían satisfacer sus necesidades elementales sólo a través de sistemas de mercados privados resguardados por una fuerte tutela de los derechos económicos de quienes sí podían accederlos cómodamente mediante los mecanismos de libre oferta y demanda que el mercado privado ofrecía.

Las grandes justificaciones para cuestionar *últimamente* el tamaño de los Estados, se sustentan mayormente en consideraciones sobre el volumen del gasto público con respecto al PIB, siempre más “grande” en Europa que en América Latina hasta la fecha, aunque en América Latina tiende a utilizarse como parámetro, erradamente a nuestro juicio, el tamaño del gasto del Gobierno Central y no del conjunto de la administración pública que incluye instituciones autónomas y empresas estatales, y esto lo sustentaremos mejor en el Capítulo IV y, en sus aspectos propositivos, en el Capítulo V y final.

Tal cuestionamiento del tamaño del Estado y del endeudamiento de éste llevó a que se predicara la privatización de activos estatales, y tuvo un detonante muy particular y distintivo a partir de la crisis financiera mundial a mediados de la década de los setenta, cuando toda América Latina se vio grande e irresponsablemente endeudada y con limitadas posibilidades de pago si no reordenaban radicalmente sus finanzas públicas y los enormes déficits asociados producto de un endeudamiento externo alocado y un pésimo y corrupto manejo de esos flujos financieros que en muchos casos acabó en cuentas corrientes en “santuarios fiscales” en el Caribe o en Europa, y no en inversión social e infraestructura real como sí fue el caso afortunado de Costa Rica. Tal frenesí privatizador, recibió oxígeno renovado con la alianza monetarista y política suscrita por los entonces mandatarios Ronald Reagan (Estados Unidos de América) y Margaret Thatcher (Gran Bretaña).

El caso de un ICE, pero también de otras grandes empresas-instituciones estatales costarricenses, enfrenta un panorama bastante ambiguo en cuanto a las hipótesis que deberían llevar a una discusión objetiva de cuánto conviene mantenerlo como patrimonio estatal, o abrirlo a la competencia, o simplemente venderlo a manos privadas y dejarse el Estado la lógica potestad de supervisar y regular. Este tema lo retomamos en dos partes del presente análisis y en uno de los Apéndices del trabajo.

Aun hoy, ante el reciente pronunciamiento público a fines del 2003 del expresidente de la República Oscar Arias Sánchez en cuanto a la conveniencia de una apertura del ICE de cara a la también reciente advertencia del representante comercial de los Estados Unidos de América, Robert Zoellick, de mostrar el país una voluntad en ese sentido o arriesgarse a quedar fuera del TLC que se discute entre esa potencia del norte y América Central, no se reconocen argumentos de peso *integrales* ofrecidos por este destacado líder nacional. Sólo se aporta una “cara de la moneda”: cuánto ganará o perderá el país de no satisfacer el Gobierno de la República aquella demanda norteamericana, argumentándose entonces lo mucho bueno que la inversión privada – nacional o extranjera- podrá aportar para una modernización de las telecomunicaciones a la vez que se satisfaría mejor, así va el argumento, la exigencia norteamericana simultáneamente con la necesidad nacional de expandir tecnológicamente las telecomunicaciones.

Nos falta la otra cara de esa moneda: ¿podrá el ICE, bajo las condiciones pretendidas por muchos para lograrle una mayor independencia administrativa, técnica y financiera –y algunos abogan que hasta política sin tampoco entender ni clarificar qué significa esto en el contexto del Estado unitario que nuestra Constitución Política consagró desde 1949-, garantizarle al país esa modernización expansiva que pueda estar a la altura de lo que el expresidente Arias Sánchez y otros que apoyan una “apertura”, dicen que sólo podría lograrse mediante ésta, lo cual significa permitir la incorporación de otros operadores económicos y empresariales distintos del ICE? Véase el análisis crítico que proporcionamos en Apéndices, sobre este punto concreto.

Hay, sin embargo, un punto esencial que no debemos soslayar en el presente estudio.

Se trata del hecho de que desde hace ya casi tres décadas denunciábamos desde OFIPLAN – hoy MIDEPLAN- la urgente necesidad de una renovación de nuestra Administración Pública, y en particular de las instituciones descentralizadas y empresas estatales. El *Plan Global de Reforma Administrativa* precisamente elaborado por la División de Planes y Política Administrativa en 1976 y formalmente publicado por OFIPLAN en enero de 1977 –bajo la Administración Oduber Quirós (q.d.d.g.) en la que el Dr. Arias Sánchez era Director de Planificación con rango de Ministro-, planteó la situación de manera clara y concreta.

Dicho *Plan Global de Reforma Administrativa* constituyó un pionero clamor gubernativo lógicamente respaldado por una oportuna y tempranera premonición tecnocrática de quienes lo elaboramos, sobre la necesidad de modernizar y flexibilizar sobre todo los ya anacrónicos sistemas administrativos que en materia de contratación administrativa y de administración financiera y presupuestaria, asfixiaban a las instituciones descentralizadas en su total conjunto, ICE incluido. Eran sistemas adoptados a inicios de la década de los cincuenta, con criterios válidos para manejar un puñado de pequeñas instituciones y ministerios que sólo contaban con una pequeña planilla de técnicos y de funcionarios sin mayor formación profesional. Los retos del desarrollo eran también relativamente sencillos, y la transición desde la Segunda República instaurada en 1949 permitía el sostenimiento sin crisis de tal sistema institucional algo parroquial. No era así ya a mediados de la década de los setenta.

Nada, sin embargo, se ha hecho al respecto en los 27 años transcurridos desde entonces, ni siquiera con el advenimiento de los PAE a partir de 1985 pero negociado el primero desde 1982-83.

Desde entonces, hemos señalado reiterativamente a urgencia de transformar al menos los sistemas administrativos que han venido caracterizando a nuestra Administración Pública, los cuales han sido objeto de reformas muy parciales tipo parches, sobre todo a partir de la enorme y a nuestro juicio inconstitucional creación de la Autoridad Presupuestaria desde fines de los ochenta (por Decreto Ejecutivo, primero, y luego por Ley en 1982-83).

El punto de valor histórico y político hoy, es que tal necesidad de modernización del conjunto de entes autónomos e inclusive de ministerios para una gestión más dinámica según el signo de los tiempos, la hemos planteado clara y abiertamente desde hace tres décadas, reflejando así cuán reacios somos los costarricenses a reconocer y a resolver problemas que inclusive sencillamente proyectados al futuro, se pueden percibir en toda su nociva consecuencia para el país, y sólo “reaccionamos” interesadamente cuando algún organismo o actor externo –organismos o gobiernos poderosos- nos confrontan y exigen cambiar.

En otras palabras: no hay que recurrir a teorías económicas ni a políticas públicas “nuevas” para reconocer la urgencia que el país ha tenido y sigue teniendo, por ejemplo, de modernizar el ICE y el conjunto de instituciones autónomas que efectivamente vienen enfrentando más y más rigideces no sólo por leyes anacrónicas sino por leyes nuevas que las constriñen y que han sido diseñadas por especialistas muy sesgados en Derecho con un soporte muy sesgado también de especialistas en la materia respectiva, todos adoleciendo en conjunto de una visión unitaria y global de lo que deben ser los mismos fenómenos pero entendidos en sus muchas articulaciones sociopolíticas o sustantivas con fenómenos convergentes. Pero también por acción de estrategias y políticas gubernativas que han sido arbitrarias en mucho sentido y que han clamado sustentarse en leyes que, como la de la misma Autoridad Presupuestaria según ya lo ha sentenciado en más de un caso la Sala IV, no daban para tanta intromisión. Menos, para que el Poder Ejecutivo de turno pudiera imponer a los entes autónomos restricciones a su “gasto” con fines fiscales propios de problemas del Gobierno Central y que han atentado contra la misión legal de esos entes para lograr sus objetivos por los que se justifica su existencia misma.

El presente trabajo busca contribuir a clarificar el panorama global que el país enfrenta hoy día en esta materia, más allá del caso particular del ICE ciertamente, y más allá de posiciones ideológica o emocionalmente sustentadas. Igual ocurre con toda la institucionalidad pública del país, central y descentralizada. La discusión sobre un ICE o cualquier otro ente particular de importancia esencial para el país, en suma, no será integral y estratégica si no se reconoce el contexto del sistema político en que opera nuestro Estado y su aparato institucional o administración pública.

Es por ello que volcamos la atención a lo que fue el surgimiento del Estado unitario en el mundo occidental hace cinco siglos, y cómo ha evolucionado hasta el Estado y sistema político que hoy tenemos, pudiendo confrontar entonces la realidad actual de Costa Rica de mucha mejor manera que los análisis unilineales y simplistas que sólo ven una dimensión o unos pocos factores “políticos” o filosóficos que conducen a soluciones parciales o fragmentadas que acaban incidiendo muy poco en la funcionalidad de los mecanismos y comportamientos pretendidos con esas reformas parciales.

1. La formación del Estado moderno

El Estado moderno tuvo diversas manifestaciones históricas fundamentalmente en Europa, que ayudan a comprender facetas de su evolución hasta nuestros días. Si bien el Estado en su concepción de poder político-institucional organizado sobre un territorio determinado, capaz de ejercer el monopolio de la legislación y el uso de la fuerza sobre la sociedad o personas bajo su jurisdicción no fue un fenómeno estrictamente europeo, sí lo fue el tipo de Estado que surgió en algunos reinos europeos occidentales en los siglos XVI y XVII.¹⁹

¹⁹ Véase el recuento proporcionado por José Antonio de Gabriel, en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, en su Capítulo 2 La Formación del Estado Moderno. Es este buen texto que utilizamos en nuestros cursos en la

Los diminutos estados feudales característicos de la Edad Media en Europa, sucumbieron ante la capacidad de los reyes de integrar a varios de los señores feudales en formaciones políticas y militares bajo su mando unitario que permitían una mayor capacidad de actuación y de reacción ante otros monarcas dentro de la tónica de siglos de enfrentamientos y guerras entre tales reinos. Los señores feudales se integraron bajo un mando más poderoso que logró vencer resistencias y convencer a distintos segmentos tanto populares como de ellos mismos bajo la premisa de que un líder superior con capacidad de un financiamiento también mayor de los ejércitos, era más efectivo que mantenerse fragmentados en pequeños reinos. Los reyes que se impusieron lograron consolidar literalmente condiciones de una empresa corporativa en la que sin imponer despotismos, canalizó recursos multiplicados que a la vez podían financiar un ejército central que se puso al servicio de los señores feudales, quienes pasaron a ostentar posiciones de privilegio adicional en la estructura cortesana y burocrática que se creó alrededor de estos primeros estados corporativos.

Es así como en Europa se desarrollan casi simultáneamente estructuras territoriales bajo un mando único de un rey, en donde se imponen reglas comunes de actuación para todos, se mantienen los privilegios existentes para los señores terratenientes, se crean grandes ejércitos permanentes o profesionales sobre la base de una mucha mayor capacidad de recaudación de tributos, y se asumen competencias también mayores así como el ejercicio de un poder político sobre bases crecientemente *racionales*. Es de esta manera como nace una concepción que aunque siempre sujeta a la voluntad de un único individuo en lo esencial de su manejo, entroniza una capacidad de administración caracterizada por reglas que se respetaban, un aparato fiscal o de recaudación y disposición centralizada de los gastos, y una diplomacia permanente que representaba a los nacientes Estados ante otros Estados. Los reyes, como dice de Gabriel, legitiman su gobierno apelando a la voluntad de Dios, no postulándose como cabeza de la nobleza o como señor más poderoso.

Según este autor, de la Paz de Westfalia (1648) sale un modelo de relaciones internacionales que ilustra el nuevo orden político: la rotunda victoria de los Estados tanto sobre los poderes medievales con pretensiones de universalidad como sobre el policentrismo político medieval, quedando Europa constituida por Estados soberanos que no reconocen autoridad superior, y que se encuentra sujetos a la "lógica de la lucha por el poder" entre ellos. Los Estados son considerados como iguales en su soberanía, con independencia de su mayor o menor extensión o poder, y se consagra el sentido de independencia o libre ejercicio de la soberanía pero por el monarca dentro de su reino, y de mantenimiento de la integridad territorial del mismo.

El concepto de *soberanía* nace, ciertamente, con un sentido diametralmente opuesto al concepto moderno. Se trata de la formulación que hace Juan Bodino en sus Seis libros de la República, a finales del siglo XVI, en el sentido de que la soberanía en estado puro sólo puede darse en la monarquía pues considera que un poder, para ser absoluto, debe ser también indivisible. Sin embargo, él mismo exige al poder soberano que para ser legítimo, y no despótico, señorial o injusto, tiene que respetar una serie de límites: el derecho divino, las leyes fundamentales del reino (relativas a la sucesión dinástica) y los derechos naturales de sus súbditos, básicamente el respeto a la libertad y a los bienes de sus súbditos.

John Locke, por su lado, y Thomas Hobbes, ambos ingleses, desarrollan con sentido discordante las posiciones de Bodino, enfatizando el primero la existencia de derechos naturales de los súbditos de los que el monarca no puede disponer, como el respeto a la libertad individual, la seguridad y la propiedad privada, y el segundo que predica la necesidad de un poder absoluto en la figura del monarca cuyo poder y espada garantizan la seguridad de los súbditos pero estos renuncian a su plena autonomía y entregan su poder a un gobernante de poder ilimitado.

La generación de teorías políticas limitadas pero pioneras en el mundo occidental, surgen con tales pensadores como estos tres referidos, mas también Maquiavelo, eminentemente pragmático en sus prescripciones de cómo alcanzar y sostener el poder político. Surgen en el siglo XVI los movimientos de reforma y contrarreforma del poder de la Iglesia Católica y las temporalidades papales, con personajes como Lutero y Calvino, pidiendo uno la separación total entre el Estado y las religiones, y buscando el segundo el establecimiento de un gobierno religioso en Ginebra. Pero, ambos generando un gran movimiento separatista de la Iglesia Católica, llevándolo al campo político y militar según los reyes de la época se mantenían con ésta o se adherían a las religiones “protestantes”.

El Estado europeo moderno surge, así, de un proceso que permitió convencer y a la vez imponer una racionalidad sobre el valor agregado de territorios, poblaciones y capacidad impositiva sobre la base de reglas o normas de juego que implicaron aceptar un poder único y superior a todos los demás en la figura del rey, un concepto de heredad de ese poder, con la contrapartida de un régimen de mayor seguridad y protección militar y administrativa de los derechos particulares de todos, tanto señores como súbditos. La definición de roles socialmente aceptados sustentados en la división de clases marcadamente distintas y con diferente acceso a esa estructura monolítica del poder soberano, consolidó la noción de Estados modernos, soberanos entre ellos, capaces de resguardar o imponer su fuerza militar y su capacidad política en las relaciones inestables entre ellos y la seguridad interna de su territorio y población ante intentos externos por resquebrajarla.

Con la excepción de Inglaterra, en donde hubo una constante pugna entre monarquía y parlamento representativo de la burguesía y de los campesinos, el resto de Europa fortaleció el absolutismo como la forma de expresión, durante más de dos siglos, de ese Estado moderno.

2. El Estado liberal

Es, sin embargo, con el advenimiento del Estado liberal cuando el mundo europeo sufre una evolución radical en los criterios y modalidades de organización del poder político al interior de cada Estado y en las relaciones entre estos, con proyección inconfundible hasta nuestros días de esos principales criterios ordenadores de las *relaciones sociales* de los pueblos.

Hay un ascenso de las llamadas clases burguesas al poder del Estado, rompiéndose con el predominio que la aristocracia terrateniente tenía en el Estado monárquico y absolutista. Las revoluciones inglesas de 1648 y 1688, la americana de 1776 y la francesa de 1789, fueron movimientos político-sociales traumáticos que rompieron con un orden imperante. Si bien en Francia Napoleón reestableció la monarquía por varios años después de la cruenta Revolución referida, Estados Unidos mantuvo hasta el presente una nueva forma de gobierno democrático, republicano y representativo que influyó notablemente sobre el resto de Europa y de las excolonias europeas a partir de las guerras de independencia en la América ibérica desde principios del siglo XIX.

De acuerdo a Fernando Vallespín, el precursor de la ideología liberal fue, contradictoriamente, el mismo Thomas Hobbes, el más grande defensor del absolutismo.²⁰ Fue él quien argumentó que el individuo no debía obediencia ineludiblemente al Estado como tal, sino a un Estado verdadero, aquel capaz de acoger las funciones para las que es creado: la salvaguarda de la paz social. Esta cuestión planteada por Hobbes sobre la legitimidad, ha perdurado en toda la tradición liberal posterior, con una filosofía centrada en la premisa de que al individuo hay que verlo como anterior al Estado, y la separación entre Estado y sociedad.

Locke es, a juicio de tantos otros analistas, el primer teórico liberal. Los elementos básicos de su pensamiento se encuentran en su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, de 1689, y ellos han influido todas las filosofías liberales hasta el presente: el reconocimiento de un real conjunto de derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la vida, la libertad, la propiedad o la

²⁰ Fernando Vallespín, El Estado Liberal, en *Manual de Ciencia Política*, op. cit.

posesión de bienes, los cuales han de ser entendidos como anteriores a la constitución de las sociedad y el Estado, y por tanto éste debe respetarlos. No pueden ser eliminados o restringidos si no es mediante el consentimiento de sus titulares. De aquí surge su idea de que el Estado debe ser visto como producto de un doble pacto o contrato, uno primero o “contrato social” que une a las personas en una comunidad que se arroga el poder constituyente, y otro mediante el cual ésta entrega su ejercicio a determinados representantes a los que se vincula mediante una relación de confianza.²¹

El Estado producto del contrato social nacerá, según Locke, por consentimiento de los ciudadanos, y será un Estado limitado en las funciones y en el ejercicio del poder.

Locke visualiza la separación entre el Estado y las religiones, salvaguardando el rol de éste en la protección de los derechos de los habitantes ya referidos. Enunció también un significativo concepto de controles a la acción del gobierno que tuvo, y tiene hasta el presente, un efecto esencial sobre la organización toda del Estado liberal. Había que establecer, paralelamente a la acción política para preservar los derechos individuales, un verdadero sistema de organización institucional que impidiera posibles excesos en el ejercicio de tales funciones, y en esto Locke avanzó de manera importante en la filosofía estratégica que ha acompañado el crecimiento y desarrollo del Estado occidental: la burocracia como forma racional, y legal diría siglos después Max Weber, de organización idónea para garantizar la mejor manera de *administración estatal* - administración política decimos nosotros en éste y otros trabajos que hemos desarrollado- de la sociedad y del Estado para buscar y alcanzar sus fines sociopolíticos eficaz y confiablemente, con reglas de juego que aseguren a los ciudadanos una seguridad de que cumpliendo todos y cada uno su rol social, el sistema funcionará correctamente en el mejor interés colectivo, con el Estado garantizando y tutelando ese correcto funcionamiento sin sobrepasarse y sin llegar a excesos y arbitrariedades propios del Estado monárquico, por “moderno” que éste fuera en sus propios tiempos según analizamos en el punto anterior.

Tiene que haber un sometimiento de los poderes públicos a la ley, el cual debe lógicamente sujetarse a las condiciones del contrato originario y evitar la arbitrariedad de las acciones públicas e impedir un uso patrimonial del poder, o la restricción o eliminación de los derechos de propiedad sin previo consentimiento por parte de los afectados o sus representantes. (antesala de la figura del Estado de derecho), pues presupone la existencia de un gobierno constitucional y la prioridad de la voluntad de una asamblea legislativa o parlamento sobre los otros poderes del Estado.²²

En segundo lugar, tenía que haber una efectiva división de poderes, formulación que fue casi un siglo después perfeccionada por Montesquieu en Francia.

En tercer lugar, Locke consideró la necesidad de que los ciudadanos tuvieran un gobierno representativo, lo cual implicaba según él que la asamblea legislativa se sometiera a elecciones frecuentes y fuera la mayoría de la población la que marque las pautas básicas de la política. Vallespín advierte, sin embargo, que Locke planteó su concepto de libertad en su “sentido negativo, como el disfrute de un ámbito de autonomía libre de intervenciones externas en el que cada cual es su propio dueño. Hasta la obra de Rousseau no vamos a encontrar una visión de la misma en su sentido positivo, identificada con un proceso de constitución de voluntades en la esfera pública y asociada a los derechos de plena participación política” (op. cit., pág. 63).

Finalmente, Locke argumentó a favor de un derecho de resistencia o revolución, visto como una prerrogativa de los ciudadanos cuando una mayoría siente que sus intereses y derechos vitales están siendo traicionados por el Estado, y como defensa contra la tiranía.

La historia europea experimentó otros avances significativos en la filosofía interpretativa de las cosas y en su prospección *modellística*, con autores connotados como John S. Mill sobre los aspectos que Vallespín refiere como “el núcleo moral” del principio de utilidad de los bienes físicos, y Adam Smith quien en su *Riqueza de las naciones* (1776) planteó la necesidad de buscar un

²¹Vallespín, op. cit., página 60.

²²Vallespín, op. cit., página 62.

sistema de organización económica a partir del principio de *laissez faire*, clamando así, según Vallespín, en contra de las limitaciones u obstáculos que los Estados de la época, normas consuetudinarias u otras disposiciones, imponían a la libre iniciativa individual, tales como privilegios fiscales, organización gremial, aranceles y tarifas varias, restricciones a la venta de determinados bienes o al derecho de herencia (op. cit., pág. 69).

Vallespín identifica lo que él llama “núcleo político” del liberalismo, o sea las declaraciones de derechos, la división de poderes y el Estado de derecho. En este sentido, este autor español identifica como fuentes de estos principios políticos del liberalismo, las siguientes acciones en la historia constitucional inglesa: la Petición de Derechos de 1628, la Ley de Habeas Corpus de 1679, la Declaración de Derechos de 1689. Pero, éstas eran más medidas a evitar las tendencias absolutistas de la Corona inglesa que a “proclamar verdaderos derechos humanos”, y no es sino con la Declaración de Derechos de los Estados Unidos y con la incorporación de sus primeros doce artículos en la Constitución de 1787, y con la declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 de la Revolución francesa, que este núcleo político se incorpora formalmente como normas que guiarían la actuación de los nuevos Estados de derecho.

En cuanto a la división de poderes hecha por J. Locke, Montesquieu perfeccionó el concepto constitucional británico de sistemas de frenos, contrapesos y controles. Este filósofo francés enfatizó las principales funciones del Estado como divididas en legislativas, ejecutiva y judiciales, atribuyendo cada una de éstas a un distinto poder dentro del Estado. Los poderes se relacionan entre sí a través de un sistema de correctivos, vetos y fiscalización de la actividad de los otros (Vallespín, op., cit., pág. 74). Los modelos de organización de la división de poderes asociados a estos dos conceptos básicos de Montesquieu, son el presidencialista y el parlamentario, los cuales estaremos revisando en lo sustancial abajo, en la sección correspondiente.

Por último, **el Estado de derecho adquiere su fisonomía plena** con el reconocimiento de todos los principios fundamentales y todos los mecanismos procedimentales que permiten garantizar la libertad de cada ciudadano y asegurar su participación en la vida política, es decir, incorporando la garantía de los derechos individuales y la división de poderes como parte de la institución que emerge del concepto original visto arriba del sometimiento del Estado a la ley, o sea que los órganos del Estado únicamente deben actuar con arreglo a normas jurídicas.

Según Vallespín, el Estado de derecho “vincula la política a la ley y al derecho, somete todo ejercicio de poder estatal al control judicial y garantiza así la libertad de los ciudadanos” (op. cit., pág. 79)

De tal situación general, se derivan otros principios que Vallespín indica y explica en su texto con gran claridad y síntesis: la *legalidad de la Administración*, que exige el permanente sometimiento de la Administración a la ley, mediante un sistema jerárquico de normas en el que la Constitución impone las normas mayores y la ley las perfecciona, además del rango diverso de las distintas normas según la instancia de la que emanan, su grado y ámbito de validez, conceptos éstos que coinciden plenamente con lo que ha sido nuestro afán de muchos años en la interpretación que hemos buscado proporcionar en Costa Rica sobre normas legales de distinta jerarquía que establecen competencias también de jerarquía diferente y que, adecuadamente entendidas y aplicadas como veremos en el Capítulo IV, permitirían a un país como éste resolver muchos de los problemas de funcionamiento político e institucional basado en la confusa promulgación de leyes, y en la aun más confusa y displicente interpretación articulada de las mismas para lograr su plena y efectiva instrumentación en muchos campos y en muchos sentidos. Otro principio derivado de la concepción de Estado de derecho aquí consignada, es el de la *independencia del poder judicial*, principio ampliamente consolidado en Costa Rica. Está también el *examen de constitucionalidad de las leyes*, que en Costa Rica ha venido a consolidarse con la creación ya referida de la Sala Constitucional. Finalmente, hay una serie de *proposiciones sobre el carácter y la forma de hacer las leyes*, que en términos de Vallespín implican el cuidado de los “derechos procedimentales”, es decir, que las leyes deben ser minuciosamente redactadas, no deben ser retroactivas en su aplicación, no deben imponer castigos crueles e inusuales, o la prohibición de la pena de muerte en algunos sistemas, o no delegar poderes discrecionales mal definidos o excesivos.

No podríamos estar más de acuerdo con Vallespín cuando afirma, al cierre de su análisis, que el concepto de Estado de derecho no puede deslindarse de la dimensión *democrática* del Estado liberal. Se refiere este autor, a que “todos estos rasgos o dimensiones del concepto de Estado de derecho habría que elevarlas a una dimensión superior en la que la *autonomía privada* de los ciudadanos, sobre la que se proyecta el sentido último de esta institución, se conecta a lo que bien podríamos calificar como su *autonomía pública*, es decir, a la definición que la ciudadanía va haciendo mediante la expresión de su voluntad política a través de la participación en la esfera o ámbito de lo público” (op. cit., pág. 80).

Cómo se pasó del Estado de derecho al Estado social de derecho, es otro tema que amerita un análisis particular que produzca un mejor entendimiento de cómo y por qué Costa Rica es hoy como es. De dónde venimos, cómo hemos evolucionado y, sobre todo, por qué se ha quedado el país a medio camino de un paradigma de país integralmente bien diseñado en nuestra Constitución Política vigente.

3. Estado social

La noción y praxis de Estado social de derecho surge cuando el desempeño del sistema de producción capitalista regulado por un mercado de oferta y demanda tutelado por el Estado de derecho de corte liberal, demuestra graves fallas en la distribución de la riqueza así producida y en la situación misma de condiciones *de producción*, totalmente arbitrarias y explotadoras de las necesidades de los trabajadores u operarios.

La crítica más radical y conocida al Estado liberal, fue el marxismo con su denuncia de la conversión del trabajo en mercancía, sujeto a las leyes de oferta y demanda, sus teorías del valor y de la plusvalía, y su concepción del Estado como instrumento al servicio de los poderosos. Su finalidad de alcanzar la sociedad sin clases pasaba por la revolución y la extinción del Estado.²³

La socialdemocracia europea surgió con Lasalle, Bernstein y otros, y la fundación del Partido Socialdemócrata alemán y su programa de Gotha de 1875, fueron factores muy representativos de esa época, y sentaron las bases modernas del Estado social de derecho. Esta visión crítica del Estado liberal, difería del marxismo en cuanto defendía la reforma frente a la revolución, y su concepción del Estado rechazaba la idea de que debía constituirse en instrumento de dominio de la burguesía para ser más bien un instrumento susceptible de actuar al servicio de las clases trabajadoras para su emancipación. Se preconizaba así el acceso de los partidos y organizaciones obreras al Estado a través del sufragio universal de los hombres, no de las mujeres. Según Gallego Méndez, “la democracia política y la democracia social habían de ser inseparables, y sólo ambas podían asegurar el equilibrio entre la libertad y la igualdad” (op. cit., pág. 109). La socialdemocracia no proponía, así, una lucha contra el Estado liberal sino que se oponía a contenidos y modalidades concretas del mismo, lo cual exigía reformas y reorganización de la industria con el control político de los trabajadores (Gallego, *ibidem*, pág. 109-110).

Si bien en Inglaterra existían las leyes de pobres desde comienzos del siglo XVII y varias leyes sobre el trabajo y el reconocimiento de las organizaciones obreras antes que en otros países, se acepta generalmente que los inicios del Estado social como una concepción relativamente unitaria y estratégica, se da con la puesta en práctica de medidas sociales en Alemania por el Canciller Bismarck, en un escenario político contradictorio por cuanto en ese país se daba un autoritarismo estatal muy pronunciado con represión del movimiento obrero por un lado, simultáneamente con ese proteccionismo social por el otro.

²³ Véase el artículo de María Teresa Gallego Méndez, *Estado social y crisis del Estado*, en el Manual de Ciencias Políticas referido atrás. Es nuestra referencia para este tema.

Los seguros sociales fueron la cuna del Estado social. Según Gallego, la contradicción entre democracia y política social que se dio en Alemania, se constata en el hecho de que se dio la Ley antisocialista que prohibía al Partido Socialdemócrata al tiempo que el gobierno acogía propuestas del movimiento obrero que buscaban atajar el estado de necesidad derivados de los cambios sociales y económicos rápidos, como la industrialización, la urbanización, las migraciones internas, el crecimiento de la población, en un período en que los salarios no guardaban relación con las necesidades mínimas sino que se establecían según la oferta y la demanda, creaban situaciones ante las cuales algún tipo de intervención resultaba ineludible, sobre todo si se quería evitar la expansión de movimientos revolucionarios.

La Ley de junio de 1881 establecía el Seguro de Enfermedad obligatorio para obreros industriales, e implicaba atención médica y farmacia. Hubo la Ley de 1884 sobre Accidentes del Trabajo, que obligaba a pagar una cuota a los patronos con el fin de cubrir la invalidez permanente o la viudedad. Luego vino la Ley de 1889 sobre jubilación, basado en cuotas obrera y patronal. En 1891 se reguló la jornada laboral estableciendo jornadas de 11 y 10 horas, descanso dominical y prohibición de trabajo nocturno de mujeres y niños. No se planteaba aun la organización del seguro de desempleo, pero entre 1891 y 1895 se introdujo en Alemania el primer impuesto sobre la renta con carácter progresivo (Gallego, op. cit., pág. 111).

Este sistema de seguros, fue un modelo adoptado en toda Europa en las tres décadas posteriores. En España se creó la Comisión de Reformas Sociales en 1883, y en 1903 el Instituto de Reformas Sociales, complementado en los años siguientes por un sistema de previsión social sobre enfermedad y vejez de carácter voluntario y privado.

Fue así como en toda Europa existían, hacia 1914, los sistemas de seguros, obligatorios o voluntarios que reemplazaban progresivamente a los diferentes tipos de ayudas a pobres. Este movimiento generó demandas y respuestas gubernativas para involucrar al Estado en la protección rigurosa de la salud pública, las pensiones y el establecimiento de un mínimo de garantías de vida para todos los habitantes, y fue así como la Constitución de Weimar (1919), la Constitución austríaca de 1920, la de Querétaro en México en 1917 o la española de la II República de 1931, adoptaron lo que entonces constituía una visión de intervención social, distributiva, del Estado sobre los procesos de generación de riqueza, imponiendo además diversas nuevas reglas que restringían la visión prevaleciente de derechos individuales y políticos de tutela del orden económico liberal, o sea de libertades para ejercer derechos económicos, de agrupación política y de elección de los gobiernos. Aparecen los derechos sociales del individuo, los cuales según la Constitución alemana de 1919, eran: derecho al trabajo o a la subsistencia; garantía de un sistema de seguros para la conservación de la salud y de las capacidades para el trabajo; protección de la maternidad; previsión para la vejez; un Derecho laboral único, el compromiso social de la propiedad, injusticia y existencia digna para todos, o el deber de participar en las cargas públicas en proporción a los propios medios (Gallego, op. cit., pág. 112).

Si bien la seguridad social fue el núcleo histórico del Estado social sin constituir aun un sistema universal pues cubría tan sólo a personas con cierta capacidad económica, quedando los pobres y marginados fuera de este sistema de protección, la crisis de 1929 afectó al sistema de seguros y a las formas de intervención del Estado de forma decisiva.

A partir de los años treinta, el Estado adquirió según Gallego, un papel económico radicalmente distinto. En Europa y Estados Unidos se dio un enorme incremento del gasto público, de los impuestos, del control de la fuerza de trabajo y de los mercados, con el objetivo de parar la crisis y revitalizar el sistema económico y paliar la grave crisis social. El sistema capitalista no varió, pero sí hubo un intervencionismo gubernativo que implicó regulaciones sobre las fuerzas del mercado, y asunción de iniciativas directas que muchas veces implicaron actividades de producción de bienes y servicios. En Estados Unidos el presidente Roosevelt aplicó el plan *New Deal*, mientras que en Suecia se iniciaron pactos entre empresarios, sindicatos y gobierno socialdemócrata, en Alemania e Italia se impuso el fascismo, pero en todos los casos lo que se dio fue una intervención del Estado en ámbitos en los que previamente no intervenía. El economista británico Keynes, forjó toda una sustentación teórica que no sólo justificaba el intervencionismo estatal para reactivar las economías y estabilizarlas, sino también para que el gasto público a

través del Estado adquiriera permanentemente una capacidad y presencia de direccionamiento de la actividad económica y social de cada país, imponiendo tributos y gastando con el fin de disminuir las desigualdades, distribuir mejor la renta e incrementar las prestaciones de servicios sociales. A los clamores morales de más de un siglo de los socialistas por mejorar el nivel de vida de los pobres, Keynes y otros economistas de la época agregaron un conjunto muy válido y políticamente atractivo de fundamentos económico-científicos.

El *Informe Beveridge* de 1942 según informa Gallego, ejerció gran influencia también en otros países. Proponía para Inglaterra un amplio programa que vinculara la política social a una política económica estatal orientada al pleno empleo. Los laboristas fueron más allá pues querían nacionalizar empresas para suprimir rentas de la propiedad, modificar políticas monopolistas de precios, permitir la participación obrera en la administración de industrias y en la definición de políticas sobre el pleno empleo. El objetivo era garantizar a todos un mínimo de renta, la redistribución mediante impuestos progresivos y servicios sociales, lo cual permitiría mayores cuotas de igualdad social y suavizar el sistema de clases (Gallego, *ibidem*, pág. 115).

Compartimos desde hace mucho la reflexión de Gallego cuando dice que en todo este sentido, se “acepta de modo general que Estado de Bienestar y neocapitalismo son dos formas estrechamente interrelacionadas. Los objetivos básicos del Estado social, dice, se refieren al incremento del consumo y del bienestar social, para lo cual es imprescindible la **intervención, la planificación y la coordinación** (nuestro énfasis)”. A estas categorías analíticas, agregamos la de **dirección política superior** que constituye a nuestro juicio una categoría mayor y una competencia sin la cual no es posible comprender, como veremos más adelante sobre todo en Capítulo IV, las implicaciones y complejidades de los procesos involucrados, y decisiones asociadas, así como modalidades de organización y ejercitación del poder político necesario para lograr que un Estado *intervenga* eficazmente en una conducción con visión unitaria, integral y viable, y pueda *planificar* y *coordinar*, todo un país, una economía y la sociedad involucrada, inclusive en sus aun más complejas proyecciones exteriores.

Gallego introduce una discusión muy filosófica sobre si el Estado de derecho y el Estado social son naturalmente inclusivos. Sustentándose en otros autores, argumenta que los elementos estructurales del primero son la división de poderes, concepto de Ley, principio de legalidad de la Administración e independencia de los Tribunales, los cuales en sí mismos llevan las condiciones de su eficacia; sus garantías son de límites, y acotan ámbitos ante los cuales del poder del Estado se detiene; separan al individuo del Estado. En cambio, asume esta autora, el Estado social vincula a la persona al Estado, la hace depender de él, sus garantías no son de límites sino de participación; es un Estado que ayuda, distribuye, adjudica, da subsidios, etc., lo cual requiere de instituciones propias que se configuran de otro modo (*ibidem*, págs. 120-121).

Nuestra percepción es que la Constitución Política de Costa Rica de 1949, consagra un modelo de país unitario e integral, solidario y de bienestar, del que el Estado y sus instituciones es ciertamente garante y tutor, y enfrenta obligaciones inherentes para que en su desempeño diario, rutinario, ejerza el poder político puesto en manos de los diferentes órganos superiores con una clarividencia de visión y de capacidad de acción unitaria e integral (Art. 50) que no deja lugar a dudas de que en este país el legislador al menos, no se planteó esta discusión filosófica y sí consagró un modelo de país sustentado en una visión de *bienestar y solidaridad sociales* que el Estado-aparato está obligado a instrumentar en todo momento. No se ha logrado tal situación en la praxis, y al análisis de las consecuencias y causas de por qué esto ha sido así, el Capítulo IV dedica total atención.

Consideramos pertinente para el presente trabajo por sus implicaciones analíticas para comprender la encrucijada en que se encuentra Costa Rica con respecto al modelo de país y Estado bienestar consagrado en su Constitución Política vigente, de frente a las disfuncionalidades del sistema político institucional como modalidades de organización y ejercicio del poder político también consagrado en aquella, y también como marco referencial de gran valor histórico-político para comprender mejor nuestro análisis crítico sobre estos factores en el siguiente Capítulo IV, recurrir al planteamiento que Gallego Méndez proporciona en cuanto al pacto entre las diversas fuerzas políticas que permitieron la consolidación de posguerra del Estado social.

Hubo requisitos básicos que se dieron para el funcionamiento del modelo, a juicio suyo: 1) una base constitucional adecuada; 2) un pacto político sobre el cual sustentar el modelo de bienestar; 3) un Estado regulador e intervencionista con fines de crecimiento económico y redistribución de rentas (además del pleno empleo como objetivo central). Se dieron también las pautas de actuación necesarias (García Pelayo, 1989): selección y jerarquización de objetivos (definición por parte del Estado de sus políticas, pero con la búsqueda del consenso necesario entre los sectores implicados: sindicatos, empresarios, etc.); racionalización política, administrativa y económico-social (con gran importancia de la información); planificación generalizada (imperativa o indicativa). Todo ello como expresión del consenso incuestionable sobre la democracia, pero que obviamente también suponía esperar simultáneamente del modelo de bienestar cosas diferentes, tales como un engranaje necesario para el buen funcionamiento del sistema, una fase superior en el desarrollo de la ciudadanía, o un adecuado instrumento de redistribución de la riqueza y mayor grado de igualdad. Y, concluye esta autora: **las expectativas sobre el modelo no eran las mismas para conservadores, liberales o socialistas** (nuestro énfasis).²⁴

Hemos sostenido consideraciones parecidas desde hace tiempo con respecto a América Latina, y, sobre todo a Costa Rica. Los anteriores conceptos son tan válidos para describir la situación general sobre Estado bienestar en el mundo europeo y norteamericano reconocido por esta autora española, como para América Latina y Costa Rica al menos en términos de **los paradigmas a la vista** y plasmados casi todos ellos en las distintas Constituciones de cada país, y en nuestro país en la de 1949, aun vigente. Insistimos en la importancia de incorporar en dichos análisis de estos autores españoles, el concepto o categoría analítica mayor de *dirección gubernativa*, pues como lo hemos anticipado previamente y lo profundizaremos en el resto del estudio, se trata de un concepto mayor que permite entender en mucho mayor profundidad, conjuntamente con el otro concepto de *cultura política* que hemos presentado previamente, el por qué nuestra historia política y económica nos niega las satisfacciones de logros reales y crecientes de un modelo de país y de Estado que habiendo sido consagrado en la Constitución de 1949, daba para mucho más en cuanto a su impacto transformador de la realidad socioeconómica y hasta ambiental de Costa Rica.

La situación de Costa Rica es hoy analizable casi apegándose, como criterios clasificadores de lo que se ha hecho para instrumentar ese país y Estado bienestar formalmente consignado en la Constitución de 1949, a ese listado de factores enunciados en el párrafo trasanterior. Coincidentemente, así lo hemos planteado desde hace tantos años desde nuestras primeras incursiones a partir de 1974 en esta materia sociopolítica y jurídica, y así lo hemos pretendido asumir en el presente estudio. Lo asumiremos de pleno en el Capítulo IV.

El resto de esta “historia” sobre el Estado social de derecho es bastante reconocida, pues el *modelo* entró en crisis tanto en Europa como en América Latina. El análisis que proporciona Gallego Méndez es preponderantemente “europeísta”, en el sentido de que permite reconocer que dicha crisis fue “universal” y no sólo en los países en proceso de desarrollo que se endeudaron altamente en la década de los setenta. Curiosamente, y es un cuidado que pedimos tener a nuestros estudiantes con la lectura de esta autora española, su recuento de causas pareciera, pero sólo parece, englobar la situación latinoamericana pues señala como causas el crecimiento del gasto público más rápidamente que el crecimiento del PIB y la crisis económica y fiscal a raíz del crecimiento del déficit público resultante de ese mayor crecimiento del gasto público. Éstas, son causas semejantes que se leen en cualquier informe de hace años o reciente del FMI y del mismo Banco Mundial sobre la situación latinoamericana. Pero, son sólo *aparencialmente* semejantes. **En el fondo, en sus manifestaciones y en sus niveles de partida e impacto, son muy distintas.**

Hoy vemos que en Europa los países están buscando reestructuraciones de sus sistemas de compensación social (seguros sociales, pensiones, desempleo; políticas de contención de déficit fiscales que obligan a los gobiernos a reducir gastos, subir impuestos y aplicar mayor racionalidad inclusive en las transferencias entre *administraciones territoriales*, e imposición de más rígidas políticas migratorias y de flexibilización de las remuneraciones y jornadas laborales). Es cierto que

²⁴ Gallego, op. cit., págs. 123-124.

en Europa hay tensiones políticas importantes, y la socialdemocracia ha venido emergiendo nuevamente como una fuerza política e ideológicamente capaz para enfrentar esta crisis, pero lo ha hecho abjurando de muchos de sus más añejos y sólidos principios de solidaridad y bienestar, replanteándolos a veces de maneras convincentes aun con los grupos de trabajadores y otras organizaciones sociales con las que tenían un gran arraigo político, y que hoy prefieren ceder algo en sus pretensiones otrora “integralistas” para no perder el todo.

En América Latina la situación fue, y es, muy distinta. Ya hemos comentado previamente, y lo elaboraremos aun más en el Capítulo siguiente, cómo en esta región las causas fueron sólo aparentemente parecidas, pues el gran factor claramente identificado por analistas y fuentes internacionales acreditadas así como por nuestros propios análisis, tuvo que ver con la cultura política imperante que hizo posible que los *vasos comunicantes* producto de esa cultura política como tal, del lenguaje, de las instituciones interamericanas que propiciaban modelos y políticas semejantes para toda América Latina (CEPAL, ILPES, organismos de Naciones Unidas), de los sistemas políticos de semejantes características (inestables, corruptos, dictatoriales la mayoría de las veces, arbitrarios, nepóticos, militarizados, inseguros y protectores de los grandes capitales sobre todo extranjeros, aunque toda Constitución Política decía configurar regímenes democráticos, republicanos y Estados sociales de derecho en el mejor *espíritu europeo*), generaran estímulos parecidos y prácticas parecidas en cuanto al endeudamiento para financiar el gasto público producto de los fluidos y fáciles fondos entonces conocidos como “petrodólares”, con Estados y Administraciones altamente ineficaces por corruptas e incompetentes. Ello ocurrió en toda América Latina sin que un mismo individuo o partido político como tal hubiera gobernado simultáneamente en todos ellos.

Además, toda América Latina partió de niveles de pobreza y de desarrollo industrial y comercial mucho más bajos que Europa o Estados Unidos. La crisis del Estado social de derecho, que casi todo país por corrupto y empobrecido que fuera reclamaba ostentar en los setenta, no fue tal en la mayoría de países. No habían muchos de ellos, simplemente, llegado a aproximarse a ese modelo.

Costa Rica fue una excepción, paralelamente con Chile, Uruguay y Argentina, países con los que el nuestro ha guardado un símil importante en términos de procesos históricos que les permitieron alcanzar niveles importantes de desarrollo socioeconómico y cultural, a pesar de la historia política tan distinta de estos tres con respecto a Costa Rica, en el sentido de que éste ha tenido una mayor estabilidad democrática y política desde hace cien años, abolió el ejército en 1949, y se ha mantenido como un santuario en la región de los derechos humanos y libertades políticas, económicas y sociales, sin los resquebrajamientos que esos otros tres países han enfrentado inclusive en los últimos cincuenta años.

La situación costarricense en cuanto al Estado social de derecho, la analizaremos en el siguiente Capítulo IV. Sin embargo, es útil entender aun mejor los análisis que Gallego Méndez elabora sobre la situación europea, de manera que el lector del presente estudio tenga claro que si bien hay causas aparencialmente semejantes, América Latina enfrenta un escenario mucho más distante en cuanto a su situación actual con respecto al Estado y a los modelos de intervención que se han adoptado o se busca adoptar ahora, cuando los esfuerzos impuestos de *ajuste estructural* han evidenciado su limitación para generar orden fiscal sin empeoramiento de la situación generalizada de pobreza y desigualdades de todo tipo en la región con respecto a Europa. Costa Rica constituye, en realidad, una excepción, pues incurrió en varios de esos cambios forzados por organismos internacionales, pero no en todos, y mantiene incólume su Estado como aparato institucional a contrapelo de lo recomendado o urgido por esos organismos, no varió su modelo constitucional de país y de sistema político, y no revirtió sus logros infraestructurales ni sociales. Les ha dejado perder calidad en gran medida, pero más por falta de visión unitaria, de liderazgo y de capacidad de dirección –he aquí el concepto que hemos anticipado es de vital importancia para comprender mejor la realidad y posibilidades de cambio en este país dentro del marco jurídico institucional vigente-, que por haber desmantelado dicho modelo.

Gallego enuncia a “otros autores” para indicar lo que consideran el “gran problema de las economías occidentales”: la sobrecarga por culpa del Estado de Bienestar, donde además los intereses organizados habrían producido una “esclerosis institucional”, que sólo se podría atajar reduciendo drásticamente el Estado, pero ocurre que todos los valores han empeorado en todos sitios (sea grande o pequeño el tamaño del modelo de bienestar), y también han crecido las diferencias entre países industriales muy desarrollados, de modo que las *decisiones políticas* que se toman permiten que unos países afronten mejor que otros la crisis (op. cit., pág. 130).

De particular relevancia para ubicar al lector del presente estudio, por el contexto del análisis que Gallego proporciona sobre la situación del Estado Bienestar que ha inspirado al menos formalmente a toda América Latina, y en gran sentido fáctico o real a un país como Costa Rica, es su conclusión de que la reestructuración del Estado de Bienestar en el contexto actual, “sitúa el debate en torno sólo a la reforma de aspectos concretos, en relación con el gasto público, los sistemas de pensiones o los mercados laborales. También desde la defensa del Estado de Bienestar se señalan problemas más relevantes que dificultan la salida de la crisis, tales como: la incapacidad del modelo de Estado intervencionista para evitar las crisis de la economía (mixta, pero fundamentalmente capitalista); la renuncia (no reciente) a las políticas de pleno empleo; la incapacidad de suprimir la pobreza en proceso creciente (se supone que alcanza al 15-20 por ciento de la población en las sociedades desarrolladas); el fracaso de los objetivos redistributivos (la distribución limitada de rentas tiene un carácter horizontal, intraclase social, y no vertical entre clases sociales), y la ausencia de teorías convincentes y de debates y consensos para salir del *impasse* (Gallego, op. cit., pág. 134).

Añade algo con lo que no podíamos estar más de acuerdo pues ha sido tesis nuestra desde mediados de los setenta, cuando se incubaron los factores causales del mismo tipo de crisis fiscal-financiera en Costa Rica: todo el mundo parece aceptar que el modelo está en crisis, y hay por tanto un gran consenso sobre el diagnóstico, pero no sobre los análisis y las propuestas de salida a la crisis. Analizar la situación obliga a tener en cuenta su gran complejidad y a considerar multitud de factores interrelacionados, que no se resuelve con el discurso que propone reducir el Estado y ampliar el mercado, supuestamente fundamentado en el carácter científico de la economía, lo que en realidad se limita a una afirmación ideológica, ya que las experiencias en este sentido desarrolladas en los años ochenta especialmente en gran Bretaña y Estados Unidos, donde los sectores sociales más perjudicados son precisamente los más vulnerables, no permiten observar cambios positivos para el conjunto social (Mishra, 1993, referido por Gallego, op. cit., pág. 134).

Hasta ahora hemos referido un recuento analítico valioso según la óptica de la autora María Teresa Gallego, no referido a la situación latinoamericana. Nuestros análisis en el presente estudio han aportado sobre esto en los capítulos precedentes. La finalidad del presente capítulo es el de ubicar contextual e históricamente los orígenes del Estado actual costarricense, sus motivaciones filosóficas y políticas, que nos permitan entender mejor de dónde vinimos, qué hemos pretendido instaurar en el país a partir de influencias foráneas, y cuánto éxito hemos tenido, y adónde nos encontramos hoy día. Reconocido esto, auguramos que será más fácil y viable sustentar y fortalecer los deseos de cambio integral que las circunstancias recién pasadas y actuales, motivan en el costarricense de todo segmento social y económico.

Corresponde, en este orden de cosas, revisar a fondo los modelos políticos disponibles en el mundo sobre todo desarrollado que han sido exitosos en la facilitación de ese mayor desarrollo socioeconómico, y que aun estando hoy en crisis ellos mismos, pueden permitir un reconocimiento de qué le convendría a un país como Costa Rica aprender de ellos para aproximarse a un *modelo político institucional* que, siendo distinto del actual, pudiera augurar mejores logros en la instauración, o transformación convenida, del modelo de país y de Estado en nuestra actual Constitución Política. Pero, sobre todo, que permita vislumbrar las bases de una estrategia de país que supere las dificultades provenientes de nuestra errática e histórica cultura política en términos que la confronten y transformen de maneras social y políticamente concordadas por el colectivo costarricense.

4. Modelos políticos prevalecientes en el mundo y su incidencia en el funcionamiento de los pueblos

Costa Rica, como profundizaremos en el próximo Capítulo, decidió entronizar en su Constitución Política de 1949 un modelo de sistema político y de Estado sumamente disfuncional con respecto a su tradicional pasado sociopolítico, y de frente a los modelos políticos que el mundo occidental ofrecía con muchos mayores niveles de eficacia real, es decir, de estructuras de organización del poder político *institucionalizado y legítimo* que determinan los mecanismos y procesos que a su vez delimitan los grados de *representación y de participación políticas* abiertos a los pueblos, sea a nivel de individuos como tales, de comunidades, de grupos, de segmentos, o de la población como un todo. Tal organización del poder político y sus efectos sobre la representación y participación políticas, ciertamente reviste un carácter de proyección nacional primero, y de ámbitos menores del territorio de un país (la región, provincia o estado; el cantón, el distrito, la cuenca hidrográfica (para hacernos eco de una visión más moderna proveniente de la problemática y jerga ambiental), y el asentamiento humano concreto.

Costa Rica, en suma, adoptó un modelo político presidencialista y unitario o centralizado, el menos funcional –también a nuestro juicio– de los modelos políticos que ya desde 1949 exhibían facetas que permitían un análisis objetivo de cuán eficaces eran unos y otros en sus cometidos de posibilitar el mejor desarrollo integral posible para una nación.

Lógicamente que, desde el punto de vista de nuestra tradición de *cultura política* según hemos insistido a lo largo del presente estudio, 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 *deformación histórica continua* que ha hecho del centralismo, del caudillismo, secretismo, paternalismo, etc., los puntos focales de nuestro comportamiento sociopolítico.

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 un modelo presidencial y centralizado.

Pero: ¿qué hay con esos otros modelos que pueda resultar interesante o relevante para el futuro inmediato o mediato del país como para molestarnos en conocerlos con un cierto grado de detalle, o como para molestarnos en pensar si Costa Rica podría funcionar mejor como país y colectivo social si adoptáramos uno de esos otros modelos, o una combinación ecléctica de ellos?

Las preguntas clave para valorar las bondades o funcionalidad de un sistema político, básicamente las proporcionamos en el Capítulo V. 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 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 que venimos proporcionando en este Capítulo, 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.

2. El país no aprendió, y sigue sin aprender en serio, de la eficacia funcional para el régimen democrático, de los modelos políticos disponibles en los países exitosos en su desarrollo integral.

3. El CENTRALISMO Y PRESIDENCIALISMO COSTARRICENSES, es un modelo 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 directo de los ciudadanos.

5. El desarrollo de los costarricenses en todo asentamiento humano, depende 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 los resultados pretendidos 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.

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 en un análisis como éste: 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 podía habiéndose dado la alternativa de organización y ejecución cantonal o provincial de muchos de esos recursos, con más participación 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 y clientelista

10. Y, sobre todo, que permita avanzar hacia modalidades de desempeño institucional que aseguren una mayor eficacia socioproductiva de ese enorme gasto público, con todo y déficit fiscal incluido!

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

Hemos visto o leído pocos análisis nacionales y latinoamericanos en los que se reconozca que un **sistema político realmente hay que verlo en dos dimensiones** colaterales o complementarias, lo cual implica 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 sistema en su 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.

La verdad es, reiteramos, 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.²⁵

Los modelos prevaletentes en 1949, y ahora, 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 confrontaremos 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. **Estáramos 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 es mucho menos rígida que en aquélla, según veremos abajo, sobre todo porque en éste el gobierno literalmente *sale del, o nace en y con*, el Parlamento.

Todo lo que es representación política cobra ciertamente nuevos matices asociado 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 veremos de seguido.

A cualquiera de estos dos modelos prevaletentes en el mundo, corresponde un modelo distinto de Estado o de institucionalidad, y esto hay que tenerlo claro también en este análisis presente.

Correspondientemente, **existe la otra dimensión de un sistema político cual es la vertical, o la estructura vertical** de que nos habla Elena García Guitián (op. cit., capítulo sobre Estructura territorial del Estado).

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, el cual prevalece en Costa Rica, 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 decidir políticas obligatorias para todo el país y con una institucionalidad pública que acumula la mayor capacidad

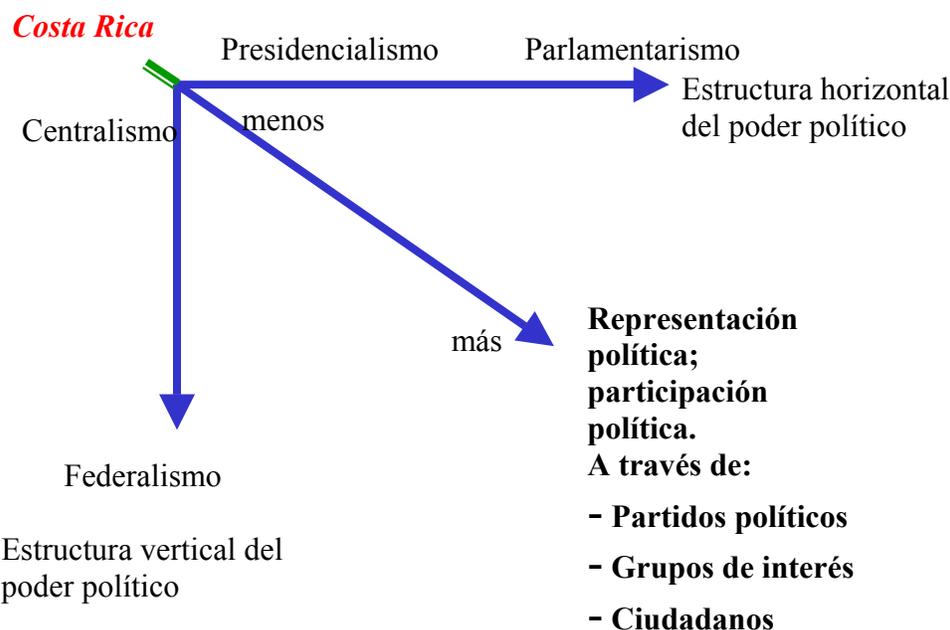
²⁵ Véase Ramón Palmer Valero, Estructura institucional del Estado, en *Manual de Ciencia Política*, op. cit., 1997, Madrid.

de recaudación tributaria y de gasto e inversión, articuladamente con gobiernos menores usualmente cantonales o municipales que aunque 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 mucha menor significación que aquella propia del poder central o nacional. En Francia e Inglaterra, por su lado, el modelo político parlamentario ciertamente ofrece mayores accesos representativos y de participación a los ciudadanos que el modelo costarricense, gracias a los atributos de tal modelo o régimen, según veremos abajo. **Las posibilidades de representación y participación políticas, sin embargo, son reducidas en este modelo unitario** por cuanto están muy restringidas al acceso hegemónico 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 cúpular, en detrimento de lo que es una participación y riqueza mayor representativa en estructuras gubernativas más descentralizadas, como es el caso del modelo federal.

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).

Queda claro que 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 y natural capacidad para exigir cuentas por todos.

El siguiente esquema, categoriza muy bien lo que está en juego en el presente análisis sobre modelos o sistemas políticos.



Fuente: Meoño (2003)

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 o unilateral, los centros o estructuras de decisión política de cualquier nivel o ámbito, en procura de satisfacciones particulares.

Costa Rica se ubica en el ápice de nuestro esquema, lo cual significa el más anacrónico y disfuncional de los modelos políticos vistos, es decir, unitario y presidencialista. 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 jerarcas 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 jerarca nacional, incide en el desarrollo de todo el país sin casi ninguna posibilidad de que los ciudadanos, o grupos o partidos políticos, puedan acudir a otras instancias u 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 una mejor y más eficaz democracia representativa y participativa.**

El sistema político federal, por su lado, exhibe características muy distintas con respecto al **modelo unitario o centralista** en cuanto a organización vertical del poder político legítimo, según anticipamos. Una Constitución nacional de la Federación, la cual es la que aparece como sujeto soberano en el ámbito internacional, configura una unidad territorial y de nacionalidad (García Guitián, op. cit., pág. 166).

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, Canadá, efectivamente enfrentan presiones de importantes segmentos poblacionales históricamente unificados 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.

- *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.

Otras caracterizaciones más genéricas, son aportadas por Lipjhart (1987) y José González Encinar (1985), pero no difieren mayormente de estas ofrecidas previamente.

Institucionalmente, este modelo tiende a reproducir estructuras complementarias de gobierno en lo que es el ámbito ejecutivo, 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. Hemos leído críticas de analistas norteamericanos sobre la 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 estimamos preferible jerarquizar en verdad tales competencias y la administración concomitante de bienes y servicios entre administraciones territoriales para que no se reproduzcan o 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, pero 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, digamos 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*.

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 buena 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 representativa 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 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.

Hemos visto 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 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 propios de nuestra cultura política, han invalidado la funcionalidad y eficacia del modelo en la praxis. La propia estructuración de un

Ejecutivo fuerte con un Legislativo bicameral, no se ha dado aquí en la región, y entonces la emulación constitucional formal del modelo norteamericano ha sido históricamente eso: una emulación más formalista que fáctica. **La misma copia de parte del modelo, y no de todo el modelo 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 demandan.**

En Costa Rica, país relativamente estable como hemos señalado, el presidencialismo ha estado asociado a un caudillismo no pocas veces, y es cuando mejor funciona el modelo pues hay una importante imposición sobre fuerzas paralizantes en la Asamblea Legislativa que se dan cuando no hay tal caudillismo o liderazgo excepcional desde la Presidencia. El sistema funciona peor aún cuando hay un Presidente sin visión y sin liderazgo, y un ministerio de la presidencia en manos de individuos que tampoco entienden ni quieren asumir el liderazgo que en apoyo del Presidente le corresponde sobre las Carteras ministeriales y 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, y estaremos analizando más a fondo los rasgos operativo/funcionales de nuestra cultura política que determinan nuestro comportamiento real tan taciturno, en el próximo Capítulo.

Con respecto al parlamentarismo, se trata de un modelo extraordinariamente 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, tal y como veremos en el tema de representación y participación políticas, abajo.

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.

Representación política y participación

Tiene importancia para el presente tema, reconocer aspectos básicos de los conceptos y praxis de la representación y la participación políticas, pues hemos afirmado que son éstos dos los factores que mejor permiten valorar la funcionalidad de un sistema político democrático.

El concepto de **participación**, primeramente, implica la concepción mayor de cómo los individuos, mediante el ejercicio de sus derechos políticos, buscan influir sobre el Gobierno a través de un conjunto de actividades y de estructuras, además de a través de representantes o mecanismos de representación producto, normalmente, de procesos electorarios en los que se delega autoridad para que tales representantes escojan opciones y decidan sobre un sinnúmero de situaciones. El concepto de **representación**, por su lado, implica el conjunto de criterios y mecanismos desarrollados en un sistema político para posibilitar que individuos seleccionados a través de esos procesos electorarios de distinta naturaleza según veremos abajo en el tema respectivo, adquieran autoridad legítima para tomar decisiones gubernativas formalmente en nombre de quienes los eligieron pero también con respecto a quienes no votaron por ellos pero quedan sometidos a la legitimidad institucionalizada del poder político que el sistema político pone en manos de esos representantes.

Los **partidos políticos** son las estructuras dispuestas en un régimen político democrático para que actúen como reclutadores y promotores de los individuos que aspiran a ser escogidos **como representantes** de los distintos grupos poblacionales. Los **grupos de interés y grupos de presión**, constituyen otras estructuras o modalidades de influencia sociopolítica en representación de intereses más particulares, y constituyen una plataforma o conexión muy dinámica entre el sistema social como tal, y el sistema político, particularmente desde el punto de vista de la participación en procesos y ante estructuras políticas que determinan legítimamente decisiones gubernativas –de políticas, legislativas- que impactan el nivel de bienestar individual y colectivo de los ciudadanos. El **sistema electoral**, por su lado, es el conjunto de normas y mecanismos que permiten ordenar de muy diversas formas el grado de organización, dinamismo y espacio en que los ciudadanos pueden agruparse en partidos políticos principalmente, pero también en grupos de presión sobre todo, para adquirir derecho a competir con otros en las diversas modalidades de acceso a estructuras de poder legítimo o institucionalizado que el sistema político e institucional ofrecen en cada régimen democrático.

Antiguamente, participación política era *participación directa* en el gobierno de la ciudad, Atenas por ejemplo, en Grecia. Hoy día, en las democracias liberales, la participación no se da más en el ámbito del Estado o de las estructuras gubernativas, sino de la sociedad como tal. La representación política, antiguamente, estaba asociada, o era homóloga, a la participación del ciudadano –en el sentido muy restringido también de la Grecia y Roma antiguas-. Hoy día las cosas se han vuelto más complejas por el tamaño de las poblaciones, de los Estados, de los asuntos concernientes al desarrollo socioeconómico de las naciones, sus relaciones externas en todo sentido.

En cuanto a representación política, Birch (1993), citado por Angel Rivero (*Manuel de Ciencia Política*, op. cit., ensayo sobre “Representación política y participación”), reseñó tres disputas fundamentales referidas a la “representación en los parlamentos”: a) quién y qué ha de estar representado. ¿Intereses sectoriales o estamentales, todos los adultos, sólo los varones, sólo los nacionales, también los residentes, los territorios, etc.?; b) cómo se eligen los representantes. ¿Se nombran o se eligen? Si se eligen, ¿a través de qué sistema electoral, mayoritario o proporcional?; c) cómo han de comportarse los representantes. ¿Deben obedecer a un mandato de sus electores o deben tener la libertad de obrar según su conciencia o la disciplina de partido?

Según el mismo Birch, hay seis funciones que la representación política tiene en una democracia liberal. Veámoslas pues son útiles y clave para entender la funcionalidad o praxis de dicho concepto en Costa Rica:

- 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) ejerce una función legitimadora del gobierno (los gobernantes son investidos de autoridad política mediante su elección)
- f) sirve para movilizar el apoyo al gobierno, dando publicidad y justificación a sus planes.

Un análisis nada profundo de esta situación en Costa Rica alrededor de los partidos políticos, permitiría que aflore la poca rigurosidad con que internamente se realiza el reclutamiento político que ha hecho crisis recientemente con la mala calidad de diputados que al menos en las últimas tres Administraciones, han contribuido al descrédito de la Asamblea Legislativa; cuán poco incisivos son los partidos en cuanto a sus estructuras permanentes de dirección, para supervisar y exigir cuentas de sus líderes en el gobierno y en la Asamblea Legislativa pues llegaron a esos puestos por intermediación de aquellos, y cómo fallan los partidos con frecuencia en respaldar y justificar consistente y continuamente la gestión gubernativa en el cumplimiento de planes ofrecidos en campaña electoral.

Un hecho importante y muy compartido por la mayoría de analistas políticos, es el de que las democracias liberales son sistemas políticos que combinan las instituciones típicamente liberales de limitación del poder, o sea separación de poderes, derechos individuales, con mecanismos de elección de los gobernantes en los que participa la mayor parte de la población adulta. De hecho, nos dice Rivero, lo que hace diferentes a unas democracias de otras es, principalmente la forma en la que organizan la representación y la participación políticas. O sea, por el tipo de organización institucional, electoral y territorial de la representación y por los canales de influencia política definidos por esas instituciones y por la cultura política del país (op., cit., pág. 210).

La tradición republicana devino centralmente, frente a la “democracia antigua” –gobierno de unos cuantos con derechos privilegiados, sobre los demás–, protección contra la arbitrariedad como condición de libertad y estabilidad. Para ello postuló el abandono de formas puras de gobierno (monarquía, aristocracia) y la instauración de una forma mixta de gobierno equilibrado en tanto gobierno estable.

De acuerdo a J. LaPalombara y J. Anderson, los partidos, no la gente ni tampoco los representantes, devienen el principal actor político en el sistema republicano democrático. El advenimiento de los partidos representa un cambio cuántico en la naturaleza de la política, nos dicen estos dos autores, denotando con ello un cambio radical y revolucionario en su significado y funcionamiento. Según ellos, los partidos dan sustancia al concepto de representación política, que había quedado vacío. La democracia representativa significa ahora democracia de partidos. La representación política como mecanismo de autorización, no puede ignorar a los partidos pues son éstos los que informan el funcionamiento del sistema política a través de su organización (Rivero, en op. cit., pág. 225).

Por su lado, la **participación política** tal y como anticipamos arriba, se ejerce desde la sociedad civil más que desde el Estado. Una tipología normal de esta participación, permite identificar las siguientes modalidades:

- 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
- e) la militancia en grupos y asociaciones, ONGs, grupos de interés, etc.
- f) la participación en manifestaciones legales, (y por último, según Rivero)
- g) la desobediencia civil y hasta la revuelta, llamadas también formas de participación no convencional.
- h) A nuestro juicio, corresponde incorporar en esta lista dos muy importantes desde hace décadas en Europa, y más reciente en Costa Rica aunque muy desdibujadamente en nuestro país: 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 un acuerdo para lograr 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, puedan participar en la deliberación de asuntos, y muy escasamente en decisión de las mismas.

En los últimos dos casos, estamos ante situaciones en las que, sobre todo grupos de interés, asociaciones, ONGs, y comunidades mismas, así como gobiernos locales en lo que es en el país un claro reconocimiento de su escasa importancia económica y política, encuentran formas permanentes de participación sistemática en procesos gubernativos que los afectan, pero sin que los gobiernos, históricamente hablando, hayan honrado su obligación de cumplir con esos mandatos legales y se hayan esmerado en activar la creación y participación preactiva de tales numerosos órganos, lo cual ha incidido en una fáctica desvinculación de dichos individuos y grupos con la labor de gobierno, y en una pérdida consecuente de visiones y compromisos complementarios, y hasta de recursos no públicos, que podían haber enriquecido las visiones, decisiones y acciones que las instituciones han seguido tomando y ejecutando aleatoria y fragmentadamente entre ellas y con relación a los grupos que las leyes varias han establecido que debía establecerse vínculos permanentes, orgánica y funcionalmente hablando.

Rivero nos dice, en adición, que los motivos para la participación política hacen referencia a aquello que impele a los ciudadanos a participar políticamente de formas variadas y con objetivos diversos, de manera que el concepto de eficacia política deviene esencial.

Dicha eficacia política, es la percepción que tienen los ciudadanos acerca de su capacidad de influencia política. De esta forma, una percepción alta de la propia eficacia política vendrá acompañada de un alto grado de participación. Y, a la inversa: una percepción débil inducirá la apatía o la abstención (Rivero, op. cit., pág. 228).

Para este analista español, la representación política en la democracia liberal refiere al hecho de que los gobernantes son autorizados a gobernar, de forma explícita, por medio de la contienda electoral. Pero la representación política no se agota en el mecanismo de la autorización y esto da lugar a un intenso debate normativo acerca de la democracia. La representación política en sus acepciones de mandato, semejanza y simbología tiene también importantes consecuencias

políticas, especialmente en el diseño de los sistemas electorales y de partidos. La participación política de los ciudadanos, en este contexto, refiere sobre todo al ejercicio del derecho de voto como mecanismo que autoriza, desautoriza, juzga responsabilidades políticas y legitima al gobierno. Otras formas de participación política en la democracia liberal están orientadas a ejercer influencia política sobre el gobierno desde fuera de la contienda electoral (op. cit., pág. 228).

Partidos políticos y grupos de presión

Hemos anticipado que los partidos políticos y los grupos de interés y de presión constituyen los factores o elementos dinamizadores del sistema político, cualquiera que sea su modalidad de organización de las dimensiones horizontal o vertical del poder político. Es el momento de analizar cuáles son sus características y funciones.

Muy brevemente, las características más relevantes de los partidos políticos, son las siguientes (Pablo Oñate, *Manual de Ciencia Política*, op. cit., “Los partidos políticos”):

1. Organización formal, de carácter estable y permanente, y territorialmente extendida
2. Objetivo de alcanzar y ejercer el poder político o de compartirlo, no conformándose con influir meramente en el proceso de toma de decisiones
3. Un programa de gobierno con los objetivos a alcanzar, por mínimo y abstracto que sea
4. Búsqueda del apoyo popular normalmente a través de procesos electorales, esto es, mediante la presentación de candidatos a comicios para ocupar cargos públicos.

Es este último elemento, el criterio que a nuestro juicio más distingue a los partidos políticos de otras organizaciones estables y duraderas –grupos de interés, movimientos sociales o asociaciones profesionales- que buscan mediar entre el Estado y los ciudadanos, buscando ejercer o influir poder político mediata o inmediatamente, con un programa de objetivos a implementar (Sartori, 1976).

El análisis sistemático de partidos políticos se inició a principios del siglo XX de la mano de Ostrogorsky, Weber y Michels, con cada uno acuñando según Oñate, su propia definición tras encontrar insatisfactorias las ofrecidas por anteriores autores. LaPalombara y Weiner poco después de mediados de siglo, ofrecieron análisis y definiciones más eclécticas alrededor de la definición previamente presentada.

Igual importancia para comprender la situación nacional, tiene la identificación de algunos criterios clasificatorios y tipológicos sobre partidos políticos. Según Oñate, con los procesos concomitantes a lo largo de la formación de los Estados nacionales y el desarrollo de las consecuencias de la revolución industrial, se da la aparición de las líneas fundamentales de división social que construirán la base sobre la que, con la democratización y la extensión del sufragio, fueron naciendo los diversos partidos políticos en los países occidentales. Las estructuras de división social y los sistemas de partidos nacidos en ellas, han permanecido estables de los años veinte. Se distingue así entre sistemas de partidos en los que éstos se configuran en torno a una sola línea de división, esto es, sistemas unidimensionales; y sistemas multidimensionales, en los que existen diversas líneas de fractura social relevantes, posicionándose los partidos a lo largo de sus diversos ejes, que pueden aparecer cruzados o superpuestos (Oñate, op. cit., pág. 265).

Un segundo tipo de enfoque para estudiar los sistemas de partidos, es el que pone el acento en la dirección o direcciones y las tendencias espaciales de la competencia electoral, para lo que se ubica a los electores en una escala de 1 a 10, en la que se representa su posición respecto a una determinada cuestión o dimensión relevante para el sistema de partidos (suele ser la “ideológica” –izquierda, derecha-, hoy concretadas por la mayor o menor intervención del Estado en la esfera económica, aunque caben otras). Es éste, un enfoque bastante racionalista, a sabiendas de que el elector no siempre se comporta de manera tan racional como un consumidor con ciertos valores concretos y claros de “cómo optimizar” sus necesidades de consumo (op. cit., pág. 266).

Duverger (1961) distinguió entre sistemas monopartidistas, sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas. Pero, la clasificación a nuestro juicio más adecuada a los tiempos modernos, es la que ofreció Sartori desde 1976 como tipología de partidos: sistema de partido único; de partido hegemónico, que no permite la competición ni formal ni de facto, de otros partidos por el poder; de partido predominante (un único partido mantiene una posición de mayoría absoluta de escaños durante al menos tres elecciones consecutivas); bipartidista; de pluralismo limitado y moderado, es decir, entre tres y cinco partidos con escasa distancia ideológica entre sí, con una competición bipolar y de bloques y una tendencia centripeta); pluralismo extremo y polarizado, cuando hay más de seis partidos relevantes, entre los que habrá partidos anti-sistema, con considerable distancia ideológica entre sí, que da lugar a oposiciones bilaterales e irresponsables y a una competición multipolar de tendencia centrífuga; el pluralismo extremo también puede adoptar la forma de pluralismo extremo moderado); y pluralismo atomizado, en donde el poder se encuentra totalmente fragmentado, con diez, veinte o más partidos relevantes.

Al igual que Oñate, no estimamos que los partidos o sistema de partidos en las democracias liberales occidentales puedan desaparecer. Su descrédito en todo lado, no sólo en Costa Rica y en América Latina, no parece indicar que habrá un “sistema de suplantación” de partidos, como serían otros mecanismos de participación política como nuevos movimientos sociales, neocorporativismo, etc.. Pareciera que es más viable esperar importantes recomposiciones institucionales y organizativas de los partidos políticos, que recomposiciones sociales de otro tipo. Es por ello que en este trabajo insistimos en la intrínseca articulación conceptual, orgánica y funcional entre partidos, representación y participación políticas, modelos políticos y sistemas electorales, y todos éstos en su total conjunto confrontados con respecto al modelo de país y de Estado que una nación como Costa Rica, por ejemplo, ha adoptado o quiere transformar a futuro. No es posible entender las implicaciones funcionales y de cambio del sistema político y del Estado mismo – dentro de una simplona predicación en que tantos incurren, sobre “reforma del Estado”-, en Costa Rica y en toda América Latina, mas también en naciones altamente desarrolladas, pues se pierde de vista la dinámica y eficacia sociopolíticas que el todo unitario constituido por el sistema político institucional y la cultura política asociada, determinan en la vida y dinámica de un colectivo social caracterizado por unos límites territoriales dentro de los cuales se aprisiona, por así decirlo, esa funcionalidad política del sistema democrático vigente.

El otro tema paralelo al de partidos políticos, es el de **grupos de interés y grupos de presión**.

El tema ameritó estudios desde el proceso de consolidación de la Ciencia Política como disciplina autónoma, especialmente en los Estados Unidos. Otras ciencias sociales como la sociología y la historia han abordado también la materia. El sociólogo tiende a hablar en términos de valores y sistemas de valores, el estudioso de la política tiene por terreno clave el de los intereses. El asunto a dilucidar concretamente es quién tiene poder y cuánto, o, como se pregunta Robert Dahl, quién gobierna, y en beneficio de quién. De acuerdo a Miguel Jerez, el “elemento interés se convierte en central porque la cuestión del poder política es una cuestión de intereses, no de valores, como Max Weber pondría de manifiesto en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Jerez, op. cit., “Los grupos de presión”, pág. 292).

Arthur Bentley con su obra *The process of government. A study of social process* (Chicago, 1908), inauguró el estudio sistemático de esta temática. Hubo incursiones importantes de otros analistas sobre todo a la luz de estudios empíricos sobre las prácticas de *cabildeo* por parte de numerosos grupos ante el Congreso norteamericano. La década de lo sochenta conoció una verdadera resurrección del interés científico hacia los grupos de interés y de presión (Jerez, op. cit., pág. 293), coincidiendo con la proliferación de toda suerte de intereses organizados en las distintas fases del proceso político, y en el terreno académico, con el auge de las corrientes corporativistas y, sobre todo, del enfoque de políticas públicas.

Téngase claro que el término interés, análisis que compartimos con Jerez, ha sido usualmente entendido desde Bentley, como sinónimo de grupo. La idea prevaleciente es la de actitudes compartidas y de actividad en común. El grupo de interés es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla una función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos

que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares. De este modo, los grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social. Puede haber grupos económicos y culturales, pues el subsistema social se subdivide en subsistema económico y cultural, dándose así grupos que buscan la consecución colectiva de objetivos materiales y otros, de valores. Es así como podemos distinguir cámaras empresariales, sindicatos, colegios profesionales y otros, como ejemplos de objetivos materiales, y otros como asociaciones protectoras de niños, de jóvenes embarazadas, de mujeres agredidas, u ONGs protectoras del ambiente, en donde prevalecen los objetivos de valores, es decir, de protección de los intereses y derechos de terceras personas y no exactamente de los miembros del grupo o asociación (véase Jerez, op. cit., pág. 296). Pero, esta ligera clasificación no deja de enfrentar contradicciones fácticas pues es frecuente que haya grupos de interés que en la búsqueda de intereses materiales suyos creen estar logrando beneficios importantes para la sociedad (como grupos que buscan la libertad de empresa, la preeminencia del mercado de oferta y demanda, que implica “menos Estado y menos gasto público y menos intervención económica y social”).

De acuerdo a Jerez, el marco más propicio para la existencia y acción tanto de los grupos de intereses económicos como de los promocionales o de causa, es aquel caracterizado por la autonomía del sistema social, de modo que los grupos compiten entre sí con sustento en las reglas propias del sistema y de sus componentes. No obstante, argumenta este analista español, con frecuencia a los grupos de intereses les resulta insuficiente el ámbito del sistema social, necesitando descender a la arena política par difundir y defender sus demandas y reivindicaciones. Éste es, precisamente, el paso que hade de un grupo de interés un grupo de presión. O sea, cuando aquél entra en la escena política, operando como actor política. Mientras la actividad del grupo quede limitada en un ámbito no estrictamente político, o sea la dimensión social, económica o cultura, será considerado un grupo de interés, y en cuanto tal objeto de estudio de la sociología más que de la ciencia política (op. cit., pág. 297).

Un grupo de interés se traslada a la arena política cuando se convierte en un grupo de presión, el cual podría ser definido como una “organización o colectivo de personas –físicas o jurídicas- que ante todo busca influir en política o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo o judicial –directamente o a través de la opinión pública-. Para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación” (Jerez, op. cit., pág. 297).

Con Jerez, asumimos la clasificación o tipología de grupos de presión proporcionada por Von Beyme de grupos de “interés económico especializado” y “grupos de interés público” (1986), tipología que no establece separación alguna entre *idea* e *interés* que sí fue elemento motivador de otros tratadistas y teóricos en el tema. Quienes se incorporan a un grupo de interés económico según Von Beyme, buscan ante todo su propio beneficio, mientras que quienes entran en los *public interest groups* están motivados por su afán de hacerse cargo del déficit en los intereses de los demás. Así pues, a partir de aquella contraposición se establece una diferenciación entre cinco grupos principales: a) organizaciones de empresarios e inversores (asociaciones de negocios); b) sindicatos; c) grupos profesionales y corporativos de la clase media; d) grupos de promoción y asociaciones cívicas, de iniciativa privada; y e) asociaciones políticas (Jerez, op. cit., 302).

Se argumenta que los grupos de presión no se proponen dominar al gobierno mediante el control de sus miembros, sino ejercer influencia sobre el mismo para que adopte una política favorable a los objetivos que defienden o aspiran a conseguir. Los grupos de presión no suplantant a los partidos políticos en modo alguno, pues lo que buscan es influir sobre las políticas públicas, a veces a través de una influencia sobre los mismos partidos políticos, caso frecuente en Costa Rica.

Igualmente útil para entender lo que pasa en Costa Rica con estas estructuras sociopolíticas, es la temática de cómo actúan dichos grupos de interés y de presión.

Partamos de un reconocimiento elemental: cuando los grupos de presión aceptan al sistema político en su conjunto, tenderá al empleo de métodos y medios legales; por el contrario, si les niega legitimidad, es más probable que acuda a vías y medios ilegales de actuación. En Costa Rica esto no es tan claramente diferenciado, pues nadie duda de que los sindicatos, por ejemplo, aceptan el régimen político imperante, y acuden al principio de legalidad para defender sus derechos o los de sus agremiados; pero, muy frecuentemente irrespetan la ley cuando realizan protestas que impiden el disfrute de las libertades por los demás costarricenses, como cuando bloquean caminos, o calles; o suspenden servicios públicos al margen de la ley.

Los medios de actuación que permiten identificar los recursos a que acuden los grupos de presión, según Jerez, podrían agruparse bajo cinco grandes categorías (op. cit., págs. 309-311):

- a) la persuasión, o sea el suministro de información y el empleo de argumentos racionales para hacer ver a las élites gobernantes y funcionarios de peso, a través de contactos, que las propuestas y demandas del grupo son justas, y que deben ser satisfechas.
- b) la amenaza o intimidación, que normalmente se emplea una vez que el método anterior se mostrara ineficaz para que las autoridades cedan en sus pretensiones.
- c) el dinero, cuyo empleo se realiza no pocas veces al borde mismo de la legalidad, cuando no da lugar a prácticas inequívocamente corruptas (desde la simple contribución a los gastos de campaña de un candidato o de un partido al soborno de un político, un funcionario, etc.).
- d) el sabotaje de la acción de gobierno: desde la negativa a colaborar con las autoridades, lo que dañaría su política, a la provocación de situaciones críticas que pueden traer consigo la caída de un gobierno, o incluso de un régimen.
- e) otros medios de “acción directa” que, aunque no pretenden sabotear totalmente la acción del gobierno, sí tienen gravedad suficiente como para condicionar su actuación en una u otra medida (las huelgas y las movilizaciones de protesta en la vía pública, carreteras, etc., que ocasionalmente pueden suponer el empleo de alguna forma de violencia).

No es inusual en las democracias liberales, y Costa Rica no es excepción, que diversos grupos de interés y de presión quieran ver sus intereses representados directamente por partidos políticos como tales, influyendo o impulsando a representantes suyos para que ganen un puesto electivo según los mecanismos de selección internos como recién ocurrió con el PAC y ha ocurrido con el PLN; o bien apoyando de distintas formas públicas y notorias para que ese partido obtenga un amplio respaldo electoral; o, impulsando estructuras partidistas propias del grupo o grupos para que compitan electoralmente (como determinados sindicatos han impulsado a partidos de izquierda con los cuales se identifican abiertamente sus propios dirigentes, o son éstos quienes emergen como candidatos a presidente o diputados; o asociaciones o cámaras de grandes o pequeños productores, de campesinos o ambientalistas, que han llevado a dirigentes tradicionales suyos a la Asamblea Legislativa o a diversas municipalidades).

Es obvio que hay un deseo explícito de muchos de estos grupos de influir a la opinión pública para ejercer influencia, con independencia de la institución que “resulta destinataria final de la actividad de presión, y puede tener lugar a través de órganos de prensa de la propia organización, o mediante diarios y medios independientes, acudiendo primordialmente a recursos como la información, la publicidad y la propaganda” (op. cit., pág 315). Esto ocurre en Costa Rica con creciente frecuencia, en evidentes esfuerzos en los temas de niñez y prostitución infantil, derechos humanos, protección del ambiente, lucha contra la corrupción, género, protección de los derechos de indígenas y otras minorías, pero también se encuentran muchos ejemplos en la defensa de intereses de empresarios, profesionales, sindicatos y otros grupos.

Es particularmente útil para comprender los alcances de esta temática en la funcionalidad y eficacia de un sistema político, recurrir al relato que hace Jerez mismo sobre la situación en España pues el paralelismo con Costa Rica resulta obvio. En el caso de nuestro país –dice Jerez– existe toda una tradición de desconfianza mutua entre los grupos organizados y las Administraciones públicas (recuérdese, nuestra nota, que en España hay una Administración nacional, aquéllas regionales y las municipales propiamente). Se produce una situación paradójica: la Administración concede una serie de prerrogativas a organizaciones que se dicen privadas e independientes de ella, lo que no es obstáculo para que esas mismas organizaciones no tengan el

menor reparo en exigir su asistencia para garantizarse la afiliación –caso de los distintos Colegios profesionales- o poder atender sus gastos de funcionamiento –los sindicatos, pero también la patronal-, cuando no ambas cosas a la vez –caso de las Cámaras de Comercio, si bien estas últimas se limitan a subrayar su autonomía, ya que son corporaciones de derecho público-. Algo parece ocurrir en Francia, donde algún académico ha llegado a hablar de “complicidad” entre el Estado y determinados grupos (Molins, 1994, citado por Jerez, op. cit., págs. 314-315).

Debe resultar obvio a estas alturas el paralelismo orgánico que existe en los temas vistos en este Capítulo, hasta el momento: la eficacia funcional de un sistema político depende mayormente de la calidad y dinamismo de la estructura de representación y participación políticas del ciudadano y en general, de los habitantes; los partidos políticos, los grupos de interés y de presión constituyen las estructuras sociopolíticas que lubrican los mecanismos y procesos de esa representación y participación políticas. No importa si el sistema político es presidencial y centralizado, o parlamentario y federal o descentralizado, o las diversas combinaciones que un diseño *ex nullo* permitiría a partir de estos modelos preponderantes, lo fundamental es que si en la revisión o evaluación de la funcionalidad de cualquiera de estos aspectos o modalidades de organización del poder político institucionalizado, no se incorporan análisis profundos sobre aquellos factores dinamizadores del sistema, la interpretación diagnóstica de éste será incompleta y conducirá a falsas y ineficaces fórmulas de recomposición o reforma del sistema.

En Costa Rica, debemos cuidarnos de no incurrir en este grave error. Es por ello que volcamos la atención ahora al tema de sistemas electorales, pues éste cierra el ciclo o conjunto de temas vinculados sin cuya comprensión articulada no nos será posible, o no será posible para otros, entender por qué somos como somos y por qué no hemos cambiado ni orgánica ni funcionalmente a pesar de tanto formalismo retórico en los compromisos que todo candidato a presidente de la república, y su partido, asumen cada cuatro años en campaña electoral; y, más aun, por qué nuestros partidos políticos no están generando desde hace décadas, pensamiento inquisitivo y propositivo en materia de sistemas políticos.

Los sistemas electorales

De primera entrada hay que aclarar que no es lo mismo sistema electoral, que sistema político. El primero, es parte importante del segundo, pero el análisis exhaustivo de uno no explica el funcionamiento del todo. Lo contrario sí es cierto: si hacemos un análisis exhaustivo, o al menos integral del sistema político, tenemos por fuerza que entrar a considerar el papel y la inserción correcta que las normas, estructuras y procesos electorales juegan dentro de aquél. De esto trata todo este Capítulo, y la presente sección en particular. Un análisis unilateral, llevará a interpretaciones erradas y a propuestas ineficaces en términos del sistema político en su total conjunto. Esto, es muy frecuente en Costa Rica.

De la misma manera, elecciones no son sinónimo de democracia. No de la democracia que implica la prevalencia de principios y prácticas básicas que permiten al individuo o al colectivo escoger a los representantes de su preferencia para delegarles su poder individual y colectivo de tomar decisiones en su nombre.

Revisemos cuáles son las funciones de los sistemas electorales.²⁶

En un Estado de Derecho sustentado a su vez en un sistema político democrático, las funciones básicas del sistema electoral son: legitimación, representación, reclutamiento de las élites políticas, producción de dirección política, y socialización política. Veamos cada una, en sus aspectos más importantes.

²⁶ Juan Hernández Bravo, en su ensayo Los sistemas electorales en el *Manual de Ciencias Políticas*, la obra que hemos utilizado de referencia para este presente Capítulo, es en esta temática nuestro marco de referencia básico.

Función legitimadora: los sistemas electorales genuinos son los sistemas democráticos, y aun los regímenes autoritarios que buscan disfrazarse de legitimidad, buscan las elecciones para hacerlo. Toda sociedad política democrática ha aceptado que el principio fundamental de su legitimación, es la de los procesos electorales, lo cual supone la voluntad de la mayoría de los ciudadanos para la designación de los representantes a los puestos electivos más importantes y determinativos de los procesos decisorios de gobierno.

Función representativa: es consecuencia de la imposibilidad de la democracia directa al modo de la *polis* griega clásica. Las instituciones de democracia directa como *referéndum* e *iniciativa legislativa popular*, no son muy practicados por razones de racionalidad y complejidad de los mecanismos de consulta y de asuntos a decidir, muchísimos de ellos de gran complejidad técnica también. En las democracias liberales, se impusieron los procesos y sistemas electorales como procedimientos para conseguir una adecuada representación de los ciudadanos y, en particular, para formar los Parlamentos o Asambleas Legislativas representativas. Es así como, de acuerdo a Hernández Bravo, la representación política así delimitada, en congruencia con los principios de la representación popular, se configura como una representación que supone un mandato representativo o apoderamiento general de los representantes por los representados y en ningún caso esos representantes están sujetos a un *mandato imperativo* (que supondría la obligatoriedad por parte de los representantes antes de manifestar su voluntad en cuanto deben recabar instrucciones vinculantes de sus representados). Los elegidos representan al pueblo en cuanto tal y en su conjunto, y de ningún modo a sus electores o a su circunscripción, de los que no pueden recibir instrucciones vinculantes ni pueden ser cesados antes del final de su mandato (op. cit., págs, 351 a 354). Esto no significa, en modo alguno, que los representantes no tengan compromisos con sus electores, puesto que han sido elegidos precisamente por ofrecer o consignar en sus propias intenciones “representativas” los mejores deseos o prioridades de sus representados. En Costa Rica, el sistema de *listas electorales* ciertamente malogra una directa responsabilidad y representatividad de quienes son electos por grupo, no directa o personalmente.

La función reclutadora de las élites políticas: los procesos y sistemas electorales cumplen la función de seleccionar y renovar las élites políticas, la clase política, la cual se profesionaliza y especializa en torno a ellos, y de crear, confirmar y destruir los liderazgos políticos. Esto funciona así, al menos, en los sistemas electorales donde la reelección continua parlamentaria o de los representantes, constituye una verdadera práctica, al contrario de Costa Rica en donde los representantes políticos sólo pueden estar un período gubernativo en sus cargos, y pueden reelegirse luego, en otro período, salvo en el campo municipal en donde el Código Municipal de 1998 introdujo la reelección continua de alcaldes y regidores. Esta faceta electoral costarricense, atenta contra la profesionalización constructiva de la carrera política y su aporte positivo a la continuidad de excelencia representativa, cuando la hubiere y el pueblo confirmara, porque el sistema lo permitiría, que así lo ve y que quiere a determinados representantes por períodos sucesivos.

La función productora de dirección política: es ésta, una categoría analítica que consignamos con gran satisfacción, pues constituye otra fuente autorizada de un analista europeo de quien leemos el uso del concepto de *dirección política*, concepto que desde antes de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública en mayo de 1974, hemos predicado, desarrollado, ejercitado cuando hemos tenido la posibilidad, y divulgado de manera constante y pública, sin haber logrado una respuesta o reconocimiento de la importancia que el concepto tiene en nuestro sistema político. Este autor español precisamente considera que el resultado final del desarrollo de un sistema electoral democrático, independientemente de sus características concretas, es la formación legítima de los órganos constitucionales de representación parlamentaria y, además, de los ejecutivos. En efecto, dice Hernández Bravo, los electores configuran también los poderes ejecutivos. Y estos poderes asumen la **dirección política de la sociedad** a través de la implementación de los programas de gobierno que han resultado vencedores en las elecciones como expresión de las preferencias políticas de los electores (op. cit., pág. 354).

Nuestra propia concepción sobre lo que es **administración política** de la sociedad en el presente estudio, ampliamente elaborada en el Capítulo I, lo que hace es replantear el concepto de **dirección política** que hemos manejado desde hace tantos años y que a partir de 1978 lo

sustentamos en la nítida definición jurídica del mismo que dicha LGAP hace, en el mismo sentido en que este autor español lo aplica en este ensayo. Nuestros aportes al tema, son desde hace tres décadas, y desarrollan más en profundidad la naturaleza del concepto confrontándolo con la manifestación del fenómeno político en su integralidad en un país como Costa Rica, y de cara a nuestra cultura política de origen colonial.

La función de socialización política: la participación en un proceso electoral con todas sus reglas de juego, implica un proceso de socialización política en unos mismos valores y principios democráticos.

No se pueden obviar algunos principios fundamentales que caracterizan a los sistemas electorales en las democracias liberales. Uno tiene que ver con la *condición directa, obligatoria y personal del sufragio*; otro, es la *universalidad del sufragio*, lo cual implica la atribución del derecho de sufragio activo, es decir poder votar, para todos los ciudadanos mayores de edad, compatible con la exigencia de determinadas condiciones y requisitos: pleno disfrute de derechos civiles y políticos, inscripción en el censo electoral, no incurrir en causa de inelegibilidad o gozar de un determinado status jurídico. También hay que poseer capacidad electoral pasiva (poder ser votado): nacionalidad de origen o adquirida con una antelación prefijada, nacimiento en el territorio nacional, residencia o vecindad administrativa o propiedades en un determinado lugar, generalmente la circunscripción propia, residencia o vecindad administrativa con una antelación prefijada, una cierta edad. Luego, está la *libertad del sufragio*, o sea la orientación libre del sentido de su voto por parte del elector, lo cual puede verse afectado por la existencia de una estructura socioeconómica desigualitaria. Se supone un voto sin coacción electoral, sin fraude electoral, ni temores razonablemente fundados a las consecuencias negativas de la orientación del sentido de su voto para el elector o su entorno en ningún momento, todas éstas situaciones que se dan frecuentemente en la historia de América Latina, y que no son inexistentes en Costa Rica de maneras indirectas o inducidas, sobre todo al interior de las propias instituciones públicas en donde se ha construido toda una condicionalidad político-partidista por los partidos mayoritarios que nos gobiernan desde 1970 y varios otros mecanismos intimidatorios y condicionados que analizamos en el Capítulo IV del presente estudio.

Otro principio es el de la *igualdad del sufragio*, tanto en su sentido meramente formal o de igual valor numérico, en cuanto cada ciudadano es un voto o el mismo número de votos que los demás ciudadanos, o en un sentido sustancial o de igual valor de resultado, el cual se refiere según Hernández Bravo a la proporcionalidad entre la cantidad de los votos y su peso específico político, es decir, la igualdad cuantitativa y la igualdad de posibilidades de eficacia, que se traducen en que cada puesto de representación o escaño esté respaldado por un número de votos razonablemente igual al de los demás escaños (op. cit., pág. 366).

Está el principio de *proporcionalidad*. Éste, permite clasificar los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales. Los sistemas electorales mayoritarios, nos dice Hernández Bravo, implican la no traducción en representación de los votos perdedores en cada circunscripción, mientras que, por el contrario, los sistemas proporcionales aspiran no sólo a establecer una distribución de la representación razonablemente proporcional a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas, sino a que sean los menores votos posibles los que no alcancen su traducción en representación. El tema es complejo y muy técnico, y dejamos a los expertos su análisis y elaboración más operativa. En el presente estudio, téngase claro que el principio presente de proporcionalidad, permite reconocer que en Costa Rica las consecuencias de uno u otro sistema electoral, tiene importancia relevante para la funcionalidad del sistema político.

Finalmente, está el *secreto del sufragio*, opuesto al sufragio público, a mano alzada o por aclamación. Este principio garantiza la libertad de conciencia y fáctica del elector, para manifestar su selección o escogencia sin exponerse a posibles consecuencias indeseables de quienes quisieran condicionarlo de otra manera.

El siguiente y último tema importante sobre sistemas electorales, tiene que ver con los elementos configurados de los sistemas electorales. Nos interesan básicamente dos elementos: la circunscripción electoral, y las formas de las candidaturas.

La **circunscripción electoral** es la división, fundada en el criterio de la residencia de derecho, del *cuerpo electoral*, división que constituye el ámbito personal y territorial del ejercicio del derecho de sufragio activo y que sirve como unidad básica en la organización del proceso electoral para elegir a uno o varios representantes, sea exclusivamente con los votos obtenidos en su interior, o sea mediante la utilización de sus votos restantes o no transformados en representación en una fase posterior de ámbito superior al de la propia circunscripción.

Como sinónimo de circunscripción, suele usarse el término *distrito electoral*, que puede inducir al equívoco son significados de carácter administrativo. La *mesa electoral*, por su lado, es el órgano que preside la votación y garantiza su legítimo desarrollo a través de la identificación de los electores, la garantía de la libertad y el secreto del voto y el mantenimiento del orden público en el interior de la sala electoral, para lo cual puede recabar ayuda a las autoridades y fuerzas de orden público, que están obligadas a prestársela.

Por su lado, las **formas de las candidaturas** adoptan una forma individual o colectiva. La individual, supone una candidatura personal, propia de los sistemas electorales mayoritarios, pero también utilizado en algunas variantes proporcionales (voto único transferible). La forma colectiva, implica las llamadas listas electorales, que pueden ser abiertas o cerradas, bloqueadas o no. Las listas electorales son propias de los sistemas electorales proporcionales como Costa Rica, aunque existen algunos sistemas mayoritarios que las emplean. Una lista electoral abierta es la que permite al elector escoger entre los candidatos, que están incluidos en ella en un orden convencional, y supone un sistema electoral de carácter mayoritario y, en la práctica, una agrupación de candidaturas unipersonales. Una lista electoral cerrada, por su lado, obliga al elector a aceptar a todos los candidatos que incluye, aunque si es no bloqueada o flexible le ofrece la posibilidad de alterar el orden de todos o de algunos de ellos a efectos de su elección, y es propia de los sistemas electorales proporcionales.

Finalmente, Hernández Bravo nos recuerda que la reforma de un sistema electoral es una cuestión problemática (op. cit., pág. 388). Los sistemas electorales constituyen elementos institucionales significativos para la formación de la voluntad de los ciudadanos en una sociedad política democrática, pero también son una expresión de la distribución de fuerzas que existe en esa sociedad política. Citando a Nohlen (1981), este analista español transcribe una idea que no debemos perder de vista en un país como Costa Rica: "... el cambio del sistema electoral es una cuestión de poder político. En lo esencial, es mayor el número de iniciativas e intentos de reforma que fracasan que el de los que consiguen cambiar el sistema electoral existente, debido a que estos sistemas electorales suelen reflejar los intereses y estructuras sociales y políticas reales...". Mas también registra Hernández Bravo lo siguiente: "Los partidos políticos se adaptan a unas condiciones que les son impuestas, pero temen siempre una modificación de las condiciones de la competición que amenaza con hallarlos desprevenidos; se han adaptado al terreno y temen un cambio" (Cotteret y Emeri, 1973).

Estamos de acuerdo con su interpretación final de que las fuerzas políticas prefieren unas condiciones de competición conocidas, que ellas mismas han contribuido a crear, y recelan siempre de un cambio, el alcance real de cuyas consecuencias electorales y políticas temen no son previsible en su totalidad. El punto de partida para analizar esta importante cuestión, y también la inevitable conclusión, es la idea de que todo sistema electoral supone una determinada concepción de la organización política, por lo que no es posible reformar uno sin estar de acuerdo con la otra (op. cit., pág. 389).

4. RESUMEN INTERPRETATIVO DEL CAPITULO

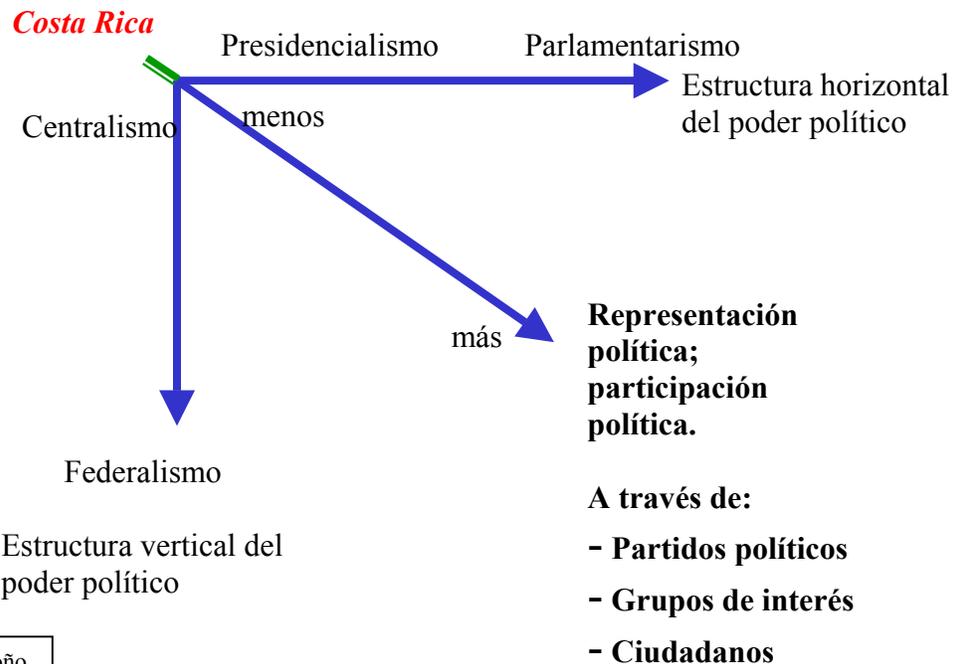
Conocer de dónde venimos en la historia, es muy importante para que el costarricense tome un mejor sentido de su origen y de su devenir hasta el día de hoy, y a partir del día de hoy, sin omitir aspectos relevantes o trascendentales que, habiendo estado presentes en la forja de nuestra nacionalidad y dinámica sociopolítica, no los hemos reconocido y aprovechado en todo lo que valen para construir el sistema político que mejor pueda moldear los atributos deseados para un comportamiento más racional y exitoso como colectividad, o para confrontar y superar los vicios o debilidades que nos mantienen atados a un pasado que muestra avances y retrocesos, pero sobre todo que no permite alcanzar el nivel de desarrollo integral para el que el país tiene condiciones diversas y objetivamente discernibles.

El sistema político de un país es determinante para su correcta evolución hacia mejores niveles de bienestar. Costa Rica ha emulado a medias aspectos de sistemas políticos que emergieron y funcionaron correctamente, como debían, en distintos momentos históricos en Europa primero, y luego en los Estados Unidos de América. La copia al carbón casi nunca es buena, pero tratándose de sistemas políticos que regulan y ordenan o estimulan los patrones de comportamiento sociopolítico de una colectividad, aquélla resulta peor cuando lo que se transfieren son normas y esquemas, mas no la racionalidad de comportamiento que sí funciona en aquel sistema foráneo, o que mejor funciona gracias a ese sistema político instaurado como producto de esas fases de su evolución histórica articuladamente con la evolución sociopolítica y económica del país respectivo.

Copiar esquemas y normas, sin reconocer que éstos al fin de cuentas son eso, esquemas y normas, y que lo que en realidad se manifiesta según ellas es el patrón de comportamiento sociopolítico real de la colectividad, es seguir pretendiendo que la adopción de la norma nos hará cambiar. Esto, es del más puro formalismo que hemos denunciado como característico de la cultura política latinoamericana, y hay que entenderlo para superarlo.

El sistema político costarricense no es funcional ni eficaz. Lo veremos en sus manifestaciones más objetivas y evidentes en el Capítulo IV. Los intentos por reformarlo, tienen que sustentarse en el reconocimiento amplio e integral que proporcionamos en el presente Capítulo, o de lo contrario estaremos incurriendo para variar, en rediseños a medias, formalistas, sin realmente pretender impactar la conciencia –los valores, los principios- del costarricense medio y de nuestros dirigentes políticos y sociales para en verdad identificar colectivamente que hay reformas de reformas, y entre más parciales más se diluye su pretendido beneficio.

Es por ello que retrotraemos el esquema de inicio del Capítulo, para que el lector refresque las intrínsecas e inevitables articulaciones que un sistema político en realidad exhibe en sus varias dimensiones de estructuración del poder político, mas también en las manifestaciones de cómo funciona, qué lo hace funcionar, y cómo cada factor estructural y funcional determina en primera y última instancia, su eficacia para resolver los pequeños y grandes problemas que atañen al modelo de país que se quiere paralelamente, construir.



Fuente: Meoño (2003)

Costa Rica se ubica en el ápice del esquema, respondiendo a un modelo político presidencialista y centralizado. Es el modelo en el que menos representación política y participación ciudadana se puede lograr, por la naturaleza rígida y la poca diversidad de los procesos y mecanismos abiertos al ciudadano, a grupos de interés suyos y a partidos políticos, para intervenir o acceder, e influir, la valoración, toma y ejecución de decisiones públicas de todo tipo y de los voluminosos recursos presupuestarios asociados.

Si se quiere dinamizar más el rol de partidos, grupos y ciudadanos para que se proyecten con mucho mayor protagonismo en esa valoración, toma y ejecución de decisiones públicas y sobre los recursos presupuestarios que al fin de cuentas emergen de la misma colectividad nacional vía impuestos, tarifas, créditos externos e internos, etc., es preciso ampliar las posibilidades orgánicas de una mayor representación política y participación ciudadana. Hay, consecuente e inevitablemente, que desplazar la estructura y funcionalidad del sistema político actual hacia *extremos* a lo largo de la línea central, lo cual exige moverse hacia un parlamentarismo o cuasiparlamentarismo, y hacia un régimen federal o cuasifederal. Pero, tomando debida nota de las implicaciones en los otros factores, o de los otros factores, que intervienen en el diseño integral y viable de un sistema político en términos de todos los componentes señalados en ese esquema ofrecido, con toda la complejidad articulada que hemos proporcionado en el presente Capítulo.

El Capítulo V proporcionará un modelo de rediseño integral que consideramos viable para Costa Rica, aplicando lo elaborado en este presente Capítulo.

Veamos en la praxis, ahora, cuáles son las manifestaciones sociopolíticas que distinguen al país, para conocer a fondo y también de manera articulada, por qué estamos donde decimos estar y de dónde partimos con sentido de realismo y de una unidad de visión de la que, desafortunadamente, creemos el costarricense ha carecido históricamente.

CAPITULO III: ¿CÓMO HA FUNCIONADO NUESTRO SISTEMA POLÍTICO DESDE 1949?

El presente estudio pretende proporcionar una visión muy crítica y muy bien fundamentada sobre el grado de funcionalidad exhibida por nuestro país, o en este caso por el sistema político que caracteriza a Costa Rica. Tal funcionalidad debe valorarse en términos de la eficacia demostrada por dicho sistema para plasmar en la realidad lo que constituye, por legítimo derecho, un modelo de país plasmado en la Constitución Política de 1949.

Saber de dónde viene Costa Rica como nación, estado o colectividad, es fundamental para entender qué rasgos de nuestra historia colonial y patria se nos ha quedado en un nivel de formalismo, o sea de definición formal de principios en la Constitución vigente cada período histórico, que no nos ha permitido sostener y acrecentar los importantes logros que pusieron al país a la vanguardia en el contexto latinoamericano en un sinnúmero de áreas, a pesar de ser en muchos de esos momentos históricos previos a 1970 un país más pobre que otros países latinoamericanos como Chile, Argentina y Uruguay, para citar los casos con los que más se compara Costa Rica en términos de desarrollo integral, o Venezuela, México, Brazil y Perú, países con muchas más riquezas minerales y petrolíferos que Costa Rica.

Pasemos a este diagnóstico de país y sistema político, que permita reconocer en qué hemos fallado tan notoriamente cuando nuestro modelo de país y de Estado en la Constitución, y nuestras leyes superiores que reglamentaban aspectos de esa Constitución en cuanto a un desempeño mucho más racional en materia de dirección, planificación, organización y presupuestación públicas, daban bases para lograr un mucho mejor y más efectivo comportamiento institucional y sociopolítico del que el país ha podido, y debía, acreditar sobre todo desde la década de los setenta.

1. El modelo de país, de sistema político y de Estado en la Constitución de 1949. Su vigencia hoy.

1.1 Reiteración de un formalismo histórico y nada novedoso: presidencialismo y centralización

La estructura y el comportamiento del sistema político, así como del Estado y, por ende, del sector público en Costa Rica, obedecen a la coexistencia dentro de tal sistema, de resabios del siglo antepasado, con algunas aspiraciones al menos formalistas por parte de algunos ilustrados costarricenses, de abrazar elementos modernos y modificaciones provenientes de hechos económicos, sociales y políticos derivados sobre todo de la influencia generada en el país por los avances del Estado Social de Derecho en Europa aunque también en Estados Unidos de América bajo la Administración Roosevelt entre las dos grandes guerras mundiales y, más concretamente, después de la Segunda de esas guerras.

El modelo político y de Estado adoptado en la Constitución Política de 1949, sin embargo, reiteró el sistema hegemónico presidencialista y unitario o centralizado, de toda su historia republicana. No hubo sorpresas, no hubo innovaciones radicales que buscaran experimentar con un sistema distinto, como podría haber sido el parlamentarismo o al menos un régimen cuasiparlamentario, exitoso en la Europa de entonces; ni se apostó por un federalismo o cuasifederalismo, exitoso en los Estados Unidos de América desde casi doscientos años antes, lo que hubiera implicado el establecimiento de al menos la provincia como gobierno intermedio entre la nación y el cantón. No se dio en materia política, las sorpresas relevantes que se dieron en cuanto al modelo de país y de Estado benefactor e intervencionista y empresarial a partir de las varias nacionalizaciones consagradas por la Junta de Gobierno y casi simultáneamente en la Constitución.

No se atrevieron los Constituyentes, siquiera, a experimentar en forma seria con un sistema municipal verdaderamente protagónico, aun sin un gobierno intermedio en la provincia.

Se optó por mantener y fácticamente fortalecer el presidencialismo, según veremos abajo y a contrapelo de lo que muchos analistas han planteado, condenando así al país y sobre todo a las poblaciones lejanas a San José a sufrir un centralismo apabullante en donde el Poder Central asumía, ahora ampliado su ámbito de proyección con una figura fortalecida de ente descentralizado nacional, la prestación total de bienes y servicios a desarrollar y asumir según el modelo de país y de Estado Social de Derecho consagrado en dicha Constitución.

Fue aquél, un sistema totalmente distinto al prevaleciente aun en los regímenes unitarios o centralizados de Europa misma, como lo eran Inglaterra, Francia y Alemania, para citar unos ejemplos en donde no había gobiernos intermedios pero el municipio o gobierno cantonal sí tenía un protagonismo realmente hegemónico en la prestación directa de los muchos bienes y servicios que determinaban el nivel de bienestar de cada población cantonal.

Los casi treinta años entre 1950 y poco antes de 1980, fueron en efecto determinantes en la asunción de objetivos y funciones socio-económicos por parte del Estado con aquel fin superior de materializar el “modelo de país” consagrado en la Constitución Política. Ello provocó un consiguiente surgimiento de muchísimos nuevos programas públicos y muchas nuevas instituciones autónomas de servicios y de empresas públicas, y del consecuente incremento del gasto público que hasta la Administración Figueres Ferrer (1970-74) estuvo correspondido por un relativo equilibrio fiscal entre ingresos y gastos del Gobierno Central, aun ante un manejo subsidiado de los bienes y servicios en manos de muchos de esos entes y empresas públicas que los entregaban, entonces, a costos menores que los costos de producción, según los más populares parámetros de *solidaridad* y *equilibrio* fiscal de la época (los que más podían, más pagaban para compensar a través de prestaciones y transferencias vía acciones estatales o públicas, a los que menos tenían).

Es apropiado afirmar que ese modelo de país en la Constitución Política no se ha alcanzado ni medianamente, y así se responde en este punto a las ilustradas premoniciones que el jurista Mario Alberto Jiménez hiciera hace tantos años y que fueron objeto de nuestro comentario inicial y referencia en Nota de pie de página No. 4.

Puede afirmarse lo anterior no sólo por la constatación recurrente de la precaria situación fiscal y financiera del Gobierno de la República que explotó a partir de la Administración de 1978-82 pero incubada en el gobierno anterior -como hemos señalado-, sino a la luz de los indicadores de desarrollo de confección tanto nacional como internacional que reflejan la casi perenne situación de que el país está “entre los mejores” de América Latina en desarrollo humano y en otros estándares de mediciones complementarias, pero sin llegar a alcanzar los niveles de producción, de productividad y de competitividad económica y de bienestar social de los países del Primer Mundo... en parte debido a la precariedad de su situación fiscal, la cual ha implicado todo este

tiempo alto endeudamiento para financiar el déficit, altos intereses, alta inflación, constantes restricciones para ejecutar los presupuestos institucionales lo cual significa menos inversión infraestructural y social. **Otro es el factor de improvisación y dispendio en la toma de decisiones, asignación y ejecución del gasto público disponible, lo cual produce efectos más devastadores que la restricción misma del gasto, según veremos a lo largo de todo este trabajo.**

En materia de pobreza, de protección de los derechos de niños y adolescentes, así como en desarrollo ambiental, hemos podido constatar de manera directa producto de nuestras investigaciones de muchos años traídas a puntos conclusivos en sendos estudios realizados precisamente al amparo de la Universidad de Costa Rica, cómo ese ideario de país ha sido literalmente esquivado u obviado por nuestra clase política nacional, a pesar de múltiples y constantes proclamas formales o electorales en sentido contrario.²⁷ Y, cómo ello se ha debido a las inadecuadas visiones y malas praxis de todo tipo propias de nuestra cultura política de origen colonial, y de un sistema político anacrónico matizado por el presidencialismo y el centralismo que, como si no bastara con lo anterior, propicia la recurrencia incontrastada de esa misma cultura política.

Tal situación se ha constituido, así, en un círculo vicioso que deja saldos muy negativos en términos de las modalidades de representación y de participación ciudadanas que, en un sistema político distinto, seguramente impactarían más significativamente -como la experiencia incontestable de las democracias industriales y funcionantes de hoy, lo demuestra- los procesos de decisión pública o estatal de maneras mucho más directas y ricas producto de la cercanía y el protagonismo que el ciudadano tiene con respecto a las distintas estructuras gubernativas territorialmente jerarquizadas y legislativa o parlamentariamente diversificadas.

Ello se lograría más naturalmente porque habría mayores y mejores mecanismos de expresión de la representación múltiple de los ciudadanos en muchos más estamentos o niveles gubernativos de elección directa, así como de participación ciudadana, pues el rol y protagonismo de partidos políticos, de grupos de interés como tales y del ciudadano individualmente considerado, encontrarían un mayor espacio real en esa multiplicidad de cargos electivos, de cargos tecnocráticos en instituciones propias de cada ámbito gubernativo o territorial, que entonces estarían más bajo el escrutinio y hasta la influencia directa del ciudadano y de sus grupos representativos.

Es entonces correcto afirmar que la acumulación histórica de ciertos elementos que se manifestaron bajo las condiciones particulares de épocas pasadas según hemos reseñado en el Capítulo anterior, fundamentaron los cambios políticos y estructurales de la economía y de la sociedad costarricense. Es también correcto interpretar que las estrategias ideológicas de los partidos políticos, sobre todo desde principios de la década de los cuarenta, para interpretar y dar respuesta a los problemas económicos y sociales emergentes, los cambios en la economía y la política internacional después de la Segunda Guerra Mundial, las presiones mismas del sector privado y los avances tecnológicos, fueron los elementos modificadores del accionar del Estado.

Pero, es también correcto concluir que dichas modificaciones en el caso costarricense, no innovaron para nada el sistema político prevaleciente, es decir, el sistema presidencial y centralizado de toda una vida, ni tampoco y en gran medida en consecuencia aunque no sólo por ello, el sistema electoral salvo en lo que fue la loable constitución del Poder Electoral, lo cual definitivamente sacó la dirección y control electorales de manos del Gobierno de la República.

²⁷ Nuestros más recientes trabajos de investigación en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y en el Observatorio del Desarrollo de la UCR, desde septiembre del 2001, nos permiten sustentar esta afirmación con mucha evidencia nada casual, sino muy reiterativa de criterios y comportamientos de jefes políticos, funcionarios, académicos, grupos de interés y centros de estudio de los mismos problemas, que dejan mucho que desear en cuanto a la falta de una visión integral, unitaria y articulada que permita conectar un fenómeno con otro, y todos con aquél que determina la eficacia misma del desempeño y accionar del Estado y de sus instituciones, como es el pertinente a cómo se **dirige políticamente** un país. En Apéndices, damos buena cuenta de estos trabajos de manera que el lector pueda precisar.

La centralización gubernativa e institucional que había existido hasta 1948, produjo ciertamente excesos de poder, vicios administrativos, debilidades en los sistemas de pesos y contrapesos dentro del ámbito público, e incapacidad del Estado para responder efectivamente ante las demandas socioeconómicas integrales de la población costarricense.

En épocas previas a 1948, eran pocos los servicios públicos que no estaban bajo centralización gubernativa.

Aproximadamente cinco servicios estaban en manos de organismos descentralizados: un banco nacional, un instituto de seguros de monopolio estatal, una fábrica de licores, un ferrocarril y una institución estatal de seguridad social. Estos cinco servicios indican claramente el rol determinante que tenía el Poder Ejecutivo –conjunto de ministerios- en toda la gestión estatal para la prestación directa de bienes y servicios públicos.

La guerra civil de 1948 y los cambios políticos y estructurales iniciados con la Junta de Gobierno establecida y presidida por José Figueres Ferrer en ese mismo año y durante dieciocho meses, constituyeron un importante hito en las orientaciones que tomaría el Estado y su aparato institucional ante la acumulación de necesidades socioeconómicas de la población, tanto frente a los efectos que produjo la segunda guerra mundial como de cara a las urgentes demandas de los grupos más progresistas de la época por crear una plataforma social y política capaz de acelerar el proceso de desarrollo en que se encontraba el país, sobre todo a partir de las tenaces y novedosas conquistas sociales durante la Administración Calderón Guardia (1940-44).

Es por eso que los cambios políticos y estructurales de entonces impulsaron un modelo de sistema institucional que se distinguió por una fuerte descentralización funcional –no así territorial- de la Administración Pública, quedando ello normativamente consagrado en aquella Constitución de 1949.

No hubo, tampoco, una sustentación conceptual por parte de los Constituyentes que permitiera asegurar en la Constitución misma una coherencia rigurosa entre el modelo de país deseado, y el modelo político e institucional indispensable que había que entronizar para verdaderamente permitir que se superaran real y estructuralmente las rigideces y excesos negativos propios del sistema político e institucional altamente centralizado y presidencial existente antes de 1949. **El sistema político entronizado en dicha Constitución, no varió radicalmente con respecto al sistema imperante**, y ello permitió que las malas praxis históricamente presentes en Costa Rica se mantuvieran en las visiones y comportamientos reales del costarricense aún después de 1949, según lo evidenciaremos de seguido.

Precisamente, las premoniciones que Mario Alberto Jiménez hizo en su momento sobre si ese “modelo de país” en la Constitución Política sería llevado a buen puerto por las sucesivas élites gobernantes, encuentran clara respuesta en el fracaso relativo pero muy real que de hecho se ha dado con ese modelo, inclusive si analizamos críticamente lo que ha ocurrido con respecto a algunos de los “grandes cambios” que este mismo analista consideró de gran relevancia en la Constitución de 1949.

Veamos lo que una fuente académica reciente le atribuye a Jiménez como las novedades de dicha Constitución Política que él visualizó, ninguna de las cuales resiste, a juicio nuestro, el análisis “ácido” de lo que eran conceptos semejantes a la luz del más riguroso arsenal teórico disponible inclusive en aquella época –menos hoy- proveniente de, y prevaleciente en, las concepciones y experiencias con modelos políticos entonces vigentes tanto en los Estados Unidos de América como en Europa y de los cuales se tomaron prestados tantos de esos conceptos o esquemas, a saber: el modelo presidencial versus el parlamentario, y el modelo central versus el federal. Veámoslo.²⁸

²⁸ Consúltese el libro ya referido, *Costa Rica contemporánea. Raíces del Estado de la Nación*, EUCR, 1999, página 48.

Según dicha fuente académica, “...una preocupación central de los constituyentes fue la de mejorar el sistema clásico de frenos, pesos y contrapesos”. Su recuento nos permite descubrir las debilidades conceptuales y fácticas del sistema “clásico” de frenos, pesos y contrapesos que prevaleció entre los Constituyentes de 1949. Literalmente, se lee en el libro referido, página 48:

“El Poder Ejecutivo perdió fuerza con las siguientes medidas”:

- Antes ese poder era ejercido exclusivamente por el presidente de la República; ahora el presidente debe compartirlo con el ministro del ramo correspondiente. Argumenta el autor de esta parte del libro aquí referido, que el presidente y el ministro “deben negociar entre ellos, por ejemplo, el texto de un decreto”.

Sin embargo, si aplicamos una interpretación más rigurosa podemos considerar que tal “pérdida de fuerza” del Presidente no se dio aun en este esquema constitucionalmente normado, ya que el Presidente de la República nombra y remueve a sus ministros con plena discrecionalidad, y esto significa la preponderancia personal y subjetiva del criterio del Presidente ante sus ministros. Por supuesto que el hecho de que el Presidente se vea formalmente obligado a firmar decretos y leyes con cada ministro, lo debía comprometer a designar muy bien a éstos, y debía también comprometer a estos a aceptar con una clara determinación de que su firma vale mucho y debe en consecuencia estar dispuesto a concederla no por amiguismo y mero respeto al Presidente, sino por convicción de que las cosas se están haciendo muy bien en contenido y plenamente sustentadas en lo jurídico.

Los incumplimientos que expusimos en el Capítulo previo con respecto al régimen de dirección política superior en la Ley General de la Administración Pública y al régimen de planificación pública, que precisamente obligan al Presidente y a cada Ministro a dirigir y coordinar de maneras determinadas a conjuntos de entes autónomos y a otros ministerios en cada campo de actividad, imponiéndoles metas y tipos de medios que ordenen sus ACTIVIDADES, **son evidencia fáctica –no teórica- de que esos frenos, pesos y contrapesos “constitucionales” no constituyen en nuestro sistema político e institucional, un marco referencial de uso práctico y real** por parte de quienes tienen que dar cuentas claras de su adecuado cumplimiento, ni de quienes tienen que saber y poder exigirlos en caso de que aquellos no las den.

- Se dotó al Consejo de Gobierno, sigue el libro referido, de autoridad y funciones propias, lo cual según su autor constituyó un debilitamiento de la autoridad del presidente y diluyó el poder antes centralizado en éste.

Es difícil estar de acuerdo con tal conclusión, primero porque la autoridad que la Constitución concede a dicho Consejo de Gobierno es mínima, jamás comparable a la de un Gabinete en un sistema parlamentario según vimos en el Capítulo III. Si bien se fue más allá de la figura del “gabinete” propia del modelo presidencial hegemónico imperante en los Estados Unidos de América en aquel momento, no constituyó ningún debilitamiento real del Presidente en Costa Rica.

- Se dotó a la Asamblea Legislativa, dice el autor en el libro citado, de facultades de control político sobre el Ejecutivo (censura a los ministros y capacidad de investigar lo que considerase oportuno).

También aquí, la praxis nacional socava tan alta expectativa teórica cuando sabemos que tal capacidad de censurar ministros lleva, precisamente, a nada concreto, pues no implica ello la revocatoria del mandato del ministro censurado, tal y como sí ocurre en el modelo parlamentario.

- Se sustituyó el “antiguo y débil Centro de Control por una nueva Contraloría General de la República, para fiscalizar el gasto público y como entidad auxiliar de la Asamblea Legislativa...”.

Si bien en este aspecto sí ha contado el país con un mecanismo significativamente distinto y poderoso para fiscalizar el gasto público, ha sido una persistente preocupación nuestra el constatar que dicho órgano fiscalizador no ha “aprendido” aún, cincuenta años después, a exigir integralmente del Gobierno de la República el más estricto y deseable cumplimiento de leyes que están llamadas a impactar el gasto público de maneras más racionales y efectivas, colateralmente a transformar las actitudes y comportamientos de nuestros gobernantes hacia niveles de una mayor responsabilidad, transparencia y capacidad de liderazgo movilizador de los mejores atributos institucionales y del país, derivados del modelo constitucional de país y de Estado, pero también del modelo de sistema político.

La Contraloría General de la República, y más recientemente la Defensoría de los Habitantes, según profundizaremos adelante en el presente estudio, continúan discurrendo por la vida fiscalizando e indagando sobre deficiencias institucionales pero sin sustentarse en un reconocimiento tan claro como esclarecido de cuán fácil –y obligatorio- es lograr que el Gobierno y sus principales actores dejen de improvisar tanto la organización y ejercicio del poder político, pues la Ley General de la Administración Pública de 1978 sobre todo, y ahora la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, hacen indispensable tal comportamiento distinto, más racional por sectores de actividad, ordenando las actividades de ministerios y entes autónomos para lograr verdadero concierto en la consecución de objetivos gubernativos superiores, y hacerlo vía directrices políticas y planes de desarrollo.

Nada de esto se ha hecho, y el país ha sufrido ostensiblemente tal doble incumplimiento de ese marco legal tanto por parte del Gobierno de la República como por parte de los órganos fiscalizadores por sí mismos y en su irrealizada labor de apoyo superior a la Asamblea Legislativa para que ésta pudiera ejercer un más efectivo e impactante control político sobre aquél.

- Se creó, dice el libro objeto de análisis, el marco para las instituciones autónomas, descentralizadas del Poder Ejecutivo (“lo que se verá un poco más adelante”, según ofrece el texto que estamos revisando). Tal afirmación hay que entenderla en el contexto de este recuento, pues se busca demostrar en ese libro de 1996 cómo el Poder Ejecutivo perdió fuerza con estas medidas.

Sin embargo, si bien el texto referido, “más adelante” arroja algo de información sobre dicho régimen de instituciones descentralizadas, ella no ayuda a comprender el aporte real y la problemática que el país experimentó con ese régimen de autónomas. No relata como debía, el aporte extraordinario que tantos de esos entes dieron al desarrollo del país como lo veremos abajo, pero bajo qué condiciones de una real desarticulación interinstitucional entre ellos y con respecto al Poder Central, situación que permite inferir que tales resultados institucionales pudieron haber sido mucho mayores.

Ni se reconoce en ese libro cómo la “recentralización” que describe a partir de la reforma en 1968 al artículo 188 de la Constitución para eliminar la garantía constitucional en materia de gobierno a tales entes dejándolos sujetos “a la Ley”, o sea a una ley posterior, y sobre todo a partir de la creación del régimen de presidencias ejecutivas en mayo de 1974, ha constituido en sí un factor desestabilizante en el accionar del Estado debido a los excesos que ese régimen de presidencias ejecutivas ha provocado, nunca lográndose por una serie de disfuncionalidades que analizaremos, la tan ansiada mayor articulación de tales entes a la acción de gobierno con sustento en los planes nacionales de desarrollo, ni lográndose ninguna transparencia institucional mayor que la que existía antes de ese régimen (véase en Apéndices, el análisis crítico que proporcionamos sobre el régimen de presidencias ejecutivas).

El clientelismo político partidista que ese régimen ha entronizado, ha más bien desestabilizado y hasta suprimido los mejores atributos de “contrapeso” que las juntas directivas de tales entes ofrecían de frente al poder intimidante del Presidente de la República, antes de tal régimen. La corrupción, la complicidad y la consecuente impunidad administrativa y política en muchas de las instituciones autónomas, han corrido desde entonces paralelas al mal uso que los distintos gobiernos han hecho de las presidencias ejecutivas, entronizando criterios de amiguismo y servilismo que contravienen los mejores principios de autoridad racional legal característicos del más sano concepto de burocracia weberiana y del régimen de carrera administrativa por el que el país precisamente avaló un nuevo “modelo institucional” y de empleo público en la Constitución de 1949.

Más grave ha sido el hecho de que, como se explicará más abajo, el advenimiento de la LGAP en 1978 hacía innecesario dicho régimen de presidencias ejecutivas debido a que con ella, el Poder Ejecutivo adquirió toda la autoridad que necesitaba para dirigir a ministerios y entes autónomos mediante directrices y un régimen claro, transparente y eficaz que hacía entonces innecesario el otro régimen distorsionado y desestabilizador, como lo fue el de presidencias ejecutivas. Pero, ese libro no “denuncia”, es decir no reconoce esta situación para nada, como tampoco lo hacen los más autorizados analistas y fuentes de investigación del fenómeno político nacional.

- Nada de esto nos explica el libro referido, en particular en el siguiente punto tocante al “debilitamiento” del Poder Ejecutivo en la Constitución del 49: “se separaron las municipalidades de la tutela del Poder Ejecutivo, dándoles autonomía, lo cual constituyó otro factor de descentralización”.

El punto a resaltar es que tampoco se cuestiona en este libro de 1999, el flagrante hecho de que cuando en la Constitución de 1949 se habló de descentralización, prefirió el Constituyente privilegiar y fortalecer el modelo centralista que ya prevalecía, en lugar del modelo federal existente y exitoso en aquel momento en Estados Unidos de América, el cual garantizaba un mejor reparto del poder político que sin duda podría haber impactado más positivamente la representación y la participación políticas del costarricense.

Tal reiteración del modelo centralista en esa Constitución de 1949, igualmente privó a las municipalidades de asumir un mayor protagonismo real y directo en el desarrollo de los cantones, dejando tal desarrollo en lo que pudieran eventualmente hacer, como intuía Mario Alberto Jiménez, los responsables de las “futuras administraciones” centrales. El resultado hoy es tan claro como escueto: no han podido esas administraciones nacionales o centrales hacer o realizar, en procura de instaurar el “modelo de país” configurado en la Constitución, lo que administraciones municipales justamente fortalecidas y protagónicas articuladamente con gobiernos provinciales autónomos, habrían podido hacer de haber contado el país con un sistema político integralmente distinto, es decir, descentralizado y parlamentario, y según los parámetros de desarrollo que esas naciones industrializadas con tales sistemas políticos distintos del nuestro ofrecían convincentemente en aquel momento histórico.

Hay otros puntos menores que el libro comentado resalta en este resumen de *novedades* que a juicio de su autor, redujeron la hegemonía del Poder Central en la Constitución de 1949. Nuestros comentarios sugieren otra línea de interpretación, y quedan enunciados para apoyar los análisis interpretativos que se proporcionan en Capítulo III, sobre las disfuncionalidades de nuestro sistema político unitario y presidencialista.

Reconozcamos, entonces, que la nueva estrategia de desarrollo del país, del sistema político y del Estado consolidada en la Constitución Política de 1949, dio legitimidad al surgimiento de las instituciones autónomas en un esfuerzo de descentralizar la acción estatal a cargo del Poder Central, mayormente impulsado por la reacción anticentralista que produjo el régimen administrativo previo a 1949.

La descentralización funcional o administrativa consolidó la intervención estatal creciente en la economía, ciertamente restándole fuerza al Poder Ejecutivo pero como Poder Central momentáneamente, y al régimen municipal. Esta fórmula presentó, de hecho y de derecho, una contradicción fundamental: “institucionalizó” la descoordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas así activadas, en el sentido de que se promovió una descentralización funcional sin determinar las relaciones de una verdadera y efectiva articulación política entre los nuevos entes, y el Poder Central.

1.2 Estado Benefactor y Empresarial: intervencionismo solidario efectivo... hasta cierto punto.

Por otra parte, la intervención estatal a través de dicha modalidad de entidad autónoma nacional, fortalecería y desarrollaría la actividad empresarial pública como un medio de impulsar el desarrollo económico y social de la nación.

En los ámbitos nacional y local de gobierno, se encuentra una amplia intervención reflejada en los objetivos y funciones de las instituciones públicas. El Gobierno, en sus diversos niveles, tiene un ámbito de acción general que es respaldado por el artículo 50 de la Constitución, que dice: “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”.

Como se mencionó anteriormente, el marco normativo constitucional no sólo hace referencia a la cobertura por parte del Estado de objetivos y funciones concernientes al “bienestar de todos los habitantes del país”, sino que fomenta aún más su intervención en otras áreas con respecto al pasado.

Entre las múltiples funciones, consideremos las siguientes:²⁹

- ❖ Con respecto a la educación y a la cultura, la Constitución impone al Estado costear, además de la primaria, la enseñanza preescolar y la secundaria. Lo obliga asimismo a contribuir al mantenimiento de la educación superior, y a garantizar alimento y vestido a los estudiantes indigentes.
- ❖ La Constitución también consagra la obligación del Estado de instaurar un seguro de desempleo, de proteger integralmente a los niños, adolescentes y sus padres, a dirigir acciones concretas contra la situación de pobreza así como en materia de afectación negativa del ambiente y de los recursos naturales.
- ❖ Su artículo 50 define a un incuestionable Estado promotor de la producción y distribuidor de la riqueza de las mejores formas posibles.
- ❖ Consagra, según hemos anticipado criterio atrás, una autonomía muy cuestionable de las municipalidades, asignándoles la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón pero cuidándose de no especificarlos y de dejarlos, más bien, bajo la inminente futura asignación a entes “descentralizados” nacionales.
- ❖ La descentralización funcional del Poder Ejecutivo se hace patente por medio de la creación de instituciones autónomas, las que la propia Constitución crea y las que ella define, cuales son:
 - a. Los bancos del Estado
 - b. Las instituciones aseguradoras del Estado
 - c. La Universidad de Costa Rica y demás instituciones de educación superior
 - d. El Patronato Nacional de la Infancia
 - e. Las Municipalidades

²⁹ Véase *Evolución socioeconómica de Costa Rica*, OFIPLAN, 1980, para un análisis detallado de estas referencias institucionales y otras económicas de relevancia para entender lo que era Costa Rica hasta la década de los setentas.

- f. Los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros.
- ❖ La creación del Tribunal de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido: encargarse de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, y tiene rango de órgano de Estado
- ❖ El establecimiento del Régimen de Servicio Civil para toda la Administración Pública, concepción constitucional que según diversos analistas fue tergiversada posteriormente al promulgarse el Estatuto de Servicio Civil abarcando solamente a los servidores del Poder Ejecutivo.

En la década de los setenta, el Estado creó 50 entes públicos, entre ellos empresas estatales en casi todos los sectores de actividad de la economía del país, pero especialmente en el de las industrias manufactureras, transporte público, almacenamiento y comunicaciones y en el de los establecimientos financieros, seguros e instituciones de fomento.

El partido Liberación Nacional y la Junta Fundadora de la Segunda República (de la misma filosofía política) crearon 74 instituciones de las 113 establecidas en el período 1950-80; el Partido Unión Nacional creó 18 entes.

Por otro lado, y buscando subsanar una recurrente omisión por parte de analistas y fuentes acreditadas de investigación de problemas nacionales, conviene señalar que **las nociones de regiones y sectores como ámbitos diferenciados de desarrollo socio-económico** con protagonistas o actores distintos de los que distinguen a las cúpulas nacionales, no han sido reconocidas como nociones política e institucionalmente válidas y necesarias.

Ello impidió, incluso en América Latina, que tales nociones se percibieran y manejaran explícitamente como ámbitos de acción política e institucional que podían ordenar de mejor manera el mismo fenómeno de la intervención y crecimiento institucional del Estado con un mayor sentido de coherencia y racionalidad, incluso económica o presupuestaria.

En efecto, las nociones de regiones y sectores que aparecieron ya en algunos países latinoamericanos desde la década de 1960, no lo hicieron como amarradas o sustentadas en la noción de ámbitos de desarrollo ni de procesos y fenómenos de políticas públicas, ni en una forma articulada entre sí ni como componentes de un modelo político articulado en el que lo regional implicaba un reconocimiento explícito a la conveniencia de descentralizar el poder político nacional hacia ámbitos inferiores.

La regionalización del desarrollo y la sectorialización institucional, se manejaron con criterio de la más pura vertiente tecnocrática sobre “planificación del desarrollo”, reproduciendo así la problemática propia de la evolución misma de la planificación en América Latina en el sentido de lo que era una práctica de producción tecnocrática de estudios, diagnósticos y planes globales de desarrollo **desarraigados de viabilidad política y técnica** con respecto de los procesos reales de lucha, negociación, presiones, conflictos, toma de decisiones, rechazos populares, ineficacia y reacciones ante la acción estatal-burocrática, que en conjunto se siguen dando -con o sin el reconocimiento expreso del tecnócrata de la planificación- en los ámbitos de regiones de desarrollo y de sectores de actividad.

En Costa Rica, se planteó en 1976 desde la entonces OFIPLAN, una visión conceptual sobre políticas públicas, en la que regiones y sectores constituían puentes –como ámbitos de desarrollo- entre el ámbito de política global o del fenómeno global de desarrollo del país, y el ámbito de desarrollo y de políticas asociado a cada institución pública en particular. Se reconoció la experiencia latinoamericana de entonces, y la incipiente experiencia nacional sobre “planificación regional” y la única sectorial que había como era la del sector agropecuario, también como “instancia de planificación”.³⁰

³⁰ *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, op. cit., 1988, ofrece un muy claro recuento sobre tales procesos en su Capítulo IV. Pero también *Administración Pública. Teoría y Práctica*, op. cit., 1980, y sobre todo en su

Todo un esfuerzo de transformación burocrática y política se dio durante tres Administraciones sucesivas –de Arias Sánchez a la primera mitad de Monge Alvarez, pasando por Carazo Odio-, mostrando un caso muy interesante de persistencia y continuidad que arrojó logros significativos, pero no contundentes por los pasos atrás que se dieron también entre un gobierno y el otro mientras unos pocos tecnócratas lográbamos convencer a los nuevos jefes al inicio de cada Administración. En las siguientes secciones, se proporcionará un recuento crítico más detallado de estos procesos.

Es útil identificar que hubo razones importantes que explican las insuficiencias y dificultades para la no consolidación de dicho esquema y proceso como una vía totalmente válida aún al día de hoy para intentar una profunda reforma del Estado costarricense. Una muy relevante, tuvo que ver con la ausencia de reconocimiento y compromiso en cuanto a tales planteamientos y experiencias a nivel de nuestros propios partidos políticos, dándose así una inadecuada sensibilidad e información política entre los cuadros de dirigentes que llenaban luego la estructura de dirección superior de las instituciones, sin reconocer las implicaciones e instrumentalidad política de tales esquemas y sus medios de acción para mejorar sustancialmente la gestión del Estado y su impacto en el país.

Uno de los cometidos del presente estudio es, así, señalar factores esenciales sin cuyo reconocimiento integral no será posible partir de una base sólida de cuáles son nuestras debilidades políticas, sociales, económicas e institucionales, y cómo construir consecuentemente una estrategia integral de desarrollo nacional y de conducción eficaz de los procesos concomitantes.

La descentralización integral, real, del poder y de la institucionalidad como hoy la conocemos, y el acercamiento a un régimen cuasiparlamentario, es un marco ideológico de referencia obligada. De lo contrario, no trascendería el país el simple objetivo de “modernizar” por modernizar instituciones privilegiando enfoques marcadamente privatistas –en el sentido de que provienen del contexto de la administración de negocios anglosajona, sobre todo-, y siempre con visión y efectos fragmentados que impiden al país dar un gran salto hacia el desarrollo sostenible con beneficio para todos, superando la pobreza y consolidando la capacidad de generar sana riqueza con máximo aprovechamiento de la explotación racional y razonable de nuestros recursos nacionales y naturales.

Si las reformas que se acometan en el país en los próximos años inmediatos no se orientan a una profunda y seria descentralización del poder político y de la administración de los recursos públicos hacia ámbitos territoriales y nuevos actores sociales en éstos, cualquier cambio orgánico o jurídico que se pretenda como “modernizador” de la organización del actual poder central será un cambio cosmético solamente.

Si, además, las reformas no consideran la necesaria recomposición de la estructura institucional horizontal del sistema político para moverse hacia un modelo parlamentario o cuasi, entonces los beneficios de una transformación del sistema sólo en su estructura vertical, serán bastante menores.

segunda edición de 1986, refiere tal proceso como una visión autóctona costarricense, y ofrece una justificación teórico-conceptual de todo el tinglado político-administrativo, y los procesos concomitantes, que caracterizaban y debían caracterizar a dicho tinglado y procesos de políticas públicas. Se trata de una propuesta sumamente original que no se reproduce en ningún otro libro que conozcamos, ya que fundamentalmente es el desarrollo que hicimos de un planteamiento propio que, quizás por articulado más que por complejo, ha sido poco comprendido por académicos que pudieron haber contribuido más a su interpretación y aplicación constructiva. Según señalaremos adelante, es posible que nuestra clase política no se ha sentido cómoda con esos enfoques –o bien no los han estudiado, o habiéndolos hecho no los han comprendido- y entonces han encontrado muy difícil aplicarlos con convicción, a pesar de sus bondades intrínsecas para facilitar un excelente Gobierno.

Todo lo anterior cobra especial fuerza cuando vemos con cuánta facilidad nuestros analistas, incluso serios académicos de tiempo completo y nuestra clase dirigente, y muchos analistas foráneos que escriben importantes obras que se difunden ampliamente en nuestras aulas universitarias y en círculos de Gobierno, sostienen que la fase del Estado-Empresario y Benefactor ya terminó, y que hoy impera el Estado-Neoliberal.

Tal vez eso es así en otros países latinoamericanos, pero no en Costa Rica. Nuestro Estado en Costa Rica nunca ha dejado de ser ni Benefactor ni Empresario desde 1948, y más bien ya era “empresario” antes de la Constitución de 1949.

El término “empresario” se acuñó, sin embargo, en la década de 1970 cuando el Estado en toda América Latina incursionó, como por epidemia –recuérdese la abundancia de los “petrodólares” y la influencia de los muchos vasos comunicantes entre gobiernos social-demócratas inspirados por sus homólogos europeos sobre todo- en actividades comúnmente de corte privado, asumiéndolas bajo formas de propiedad accionaria y derecho mercantil privado. Fue esta “vertiente” de la actividad empresarial del Estado la que entró en crisis a fines de la década de los setenta ciertamente, y le correspondió a la Administración Carazo Odio cuestionar todo lo que se había hecho con CODESA desde la Administración anterior de Oduber Quirós (74-78), e iniciar un proceso de liquidación de sus empresas, proceso que se prolongó literalmente hasta la Administración Figueres Olsen (94-98).

Los hechos que interesa destacar, son:

a) un Estado que como el costarricense dedica más de un 60% del total del gasto público, a gasto social (inversión infraestructural, promoción social; desarrollo social propiamente en tantas áreas como educación, salud, agua potable, etc.), no puede dejar de ser considerado un Estado-Benefactor. Sobre todo si la estructura programática asociada a dicho gasto refleja una amplia visión de promoción social, de equidad en la distribución de la riqueza nacional, y de asistencia misma de los más desposeídos. Hay también políticas generales dirigidas a una población no diferenciada que requiere aún del soporte estatal para salir adelante, y hay políticas particulares dirigidas a grupos particulares de beneficiarios. Lo importante es rescatar la noción de que el Estado costarricense no ha dejado de ser -Benefactor o -Bienestar;

b) por otro lado, un Estado como el costarricense que todavía maneja en una proporción aproximada a un 40% del total del gasto en electricidad, telecomunicaciones, combustibles, seguros comerciales, bancos, acueductos y alcantarillados, salud, educación, vivienda, promoción turística, promoción de la producción industrial y agrícola y su respectiva promoción y comercialización en apoyo de pequeños, medianos y grandes productores, y así en otros campos, no puede ser considerado como que dejó de ser Empresario.

Piénsese que en todos estos campos hay, en Costa Rica y en otros países, una manifiesta intervención de empresarios privados, y sus actividades son, en consecuencia, empresariales, y coexisten con las estatales. Esto no ha cambiado en Costa Rica, y por ello urge reconocer que tal activismo empresarial en manos del Estado debe encontrar un desahogo en la modernización de las reglas del juego que todavía gobiernan esas actividades, por conservadurismo, por miopía política y gerencial, por esnobismo jurídico, o por simple desconfianza en el funcionario costarricense. De aquí nuestra propuesta global e integral en el Capítulo final de este planteamiento.

La actualidad de la discusión sobre eficacia y eficiencia.

Recordemos uno de nuestros artículos en página 15 de La Nación: *Eficiencia o eficacia en la crisis actual...?*, de septiembre de 1982. Decíamos entonces: “El descalabro financiero de muchas empresas e instituciones públicas, no refleja en modo alguno, como algunos pensadores liberales opinan, el fracaso del Estado empresario y productor en Costa Rica... Obviamente, la productividad con que una institución, o sectores de actividad, utilizan sus recursos, ciertamente afecta los niveles de eficacia que se buscan con tales acciones institucionales, pues agotan recursos de todo tipo que podrían aprovecharse más racionalmente precisamente en la prestación de más y mejores bienes y servicios sociales y económicos... Esto es así con el ICE, INS, CCSS, ICAA, todas instituciones que han logrado razonables niveles de eficacia pero con altos índices de ineficiencias... RECOPE y CODESA caen en este cuadro como casos de empresas públicas mayormente ineficaces e ineficientes. Pero la conclusión no está en que ello ha ocurrido porque así es de “irremediable” con el Estado “empresario”. Ni la solución, como muchos creen, está únicamente en someter estas dos empresas públicas a la Ley de Administración Financiera y a la Ley de la Contraloría General de la República, pues los otros casos de “instituciones autónomas” ya citados, no han sido precisamente más “eficientes” por haber estado éstas sometidas a tales controles. El problema es más de fondo, y sin embargo, más sencillo de solucionar, si sólo se acepta que la Administración Pública es una materia distinta de la administración privada, y que esto requiere formación amplia pero especializada. Nuevos criterios y esquemas de dirección política y gerencial, de organización, de planificación socio-económica y administrativa, de coordinación, y de control y evaluación de eficiencia y eficacia, son indispensables en la Administración Pública costarricense”.

En el presente Capítulo, se busca sustentar cuál es la naturaleza de estos problemas desde una óptica política-institucional actualizada, y el por qué de los cambios que se proponen hacia un modelo viable, integral y eficaz de Estado y sistema político para el siglo XXI.

El gran supuesto que ahora se asume para ello, sigue siendo el de hace tantos años: Costa Rica no estaba ni está preparada para una gran privatización de activos estatales, pues el Estado ha sido históricamente eficaz y productivo, más que en otras naciones latinoamericanas. Ello no significa que no pueda haber “aperturas” de los monopolios estatales otrora exitosos bajo condiciones históricas distintas, en la medida en que, como hemos planteado tan reiterativamente durante décadas, no sea posible o viable recuperar tal desempeño exitoso bajo esquemas más modernos y flexibles de esos mismos “activos” estatales. El país requiere, sobre todo, de un cambio global, integral, coherente, que traslade poder real a los ciudadanos a través de una efectiva y novedosa descentralización del mismo, y sobre todo, de cara a la cultura política inhibidora de ese o de pequeños cambios que nunca acaban en nada positivo para el país.

El *sistema-país*, ciertamente, no ha funcionado de acuerdo a como fue visualizado en la Constitución Política de 1949. Si bien toda consecuencia admite un análisis de causa directa, en este caso hay que hablar, precisamente, de un sistema-país, lo cual exige partir de un reconocimiento de causas principales y causas menores, causas directas e indirectas, que en conjunto acaban condicionando la funcionalidad óptima de ese sistema-país.

Se ha asumido en este trabajo como hipótesis mayor, el presupuesto de que **el Estado es parte orgánica del sistema político**, y de que la funcionalidad de éste tiene un impacto determinativo sobre la dinámica y eficacia de aquél por cuanto es dicho sistema político el que establece normas, patrones y esquemas que privilegian o limitan la representación política del ciudadano o del pueblo como tal, mas también su participación política en las estructuras y procesos de decisión y de acción que más afectan o determinan el nivel de bienestar socioeconómico y ambiental del colectivo nacional, de segmentos o grupos, de asentamientos humanos como tales, y del individuo particularmente considerado. Este concepto obliga a visualizar, y entender, que el fenómeno político de un país como Costa Rica se lleva a cabo, dentro de sus confines a sabiendas de que hay confines externos que influyen notablemente, en ámbitos

en donde concurren diversos actores en primera persona o a través de representantes, e individuos que actúan en nombre del Estado y sus instituciones, para valorar situaciones de todo tipo, decidir sobre ellas, y actuar de manera directa e indirecta para resolverlas.

Son estos ámbitos de encuentro político los que ha costado visualizar colectivamente. Los mismos individuos que tienen intereses obvios en incidir en aquellos procesos y decisiones estatales que los comprometen –beneficiándolos, perjudicándolos o simplemente dejándolos en una misma posición que pueden no querer mantener voluntariamente–, no parecen tener claro en este país de esa situación, y del derecho que les asiste para exigir la activación de esquemas y mecanismos formalmente promulgados en leyes y decretos desde hace décadas.

La baja funcionalidad del sistema político malogra, en mucho, la conciencia participativa del habitante de este país en procesos valorativos y decisorios que lo afectan. Es importante proporcionar un análisis más detallado y crítico, así como interpretativo, de lo que ha pasado en Costa Rica en los últimos treinta años y que ha incidido en que el modelo centralista y presidencial de la Constitución del 49, y los procesos vigorosos en lo económico y social desencadenados con mayor sistematicidad y continuidad hasta más o menos mediados de los setenta, hayan enfrentado una evidente desaceleración e inestabilidad que no es posible comprender vía análisis de aspectos puramente económico-financieros, ni jurídicos, ni del factor partidos políticos en abstracto, ni aspectos electorales en particular. El factor de **cultura política** se hace evidente en el análisis de fondo que la situación amerita. El país ha avanzado, ha cambiado, y no para mal en todo sentido, aunque sí en muchos aspectos. Pudo avanzar mucho más, y puede hacerlo aun dentro del rígido y disfuncional sistema política e institucional vigente. Es preciso comprender los factores convergentes que han hecho del país un sistema que avanza a medias, no total ni sosteniblemente. Hay una evidente mediatización del cambio político institucional registrado desde mediados de los setentas, cuyo reconocimiento profundo permite comprender mejor por qué el país ha cambiado pero tan inestable y desordenadamente, beneficiando a unos y perjudicando tanto a otros en materia económica y social, cuando los beneficios pudieron –y pueden– ser mucho mayores generando así un mucho mayor impacto del voluminoso y creciente gasto público efectivamente disponible y ejecutado todo este tiempo.

Pasemos a estos análisis que permitan reconocer mejor lo que ha sido un proceso de cambio a medias, con sabor, en muchos casos, a estancamiento sociopolítico y económico.

2. La “estática” del cambio político-institucional en los últimos treinta años

Para comprender aun mejor lo que pasa hoy en nuestro sistema político-institucional, es útil analizar lo que muchos en el país analizan en materia de “reforma del Estado”, tema tan traído a colación por tantos como sinónimo de la problemática política-institucional del país.

Es en este sentido útil realizar un recuento global de procesos de los que hemos podido ser protagonistas, investigadores y analistas críticos. Con ello, se busca contribuir con una memoria escrita que no dé lugar a especulaciones o manejos infundamentados del por qué de los problemas de hoy, sin reconocer los factores causales que aún prevalecen sin ser confrontados en serio e integralmente.

Mientras esto no se reconozca y estudie a fondo, se seguirá ignorando o pretendiendo ignorar qué tan recientes son las causas, y cuán lejanas otras, que dieron origen específico a todos y cada uno de los problemas que de seguido serán objeto de análisis. Y, sobre todo, cómo incide en todo ello la dinámica inexorable del sistema político instaurado en la Constitución de 1949, una “dinámica” que más pareciera reflejar, a partir de la década de los ochenta, una resistencia al cambio político, lo cual ha repercutido enormemente en que el cambio institucional y de estrategias de desarrollo haya sido apropiado en los primeros años después de 1949, pero estéril en la segunda mitad del período que nos ocupa, hasta el día de hoy. Comprender por qué los costarricenses somos tan estáticos ante el cambio político y social según los tiempos, es importante pues ello nos dará aún más respuestas como las ofrecidas en la última sección del presente Capítulo.

Tal actitud por muchos, conduce a otra muy común en nuestra cultura política de país “en proceso de desarrollo”: nadie asume responsabilidades por esas causas, y al final todos se cobijan en dicha evasión y plantean soluciones unilaterales muy ambiguas que no confrontan las causas de origen y, en consecuencia, no resolverán tampoco los problemas de fondo del país.

O, peor aún: al pasar esas causas o factores múltiples y extraños delante de nuestros ojos, no atinamos a verlas pues no estamos capacitados para reconocerlas, y entonces ni siquiera son reconocidas en los muchos análisis sobre qué anda mal en el país y por qué razones. En consecuencia, no se plantean ni medias soluciones integrales, y muchas de las que finalmente se diseñan y busca ejecutar, no resuelven esas causas de fondo y trasfondo.

2.1 Las percepciones erradas sobre el tema de la “reforma del Estado”

Hay que comenzar por cuestionar lo que ciertos medios de comunicación, líderes de opinión, académicos y grupos de interés enfatizan públicamente sobre este tema, omitiendo muy importantes antecedentes históricos: que el proceso de reforma del Estado comenzó en Costa Rica en la década de los ochenta, pues lo asocian a los fuertes y concretos cuestionamientos y exigencias tanto del Fondo Monetario Internacional como del Banco Mundial realizados a finales de la Administración Carazo pero, sobre todo, materializados a principios de la Administración Monge Alvarez, y de manera concreta en lo que fueron los contenidos de los primeros convenios con el FMI y del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE 1) negociado en dicha Administración según se registró atrás, y aprobado en 1985.

Tales requerimientos externos buscaban efectivamente reducir el tamaño del Estado mediante la disminución de la planilla pública y de diversas transferencias presupuestarias de gran impacto como eran las pensiones y el gasto de las universidades públicas, así como mediante la venta de un sinnúmero de empresas estatales consideradas por dichos organismos como que no debían ser estatales, venta que podría aportar –según esa tesis- enormes recursos en efectivo que permitieran al Gobierno reducir o pagar su deuda interna y externa y eliminar así el problema asociado al déficit fiscal consolidado que entonces ya menoscababa la hasta entonces relativa eficacia de resultados del Estado costarricense y de su Administración Pública. Igualmente se buscó abrir los mercados financieros desmonopolizando los depósitos en cuenta corriente y privilegiar las exportaciones de productos nuevos o no tradicionales, entre varias otras cosas³¹

Se comprometió nuestro Gobierno también con eliminar las voluminosas transferencias presupuestarias que con cargo al Presupuesto Nacional se hacían a muchos de esos entes generadores de infraestructura pública y de programas sociales, lo cual generó un aumento considerable a partir de 1982 en las tarifas de todos esos servicios y bienes, ocasionando un gran impacto en el costo de vida al ciudadano costarricense.

Además, se pactó que el Gobierno dirigiera e integrara las finanzas públicas como un “único sistema” consolidado, pues ello permitiría conjugar el creciente déficit del Gobierno Central (gasto

³¹ Véase la obra citada previamente de Wilburg Jiménez Castro, EUNED, 1999.

del conjunto de ministerios y transferencias a pensiones y universidades como se dijo arriba) con los superávits que inevitablemente se empezarían a producir por parte de esos entes descentralizados del Poder Ejecutivo, mediante dos vías: el aumento de tarifas de bienes y servicios para que reflejaran el costo real de éstos, y la cómoda política de obligar a dichos entes a “subejecutar” sus presupuestos de gastos e inversiones para forzarlos a producir cada año un superávit ficticio que permitiera, a su vez, paliar el déficit del Gobierno Central mediante la compra de bonos. Así surge, sin duda, una causa importante de la incontenible pérdida de eficacia y productividad o eficiencia de muchas de nuestras otrora competentes instituciones descentralizadas, hasta la fecha.

La verdad es que en Costa Rica ha habido, antes de la década de los ochenta, persistentes aunque mayormente tímidos y desarticulados esfuerzos por reformar el Estado y la Administración Pública a la par de algunas iniciativas de reformas político-electorales. **La última gran reforma político-institucional con visión global e integral del siglo veinte, a nuestro juicio, fue la ejecutada en el período 48-49**, tanto durante la Junta de Gobierno de don José Figueres Ferrer como la definición política, jurídica e institucional de país, realizada en la Constitución Política de 1949. Y, ya hemos señalado que ésta no modificó para nada el modelo político sustancial centralista y presidencial.

Se ha tratado de reformas menores, casi todas encaminadas después de 1949 a *articular* de nuevo el desempeño de Gobierno Central con los numerosos entes descentralizados que surgieron con sustento en el Art. 188 de dicha Constitución Política. La primera de ellas, fue la promulgación de la primera Ley de Planificación Económica de 1964.

Nos interesa, por la naturaleza globalista e integral del presente estudio, enfatizar en este punto que la praxis en **el país hasta 1974-75 en materia de “reforma del Estado”, se había circunscrito mayormente**, salvo algunas de las otras reformas constitucionales y legales sobre planificación, autonomía de gobierno, juntas directivas de entes descentralizados y régimen de presidencias ejecutivas, a la aplicación de **enfoques básicamente administrativos, y de carácter microanalítico, concretamente de organización y métodos**. Se trataba, cuando mucho, de esfuerzos de reformas administrativas, no político-institucionales del Estado, y mucho menos del sistema político mayor en que éste se inserta.

La misma competencia asignada a OFIPLAN por la Ley de Planificación de 1964, y supuestamente reforzada en la reforma a ésta de 1974, le adjudicaba una proyección en materia de “análisis administrativo” y “organización y métodos” como vía para “modernizar la Administración Pública”, a la vez que establecía una Comisión de Eficiencia Administrativa, enfatizando así, básicamente, los aspectos muy procedimentales y estructurales, no comportamentales ni procesales, de las instituciones. Se trataba de enfoques muy propios de las teorías administrativas anglosajonas de principios de siglo, identificadas como “mecanicistas” y “científicas”: estudios de trámites, procedimientos, de espacio, de plazas, de estructuras pero con visión “organigramática”, es decir, con intención de diseñar unidades, departamentos, direcciones, y reflejar muy bien las relaciones de jerarquía, coordinación o asesoría entre éstas, y los procedimientos a establecer para hacerlos funcionar “integradamente”.

No había en el país entonces conciencia ni investigaciones, ni desarrollos teórico-conceptuales, sobre el fenómeno organizativo global como tal, y mucho menos había interés académico o tecnocrático, ni capacidad, de investigar este fenómeno articuladamente con los fenómenos políticos, culturales, motivacionales, comportamentales, jurídicos, presupuestales, que caracterizaban a las instituciones de aquellos días, así como a los distintos tipos de jefarcas y funcionarios de jefatura y técnicos de todo nivel en sus interacciones dentro de las instituciones y externas con grupos de interés e individuos y partidos políticos. Y menos aún, había interés intelectual por conocer el funcionamiento global del aparato institucional público como tal, pues imperaba el énfasis y el interés en lo que cada institución hacía internamente. Cuando mucho, el deseo de plasmar gráficamente cómo estaba organizado el aparato estatal y su administración pública, se concretaba en *organigramas* que mostraban tal división institucional y de órganos de una manera sumamente estática.

Por otro lado, la planificación pública era indicativa y muy macroeconomicista, con desatención de lo social y de lo administrativo/gerencial, y sobre todo, ejercitada por el órgano central de planificación con poca o ninguna participación activa de las instituciones mismas que, teóricamente, debían estar reguladas por el Plan Nacional de Desarrollo resultante.

Un clásico de 1964 que aún desnuda las debilidades de nuestra cultura política

Albert Waterston, en su excelente libro hecho por encargo del Banco Mundial, intitulado "Development planning: lessons of experience", de 1964, marcó un hito en la forma de ver, entender y enfrentar la planificación del desarrollo en el mundo entero. El libro fue producto de una investigación de varios años encargada por el Banco, y descubrió las terribles omisiones y desarticulaciones entre los esfuerzos de planificación económica que los gobiernos realizaban, con los esfuerzos de programación presupuestaria emprendidos por éstos en total divorcio con aquellos, así como con respecto a los esfuerzos en materia de política social. Dramáticamente, también proporcionó incontestable evidencia sobre cómo los economistas planificadores, y otros planificadores que laboraban aisladamente entre sí, en conjunto ignoraban las realidades y los requerimientos en materia administrativa, organizativa y gerencial de las instituciones públicas, lo cual al final de cuentas hacía que los planes económicos y otros, fueran inviables por cuanto se formulaban por especialistas que no tenían ni el menor interés ni la menor idea sobre cómo medir y prever la incidencia de la capacidad administrativa y gerencial en la ejecución de los planes. Aparte de ello, no había una ligazón inteligente ni sólida entre planificadores económicos, y los políticos. Esta resumida visión, dramatizaba en aquella época una situación compleja e ineficaz para el accionar de los gobiernos que, retrotrayéndola al día de hoy, sigue pareciendo actual en muchos aspectos de actitudes y gestión técnica y administrativa con que se visualizan y gerencian nuestras instituciones y, por decir algo global, nuestra Administración Pública... 39 años después de esa extraordinaria denuncia mundial, y tan acreditada, hecha para el Banco Mundial!

Las instituciones públicas, por su lado, contaban en esa época con unidades de "organización y métodos" que también producían, internamente, estudios de espacio, de tiempos, de procedimientos, y de "rediseños organigrámicos", con poca afectación sobre los procesos comportamentales y motivacionales al interior de las instituciones y, definitivamente, nunca entre éstas.

El panorama reduccionista descrito, se completaba con la profusión en nuestro país de asesores internacionales y de organismos idem, como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), que privilegiaban también las técnicas de organización y métodos, un poco de análisis administrativo en el mejor de los casos, y aspectos sobre "presupuesto por programas", pero todos sin esa visión global, macro, y sobre todo investigativa de la realidad interinstitucional, que pudiera arrojar información agregada nacional y sustentar estrategias o políticas también globales e integrales, o macroadministrativas.

El ambiente era semejante en América Latina, aunque ya a través del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo de los gobiernos latinoamericanos con sede en Caracas, se empezaba a plantear en distintos eventos e intercambios, la necesidad de remontar esos enfoques reduccionistas y elevar el nivel y categoría de la actividad de investigación y diseño estratégico macro administrativo con miras a producir soluciones modelísticas macro, globales, integrales, orgánicas, de valor para toda la Administración Pública.

A ello, Costa Rica como país contribuyó a través del CLAD por medio de sus verdaderamente tempraneros planteamientos e iniciativas críticas y prospectivas, sobre todo urgiendo la necesidad de "leyes orgánicas de la administración pública" que permitieran a los gobiernos enfrentar las grandes desarticulaciones interinstitucionales que casi todo país de la región mostraba en ese campo. Ya en 1974-75 blandíamos esa tesis, entonces, con algún sustento relativamente bien informado de lo que venía siendo el proyecto de Ley General de la Administración Pública que dormía el sueño de los justos en nuestra Asamblea Legislativa.³²

³² En mayo de 1980, presentamos la ponencia *Proyecciones sobre el papel de la Administración Pública costarricense en la década del 80*, en la Mesa Redonda "Proyecciones sobre el papel de las Administraciones Públicas en la década de 1980",

La Administración Oduber Quirós –1974/78-, por ejemplo, no produjo un Plan Nacional de Desarrollo sino hasta abril de 1978 –al final de su Administración-, pero sí fue consistente dicho Presidente en el uso sistemático del “libro verde” que el PLN había ofrecido en campaña electoral, como programa de gobierno desde el primer día de su gestión.

Fue ese muy bien elaborado programa electoral, el que constituyó el documento-partitura que guió la acción gubernativa a nivel de Consejo de Gobierno semana tras semana, con el apoyo superior del excelente grupo coordinador de muy alto nivel que se constituyó en la Presidencia bajo la dirección del Primer Vicepresidente de la República, Carlos Manuel Castillo (q.d.D.g), quien había sido designado como Ministro de la Presidencia.

Dicha partitura motivó y comprometió en una gestión bastante articulada, a todo jerarca de ministerio y ente descentralizado, lo cual aunado a la creación en mayo de 1978 del Régimen de Presidencias Ejecutivas, permitió al Poder Ejecutivo desplegar una labor de intensa y eficaz coordinación política e institucional hacia el cumplimiento de más del 85% de las metas o compromisos adquiridos en campaña electoral con sustento en aquél “libro verde”.³³

Aparte de tales logros de los cuales es posible aprender para sustentar una gestión gubernativa exitosa sin grandes costos ni nuevas leyes ni aparatajes tecnocráticos sobredimensionados, es deseable también no olvidar aquellas distorsiones en esa misma Administración que también llevaron a grandes yerros que entronizaron prácticas políticas, así como las bases de un endeudamiento externo y de una mala administración financiera/presupuestaria, más un acentuado paternalismo estatal sin contrapartida de responsabilidad ciudadana, que en conjunto generaron disfuncionalidades muy perniciosas del sistema político e institucional que, lamentablemente, ningún partido político posterior ha buscado o podido erradicar. Más bien, las han confirmado y profundizado usufructuándolas en interés propio y nunca en interés nacional, enfrentando el país hoy día vicios difíciles de retrovertir pues han crecido a la par de un clientelismo político muy fuerte al que están asociados los partidos políticos mayoritarios y muchos de sus dirigentes con aspiraciones presidenciales o diputadiles, además de múltiples grupos de interés nacidos al calor de esas malas praxis, muy dependientes del Estado-paternalista y de sus muchas instituciones satélite.

2.2 Ausencia de visión macro y estratégica sobre el sistema político y Estado

Fue en 1975-76 cuando precisamente OFIPLAN dio un salto teórico-conceptual en materia de reforma del Estado y política.

En ese año, OFIPLAN produjo un sinnúmero de planteamientos y recomposiciones conceptuales y metodológicas que ponían a dicha Oficina a liderar un proceso de cambio integral del aparato institucional público, con visión de conjunto, investigando los aspectos macroadministrativos que distinguían a dicho aparato institucional en ese momento, y desarrollando enfoques y conceptos también macro, incluso políticos, comportamentales y jurídicos, así como transfiriendo el análisis administrativo “micro” a las unidades institucionales de “organización y métodos”, reconvertidas por OFIPLAN en “unidades de planificación administrativa”.

realizada en Santo Domingo, República Dominicana, por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Dicha ponencia, sin embargo, se basó en una ponencia anterior presentada por el mismo autor –el suscrito- en el Simposio Nacional sobre la Costa Rica del año 2000, organizado por OFIPLAN en 1977.

³³ La entonces División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN, realizó en 1977 bajo nuestro mando, una evaluación integral de dicha gestión de Gobierno, y se pudo determinar este elevado porcentaje de cumplimiento, así como los criterios estratégicos y mecanismos institucionales y de coordinación interpersonal que contribuyeron a ello.

Se diseñó y consagró en la praxis del país un “sistema de reforma administrativa”, y se trabajó muy de cerca con la Contraloría General de la República en la organización de varios seminarios sobre planificación socio-económica y administrativa para impactar las visiones y actitudes de los especialistas en las instituciones.

La División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN formuló en 1976, el Plan Global de Reforma Administrativa, el cual marcó a nuestro criterio, ese nuevo inicio de visión macro política y administrativa que dignificó la actividad de investigación y planificación administrativa, elevándola a un nivel de pleno reconocimiento intelectual y metodológico en el contexto burocrático del país debido a la novedad de los planteamientos que empezó a generar, así como por la agresividad y liderazgo que desplegó al interior de OFIPLAN y, sobre todo, al exterior.

Todo ello provocó grandes discusiones y cambios internos que fortalecían en conjunto el liderazgo de OFIPLAN sobre el resto del sector público, pero, esta vez con una gran articulación de visión estratégica y metodológica generada entre los planificadores económicos, los planificadores sociales y los planificadores administrativos. Y, muy importante, suscitando todo ello un gran reconocimiento por parte de los diversos jefes políticos que empezaron a comprender, incluso para su gestión política, la utilidad de esos nuevos enfoques y métodos movilizados de grandes masas de funcionarios públicos otrora pasivos e indiferentes.³⁴

El gran salto conceptual que se dio, develó inéditos análisis sobre la dinámica motivacional, cultural y comportamental de funcionarios y organizaciones públicas a lo largo de procesos de decisiones sobre políticas públicas, para luego comprender cuáles normas organizativas, políticas y jurídicas eran apropiadas o requeridas para darle consistencia y previsibilidad al “modelo político-administrativo” así definido y configurado. Y, cómo incidía el sistema político de entorno, en dicho sistema político-institucional. Además, ello se enmarcó en una imagen-objetivo global y articulada de país y sistema político deseado, en el que la descentralización del poder político enunciada en dicho Plan Global de Reforma Administrativa se aproximaba a un deseable modelo cuasifederal, y el ciudadano adquiría real protagonismo en los procesos de decisiones que lo afectaban, con señalamiento de cambios político-electorales que también impactarían las modalidades y prácticas de representación política que superarían las prácticas viciadas y concentradas en un bipartidismo que ya se insinuaba inocuo desde esa época, y en un Poder Legislativo también tan intrascendente y limitado en su representatividad que tampoco daba para mucho más.

El cambio de Gobierno en mayo de 1978, trajo consigo un equipo de Gobierno que entendió y acogió de manera amplia y sin aparentes reticencias partidistas los esfuerzos y planteamientos ya activados previamente. El hecho es que al mes de la nueva Administración, ya había un Plan de Reforma Administrativa elaborado, el cual reproducía lo mejor del que habíamos logrado elaborar en la Administración anterior.

Lamentablemente, no parecen haber fuentes académicamente válidas que reconozcan estos hechos, y por eso los registramos aquí de manera objetiva y responsable, refiriendo en notas al pie de página los nombres y fechas de publicación de los distintos documentos oficiales o de otra naturaleza que respaldan las aseveraciones aquí consignadas, aunque nuestros artículos en la página 15 de La Nación desde 1974 también nos permiten un sólido respaldo moral e intelectual a las fidedignas narraciones aquí proporcionadas.

Inclusive hay quienes habiendo sido protagonistas importantes en estos procesos, han incurrido posteriormente en faltas gruesas cuando, al escribir sobre los mismos, han omitido de manera total e inexplicable los antecedentes desde 1975 aquí descritos sobre este proceso de *reforma administrativa y estatal* que fueron, como queda escrito aquí, el marco referencial inobjetable del plan de reforma administrativa de la misma Administración Carazo Odio y de la Administración Monge Alvarez, los cuales entre sí muestran en los documentos oficiales

³⁴ Ese Plan Global de Reforma Administrativa lo produjimos en enero de 1976 y se publicó como documento oficial de OFIPLAN, a principios de 1977. A partir de ese momento, los esfuerzos en materia de reforma administrativa y del Estado, ya no fueron los mismos esfuerzos simplistas, rectilíneos, intrascendentes, que habían prevalecido hasta entonces bajo el intrascendente liderazgo técnico de OFIPLAN.

respectivos las evidentes semejanzas producto también de esa intervención técnica, intelectual y profesional nuestra en el proceso durante esas dos Administraciones y, sobre las mismas bases y ejes temáticos, durante el primer año de la Administración Calderón Fournier.

Tal explicación de seguro permitirá a muchos finalmente comprender la importancia vital de que se acepte que la reforma del Estado en Costa Rica o en cualquier país semejante al nuestro, no puede acometerse de manera efectiva aun hoy si no hay esa determinación de verla con “visión estratégica”, es decir, global, integral, coherente, articulada, en lo que respecta al sistema mayor y a los subsistemas intermedios y menores que constituyen la totalidad indivisible de esa problemática, tal y como planteamos para Costa Rica desde 1976, y no como un problema de reducción del gasto público y de privatizar empresas estatales.

Sobre todo, es intelectualmente prudente enmarcar el tema en la discusión mayor del Estado Social de Derecho configurado en nuestra Constitución Política, pues el país no ha abjurado de él ni ha nadie propuesto un modelo paradigmático o ideal integral que permita sustituir a aquél con certeza de que así se resolverán mejor los severos problemas en todo sentido que el país viene mostrando en las últimas décadas.

Continuando con este análisis histórico, resulta oportuno recordar que la Ley General de la Administración Pública (LGAP) fue aprobada en la Asamblea Legislativa abruptamente en mayo de 1978, pocos días antes de la toma de posesión por don Rodrigo Carazo, quien buscó afanosamente diferir su puesta en vigencia por considerarla lesiva a sus intereses inmediatos por el “laberinto” procedimental que introducía, hasta que el Contralor General de la República de entonces, Rafael Angel Chinchilla, hizo ver al Gobierno que éste no podía diferir tal puesta en vigencia a partir de noviembre del mismo año. Si quería “cambiarla”, sentenció el Contralor, tenía que ser por la vía de posteriores reformas de acuerdo al trámite parlamentario.

Fue entonces, ante dicha disyuntiva, cuando esa LGAP fue positivamente entendida por dicho Gobierno con base en nuestras propias interpretaciones político-administrativas, como el mejor soporte legal que los esquemas de sectorialización (con la potestad del Poder Ejecutivo de dirigir al total conjunto de entes descentralizados así como a grupos de éstos por sectores de actividad), ya planteados por nosotros mismos desde hacía unos tres años, requerían para adquirir una vigencia precisamente legal.

Los planteamientos sobre regionalización territorial del desarrollo del país que venían ejecutándose desde antes de 1974, liderados por INVU-OFIPLAN, fueron fortalecidos en esa Administración Carazo Odio sobre la base de las concepciones político-administrativas también desarrolladas con nuestra activa participación conceptual y fáctica, desde 1976.

Nos referimos a dos documentos interpretativos que habíamos elaborado: el primero, poco después de promulgada esa LGAP, intitulado “Directrices políticas socio-económicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública”, conocido y aprobado en Consejo de Gobierno el 10 de abril de 1979.

El segundo, en materia de regionalización, fue el planteamiento pionero elaborado de igual manera por la División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN en 1976, intitulado “Organización institucional para el Pacífico Norte”, acogido unánimemente como acuerdo por los asistentes al XI Congreso de Municipalidades de la provincia de Guanacaste, organizado por OFIPLAN conjuntamente con el IFAM en abril de 1977. En él se proponía la constitución de los Consejos Regionales de Desarrollo con las características luego normadas por Decreto Ejecutivo, y se sentaban las bases de la estrategia de “regionalización administrativa” paralela o concomitante con lo que entonces se identificaba como “regionalización económica” del país.

En dicha estrategia administrativa, se establecía la necesidad de sectorializar y regionalizar la acción pública.

Sectorializar, decía el documento, significaba "...agrupar a las instituciones del nivel nacional de gobierno (agencias ministeriales y de instituciones descentralizadas) en campos de actividad que resultan comunes para varias de ellas o para programas de ellas, estableciendo organismos rectores de cada sector y diferenciando las funciones de planificación, coordinación, control y evaluación, de las de dirección, organización y ejecución administrativas propiamente de programas. Se busca así mejorar notablemente lo que es el proceso administrativo de la gestión pública en la región, evitando duplicidades costosas y a veces competitivas, y mejorando ampliamente los niveles de logros, que son los que en última instancia inciden en forma directa en el desarrollo regional".

En cuanto a regionalización, el documento establecía que "...regionalizar administrativamente, es lograr un mayor nivel de *desconcentración orgánica, de recursos y de atribuciones* para las agencias regionales del nivel nacional de gobierno, así como un mayor grado de *descentralización o devolución de recursos y actividades al nivel local de gobierno...*". Ambas ideas se retoman luego en otras secciones de este estudio.

El Gobierno de don Rodrigo Carazo Odio dio un apoyo importante a este esfuerzo novedoso en el país que en realidad fue concebido e impulsado desde antes de la Administración Oduber Quirós por funcionarios técnicos de INVU y OFIPLAN, según queda referido arriba.

La siguiente Administración Monge Alvarez (82-86) llegó al Poder con la idea de discontinuar mucho de lo realizado por Carazo Odio (recuérdese la virulenta animosidad mostrada por el equipo de Monge Alvarez hacia Carazo Odio, cobrándole el ser un exliberacionista quien en su "vuelco" había ganado las elecciones cuatro años antes al PLN esgrimiendo, precisamente, una estrategia electoral de denuncia de la corrupción imputada a la Administración Oduber Quirós). Sin embargo, bajo la dirección del Ing. Claudio Antonio Volio como Ministro de Planificación, logramos reactivar la totalidad de acciones contenidas en el anterior Plan de Reforma Administrativa, dándose más bien un nuevo Plan de Reforma que acogió al cien por ciento el contenido del anterior, lo cual fue amplia y noblemente reconocido por el nuevo Ministro en su presentación del Plan mencionado, en noviembre de 1982.³⁵

Es en tal Administración Monge Alvarez cuando se negocia y acuerda el primer Programa de Ajuste Estructural con el Banco Mundial (PAE 1), en el cual –dándosele la espalda al Programa de Reforma del Estado inicialmente suscrito por MIDEPLAN con el apoyo pleno del Presidente de la República- se comprometió más bien una serie de acciones muy distintas y concretas en cuanto a disminución del número de empleados públicos y de diversas privatizaciones de activos estatales, reestructuración de los sistemas de pensiones, diversificación de la producción sobre todo agropecuaria para fomentar las exportaciones, así como de modernización del sistema financiero nacional sobre la base de una apertura del monopolio estatal de los depósitos en cuenta corriente y de los bancos públicos como tales, tal y como se dijo arriba.

Se trató de acciones muy radicales y concretas, pero muy fragmentadas entre sí, que en conjunto no significaron, a nuestro juicio y a pesar de la idea errada de diversos analistas y medios de comunicación que plantean lo contrario, un verdadero plan estratégico de reforma del Estado.

³⁵ Para una amplia y más profunda referencia a este interesante y poco conocido proceso, véase *Introducción al análisis de la burocracia pública*, de Johnny Meoño Segura, EUCR, San José, 1978, y, del mismo autor, *Administración Pública. Teoría y práctica*, EUCR, San José, 1980, Primera Edición. Sobre todo, en este segundo libro se explica en el Preámbulo a la Segunda Edición de 1986, con total conocimiento de causa, cómo los subsistemas regional y sectorial se produjeron a nivel de Decretos en la Administración Carazo, como "subsistemas de planificación", y cómo en la Administración Monge, y por qué, logramos promulgarlos como "subsistemas de dirección y planificación", una diferencia sutil pero de un trasfondo conceptual y político extraordinario, útil para asumir hoy día actitudes abiertas y amplias, así como valientes políticamente hablando, para comprender cuáles factores de cultura política, sobre todo, han contribuido en todo este tiempo a la instrumentación a medias de esos valiosos esquemas de trabajo político y gerencial, que por sí mismos habrían bastado para acrecentar notablemente la eficacia de la acción del Estado durante todo este tiempo, si sólo los sucesivos jefes de Gobierno hubieran mantenido un conocimiento y un compromiso consistente en la aplicación de dichos esquemas.

Tal afirmación está sustentada en una comparación rigurosa realizada entre ese PAE 1, con respecto al Plan de Reforma del Estado promulgado por MIDEPLAN a inicios de la misma Administración Monge Alvarez en noviembre de 1982 y suscrito por el Ministro de Planificación Claudio Antonio Volio. Se trató de un Plan que ofrecía una mucha mayor riqueza de contenido estratégico, integral y también operativo en términos de identificar y resolver los problemas grandes y pequeños de toda nuestra Administración Pública nacional, regional y local, con referencia concreta a diversos aspectos también de nuestro sistema político-electoral. Plan que recogía, como hemos afirmado arriba, los planteamientos estratégicos y las experiencias cosechadas desde mediados de la Administración Oduber Quirós así como los logros y experiencias durante la Administración Carazo Odio.

Es por todo esto que la afirmación por muchos de que los esfuerzos de reforma del Estado comienzan en Costa Rica a principios de la década de los ochenta, o a partir del PAE 1, no está acorde con lo que el país mostraba, al menos a nivel tecnocrático de muchos funcionarios tanto en MIDEPLAN como en muchas otras instituciones públicas, en ese campo de la conceptualización y praxis en reforma del Estado. La memoria de estos procesos previos a 1983-84 cuando se empieza a negociar en serio el PAE I debería permitir, tal cual registramos en este estudio, mejores y más ricos enfoques, y prospecciones más integrales y articuladas, sobre cómo reformar nuestro Estado. Es el presente un registro, uno más rico y mejor sustentado en términos del mayor beneficio para el país, que lo que la “otra memoria”, la que dice que esos intentos arrancaron a principios de la década de los ochenta, realmente ha permitido o permitiría.

Vino luego la Administración Arias Sánchez (1986-90), cuyos esfuerzos en reforma del Estado fueron realmente menores y, aunque también se incurrió en la firma de un nuevo PAE II, éste introdujo compromisos puntuales dirigidos a liberar aún más la economía y los monopolios del Estado, así como a “focalizar” más (identificar a los más necesitados para no dispersar tanto los recursos y esfuerzos) la política social de Gobierno. No hubo tampoco una verdadera estrategia integral de reforma del Estado, sino de aspectos gruesos pero puntuales que dificultaban a juicio del Gobierno el “funcionamiento óptimo” del sistema económico, sobre todo el aspecto relativo al “gasto público excesivo”. Lo realizado por esta Administración gubernativa, lo analizaremos bajo la lupa de la discusión posterior en el acápite “Objetivos de privatización versus papel y ámbito necesarios del Estado”.

Fue a finales de su Gobierno que el Ministro de Planificación Jorge Monge, quien sustituyó a don Otón Solís a mitad del mismo, constituyó una Comisión de Reforma del Estado Costarricense (conocida como COREC I) con cuatro profesionales del PUSC y cuatro del PLN. Correspondió al suscrito la confianza delegada por el Ministro de coordinar dicha Comisión y los importantes esfuerzos de consulta que se activaron a nivel de San José y de toda región de desarrollo, con múltiples actores públicos, privados y sociales.³⁶

Al final de cuentas, y cuando el suscrito asumió desde febrero de 1990 el cargo de Ministro designado de la Reforma del Estado a petición de don Rafael Angel Calderón Fournier, Presidente Electo en febrero del mismo año, abandonamos dicho trabajo de coordinación. El producto final de la COREC fue concretado en un libro muy interesante pero que reflejó finalmente más las contribuciones intelectuales de los profesionales de la Comisión que los criterios de tantos actores

³⁶ Coincidentemente, nuestro colega, amigo y hoy Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, Dr. Justo Aguilar Fong, elaboró un trabajo encargado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en julio de 1994, en el que se sometió a revisión lo actuado en reforma del Estado por Costa Rica desde 1989. Aguilar Fong contribuye de alguna manera a la creencia de cuándo comenzó el interés por esta temática, cuando en la sección Los Antecedentes de la Reforma, ubica a éstos en la “...Administración Arias Sánchez, cuando a principios del año 1989 se autoriza la creación de la COREC...”. Amistosa pero académicamente, diferimos de esa interpretación. El trabajo elaborado por él, efectivamente analiza muy a fondo lo que ocurrió en el país a partir de la COREC y durante los cuatro años de la Administración Calderón Fournier, incluido nuestro período de diez meses como Ministro sin Cartera de la Reforma del Estado. El estudio realizado por este investigador universitario, permite profundizar en aspectos que aquí no elaboramos por no ser éste un estudio sobre “reforma del Estado”, y el lector se enriquecerá mucho si logra consultarlo. Sin embargo, el presente recuento sí complementa y ajusta el análisis interpretativo proporcionado en dicho otro estudio, desde la óptica, lógicamente, de alguien que fue protagonista e investigador directo y continuo de dichos cinco años, y que lo ha sido de la misma problemática desde 1974 en que iniciamos labores públicas en la entonces OFIPLAN, y aun después de 1994 en que renunciamos de la función pública, pero continuamos labores como consultor de organismos internacionales sobre problemas semejantes en el país y en América Latina.

públicos, privados y sociales que el suscrito había consultado, criterios que fueron debidamente sistematizados ante de abandonar como Coordinador de la Comisión.

Después de la experiencia con la COREC, el Presidente Electo Calderón Fournier nombró, en febrero de 1990, al suscrito como primer Ministro sin Cartera de Reforma del Estado.

El nuevo Plan de Reforma del Estado que se presentó al país,³⁷ fue igualmente global, estratégico, con claros enunciados para transformar el país y el Estado de manera integral y simultánea en un sinnúmero de frentes, incluido el régimen municipal articuladamente con la constitución definitiva de la región o provincia como nuevo ámbito gubernativo y puente de unión entre el cantón y la nación, como eslabones de un esfuerzo de descentralización integral como nunca se había intentado (aunque, aclaramos, sí se había planteado en los previos planes de reforma “macroadministrativos” aquí referidos, y en nuestros propios escritos).

Se propusieron en dicho Plan, asimismo, ideas y acciones para reformar el sistema político-electoral, así como para enfrentar global y radicalmente el problema de las debilidades y vicios propios de la recaudación tributaria del país, y la necesidad de una ley orgánica de la administración pública que configurara de una vez por todas, el modelo de administración pública y Estado que Costa Rica necesitaba y deseaba para superar así todos los factores estructuralmente arraigados y generadores de esos vicios y debilidades que no se han superado ni se superarán por medio de acciones parciales, fragmentadas o individualizadas sobre problemas menores, o bien sobre problemas graves y grandes pero aisladamente de todos los demás problemas asociados o complementarios.

Las circunstancias de la contribución en Gabinete de este primer Ministro sin Cartera de la Reforma del Estado durante el primer año de Gobierno,³⁸ fueron muy peculiares, y aunque se activó un sinnúmero de iniciativas, el hecho de ser Ministro sin Cartera constituyó una limitación insuperable para hacer el trabajo requerido. Nuestra renuncia en marzo de 1991 fundamentada en la urgencia del Gobierno de movilizar funcionarios y activar procesos de privatización con los que dicho Ministro no estaba de acuerdo, se vio resuelta con el nombramiento del Dr. Carlos Vargas Pagán a cargo del Programa de Reforma del Estado, el cual poco después se integró con las actividades ordinarias de MIDEPLAN al sustituir este mismo político al entonces Ministro de Planificación quien también renunció.

Muchas de las iniciativas activadas por quien esto escribe y continuadas por Vargas Pagán, más otras activadas por él y sustentadas en aquel plan inicial de Reforma del Estado, más otras activadas por él y su equipo como producto de su propio diseño, constituyen un importante acervo a reconocer en el presente estudio, pues lo peor que puede hacerse en una acción como la actual es pretender que se parte de cero.

³⁷ Véase Plan de Reforma del Estado, APRE, publicación de ISEP, Coronado, marzo de 1990. El hecho que lamentamos muy tardíamente, es que hubo –muy posiblemente por razones ideológicas- una nula reacción de los medios de comunicación sobre dicho Plan, a pesar de la entrega del mismo a directores de periódicos y a destacados columnistas, y esa falta de apoyo se dio a lo largo de nuestro año en el Gobierno a pesar de las abundantes noticias sobre avances o proyectos de modernización institucional y descentralización, entre otros muchos, que dimos en muchas conferencias de prensa. Tal silencio de la prensa, ayudó a que nuestra posición en Gabinete no fuera crecientemente fuerte, sino débil. El apoyo de los medios se empezó a manifestar cuando surgían noticias sobre despidos masivos y posibles privatizaciones, temas que no estaban contemplados en “nuestro” Plan de Reforma mencionado y que, consecuentemente, no surgieron como iniciativas de nuestro Despacho, sino de otros.

³⁸ Téngase claro que nos referimos al suscrito, autor del presente estudio.

“Administración base cero: salida a la crisis?”. Prospección todavía vigente

Consúltense sobre principales planteamientos de prospecciones modelísticas, además de los trabajos elaborados en OFIPLAN en 1976, 1977, y en 1980 para el CLAD, *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988, en su Capítulo IV intitulado “Hacia un modelo político-administrativo eficaz en el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: Costa Rica, un caso”. Sin embargo, un artículo de agosto de 1983 en página 15 de La Nación intitulado “Administración base cero: salida a la crisis?”, marcó la formulación de nuestra visión estratégica sobre cómo entrarle al tema de la reforma y modernización del Estado costarricense de una manera global, integral y exhaustiva, así como simultánea, a través de un consenso nacional y sobre todo entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para producir el modelo deseable de administración pública, con reconocimiento de la experiencia nacional en regiones y sectores, y con un énfasis particular en descentralización integral, para consignarlo en una sola ley orgánica o marco que reformara o eliminara todas las que se le opusieran. De esta manera, el modelo resultante se instauraría en un período relativamente corto y de una sola vez, en vez de continuar avanzando con tanta fragmentación y unilateralidad que no llevan a ninguna transformación eficaz –global, integral, articulada, etc.- de nuestro Estado y de su administración pública, y sí a un desgaste y falta de credibilidad en nuestras instituciones y en nuestra clase dirigente, que a la postre adquirió identidad política en los sorprendentes resultados de las elecciones presidenciales de 1998 –el abstencionismo y la preferencia por nuevas fuerzas políticas- y en las multitudinarias manifestaciones sociales en contra del “combo energético” en marzo del 2000.

Sobre todo: es urgente para el país enfrentar también de manera frontal, las enormes debilidades de nuestra cultura política ya analizadas en el Capítulo I, entendiendo a fondo cuáles son sus causas y cómo se manifiesta ésta en diversos campos, y cómo construir nuevos valores y actitudes que lleven a nuevos comportamientos. Si el resultante *ejercicio modelístico* sobre el Estado y sistema político que el país requiere no aporta criterios y mecanismos significativos y contundentes para impactar los factores que provocan ese “comportamiento aletargado” del costarricense, no se logrará el cambio radical que se pretende sólo normando correctamente como muchos pretenden, mecanismos, prototipos de régimen jurídico diverso, sistemas administrativos de apoyo, fortalecimiento gerencial, cambios parciales electorales o en una sola de las *dimensiones horizontal o vertical* que distinguen a un sistema político integralmente hablando, y cualquier otro elemento de tipo estructural.

No puede escapar al presente análisis, la problemática global sobre el déficit fiscal recurrente cuya solución integral y estructural no ha sido acometida en el país, causando serios reveses al papel históricamente eficaz de nuestro Estado en los esfuerzos consistentes por resolver los grandes y pequeños problemas de inequidad social y del errático desarrollo económico hasta la década de los setenta, cuando se entronizaron precisamente los factores perniciosos que han llevado a medidas duras, de relativo choque social, que no han resuelto los problemas financieros del Estado. A esto, el presente estudio presta atención, pues consideramos que ningún modelo de Estado puede ser mejor que el actual si no se enfrenta y resuelve en importante medida, el recurrente problema de la administración efectiva del “déficit fiscal” del Gobierno Central.³⁹

Llegamos así a la época reciente de cuando se aprobó hace tres años en primer debate en la Asamblea Legislativa la ley de modernización del ICE después de cinco años de trámite legislativo,

³⁹ Lamentablemente, y anticipando el diagnóstico situacional que proporcionamos a lo largo de presente estudio, basta la lectura de aquellos dos trabajos referidos atrás, ya “entrados en años”, para apreciar que los problemas de Costa Rica en esta materia, no son muy distintos de lo que fueron en aquel primer momento del diagnóstico mundial sobre la planificación del desarrollo en 1964 y en el otro primer momento en que OFIPLAN lanzó su Plan Global de Reforma Administrativa en 1976. Cuando mucho, los problemas han empeorado, pero nunca “mejorado” o disminuido. Nos referimos al trabajo de Waterston mencionado en Nota de Página No. 1, y a nuestro libro *Introducción al análisis de la burocracia pública*, mencionado atrás. Dichas lecturas nos ocasionan un impacto verdaderamente dramático y de valor histórico en cuanto a la poca capacidad del tico –políticos incluidos- para cambiar ante situaciones de crisis profundas y persistentes a lo largo de los últimos 36 años, y sobre todo en los últimos 25 años en que el país ya contó con enfoques e0stratégicos autóctonos sobre la materia, mucho antes de que los problemas fiscales se volvieran inmanejables a finales de los ochenta y vinieran el FMI y el Banco Mundial a decirles a nuestros gobernantes cómo ajustarse.

y cuando inmediatamente después debió el Gobierno ceder a las presiones y huelgas sindicales y de otros grupos sociales el 4 de abril del año 2000, devolviendo el Proyecto a una Comisión mixta que en 4 meses o más debía proponer ajustes, o un nuevo Proyecto. Esto, no ha sucedido a octubre del 2004.

El hecho fundamental objeto de nuestro presente interés analítico, es que se aprobó en abril del 2000 una ley que ciertamente buscaba modernizar –sin abiertamente vender- este vital activo del Estado, cuando en realidad el problema de origen de la ineficacia del Estado –de todo ministerio y ente público descentralizado funcional y territorialmente- se manifiesta de manera evidente en la obsolescencia de las leyes y normas de derecho público y administrativo que los gobiernan. **Son todas ellas leyes generales, prácticamente las mismas para todos, y muestran todas rigideces procedimentales que producen el mismo entramamiento operativo** que ha venido a afectar al ICE y a todo otro ente público durante los últimos dieciocho años, pues todo Gobierno ha aplicado los mismos criterios de “subejecuciones presupuestarias” para disimular el déficit fiscal del Gobierno Central desde entonces, afectando a cambio la calidad y cobertura de los servicios públicos de toda índole, con notorio perjuicio de la calidad de vida y bienestar social de los costarricenses.

Se busca así, en dicho esfuerzo legislativo, modernizar al ICE rompiendo el monopolio en electricidad y telecomunicaciones, buscando dejar al ICE en relativas condiciones de competir bien, tal y como se sigue pretendiendo ahora en el seno de la Comisión Mixta que analiza el Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica del ICE. Pero, ¿y el resto de las instituciones públicas, también arrinconadas por una Autoridad Presupuestaria, por una ley de contratación administrativa que en “alianza” con una ley orgánica de la Contraloría General de la República introducen entramamientos absurdos a inicios del siglo XXI sobre la dinámica institucional pues parecen basarse en la presunción de que el funcionario público es corrupto hasta que no se demuestre lo contrario? Consúltese el estudio sobre el Proyecto de Reforma a la Ley del ICE que consignamos en Apéndices.

El problema de fondo es que dichas leyes someten a dicho funcionario público a criterios y trámites dilatorios y anacrónicos, incluida –repetimos- la muy poco sana práctica mencionada de “subejecuciones presupuestarias” desde 1982 (a contrapelo según nuestro mejor entender, de lo que dictan la Constitución y las leyes orgánicas de cada ente, pues tal práctica impuesta por el Poder Ejecutivo evita el cumplimiento eficaz de los objetivos legales de cada ministerio e institución descentralizada).

Sobre todo esto, el presente estudio busca contribuir proporcionando análisis muy bien fundamentados sobre problemas de origen o causalidad, a veces de origen colonial, y proyecciones estratégicas que permitan al lector del mismo adquirir una capacidad de análisis más global y articulado sobre los problemas del país en materia política-institucional.

La siguiente sección o acápite, proporciona una mirada a los esfuerzos desordenados y ayunos de un modelo o estrategia de cambio integral del sistema-país a partir de la aceptación acrítica por parte de nuestros gobiernos, de los PAE prácticamente desde 1982. Se trata de dramatizar la activación de un proceso de cambio que no se sustentó en un proyecto político nacional convincente y articulado, sino en imposiciones foráneas que tampoco aportaron un modelo integral de cambio hacia un mejor sistema-país. Al fin de cuentas, hubo algunas realizaciones importantes, pero otras no-realizaciones más importantes que en conjunto han neutralizado y hasta sesgado negativamente el impulso transformador de esas varias realizaciones positivas.

2.3 PAE, privatizaciones, transformación del sistema político y del modelo de Estado. La agenda pendiente.

2.3.1 El no-modelo de los PAE

Conviene retomar muy brevemente lo ya dicho sobre los PAE en una sección anterior. La complicada situación fiscal-financiera en que se incurrió con visos de inmanejabilidad ya desde 1979 por el peso del servicio de la deuda externa y del volumen del déficit consolidado de ministerios y entes autónomos y empresas estatales, generó unas primeras relaciones conflictivas entre el Gobierno de la República y el Fondo Monetario Internacional en 1981-82, a partir de las exigencias de éste para que el país acatará y aplicara fórmulas para enfrentar tales males reduciendo significativamente el nivel del gasto público. Tal complicación fiscal-financiera fue en nuestro caso, en realidad, el detonante de una evolución desarticulada que el Estado y el gasto público habían venido mostrando desde décadas atrás, pero en particular desde mediados de la década de 1970 producto del incremento desbordante del endeudamiento externo sin clara contraprogramación de su debido pago.

Ello abonó sin duda las posiciones de pequeños grupos nacionales que tradicionalmente habían antagonizado el intervencionismo estatal en los mercados, sólo que ahora dichas posiciones encontraron bases sólidas en las consecuencias que ya se evidenciaban como producto de dicho “tamaño” del Estado, vía incrementos apurados de tarifas e impuestos, particularmente a principios de la Administración Monge Álvarez (1982-86) cuando se restablecieron negociaciones con el FMI y con el Banco Mundial y estos organismos develaron, desde un principio, sus cartas de requerimientos ante el Gobierno, que en conjunto apuntaban como ya se ha dicho a una reducción del gasto público, privatización de actividades en manos del Estado, incremento de tarifas de los servicios públicos que reflejaran la estructura real de costos de operación de cada ente o empresa (subsidiados hasta ese momento por el Gobierno Central), y reducción violenta de la planilla pública.

Colateralmente, apareció en el Gobierno de Monge Álvarez la ayuda de la AID para liquidar las operaciones de las empresas de CODESA mediante la donación de \$140 millones para sufragar la deuda consolidada de ésta con el Banco Central de Costa Rica, hacer atractiva la situación financiera de cada empresa, y lograr su venta a inversionistas privados de maneras bastante subsidiadas gracias a esa regalía norteamericana.

Con la Administración Arias Sánchez (1986-90) se planteó un programa simultáneo al proceso que se venía dando con CODESA, sobre “traslado de servicios públicos al sector privado”, planteado como una forma “costarricense de racionalizar el Estado y democratizar la economía”.

Fue a través de este Programa como se buscó tímidamente identificar actividades en manos del Estado que calificaran para tal traslado. Habiéndose formulado como producto de un trabajo colegiado de diversos actores políticos superiores de Gobierno, su manejo se dejó en manos de MIDEPLAN, y los resultados generados fueron en realidad modestos, pues pocos fueron los casos concretos en que se procedió a un completo traslado.

La corta experiencia mostró a fines de dicho Gobierno, sin embargo, la existencia de factores cuyo análisis pudo llevar a revisión del Programa y de su estrategia, particularmente dentro de una estrategia integral hacia el futuro de una nueva Administración, y en especial de frente a las enormes consecuencias que se generaron en el país a partir de los compromisos gubernativos de ajuste económico estructural con el Banco Mundial asumidos en ese Gobierno. La revisión de dicho “experimento” no se dio, ni se ha dado hasta la fecha por ningún Gobierno.

Los PAE, sin embargo, no entronizaron a nuestro juicio un modelo de país, ni de Estado ni de sistema político. Sólo buscó sanear las finanzas públicas a través de un redimensionamiento del Estado, achicándolo o reduciéndolo en su tamaño y en su campo de proyección bajo preceptos de un liberalismo añejo y ya superado en el siglo veinte. Ciertamente, los PAE incorporaron esquemas importantes de apertura económica y financiera, que buscaron conectar más las economías de las naciones endeudadas y subdesarrolladas al flujo comercial mundial. En Costa Rica, tales PAE ayudaron a cimentar una estrategia agroexportadora que sí diversificó las actividades agropecuarias y comerciales del país, generando un cambio de actividad y empleo para muchos costarricenses dependientes del agro, creando otros problemas de marginalidad para los pequeños productores que perdieron el apoyo directo del Estado a través de los numerosos planes y programas previos que los favorecían y que si bien no generaban productividad, sí mantenían una relativa estabilidad a través de numerosos subsidios estatales que se acabaron con los PAE.

Nuestros gobiernos, además, abjuraron literalmente de la poca planificación estratégica pública que se practicaba en el país, ateniéndose a la preconizada eficacia de los cambios propulsados por los PAE. Al fin de cuentas, el país no realizó todos los cambios pretendidos en los PAE; algunos sí, y tuvieron un impacto que no ha sido negativo del todo, como la apertura bancaria, la diversificación exportadora como se dijo, la atracción de inversiones de alta tecnología, el fortalecimiento del mercado de valores. Otras, las gruesas que pretendían reducir al Estado, a sus instituciones y su ingerencia en la vida económica-productiva y social del país, no se materializaron.

Si bien la planilla estatal no ha crecido con el ritmo de años anteriores a los ochenta, ha seguido creciendo, y el empleo público sigue siendo significativo como factor de movilización social y como masa crítica que incide en gran medida en la calidad de políticas y de bienes y servicios producidos por ese Estado y por el enorme gasto público que ha mantenido una participación elevada en el PIB nacional.⁴⁰

El Estado, en consecuencia, sigue gravitando en la vida nacional de manera descollante y determinativa. **Un mal Estado, es un mal innecesario en este país.** Nuestra tesis clara y bien fundamentada es la de que un Estado eficaz y productivo, no sería motivo de crítica ni de preocupación para nadie. Los PAE no transformaron integralmente al país ni han transformado a ningún otro país. Demostraron, eso sí, que con voluntad política –aunque fuera contra la pared–, nuestra clase dirigente y la burocracia pública podían impulsar, liderar y concretar cambios radicales en la forma de hacer las cosas en Costa Rica. **Con la misma voluntad y capacidad de cambio, es posible lograr mejores formas de hacer las cosas** si se tiene el marco conceptual y la visión estratégica adecuada para impulsar las transformaciones requeridas... aun dentro del sistema político vigente.

2.3.2 Objetivos de privatización versus papel y ámbito necesario del Estado

La discusión de qué hizo Costa Rica al amparo de los PAE, puede adquirir un matiz más pragmático si entramos en un análisis de la consistencia y coherencia entre ciertos objetivos explícitos e implícitos en el esfuerzo de privatización que se discute desde hace veinte años en el país hasta el mismo día presente, y los retos y requerimientos potestativos, funcionales y orgánicos que una nueva estrategia de desarrollo socio-económico y político de verdadero *nuevo cuño* de cara a los problemas sempiternos que el país sigue enfrentando, imponen sobre el papel y capacidad gestora del Estado, hoy.

⁴⁰ Telmo Vargas, en un trabajo intitulado *Reforma fiscal: políticas e instituciones*, abril de 1998, da cuenta de que el sector público consolidado en Costa Rica mostraba un gasto total (tamaño del estado costarricense) con respecto al PIB nacional, de un 47.2% en 1990, y de 45.5% en 1996. Además, cuando se analiza el problema del déficit fiscal, dice Vargas, la “definición de sector público que se utiliza excluye a los intermediarios financieros (bancos e INS)... También se excluye a las municipalidades. Esto deja en la muestra de las empresas financieras sólo al Banco Central de Costa Rica”.

Martín (1987) identificó varios objetivos que se constataban en distintas situaciones latinoamericanas como los más frecuentes, y advirtió que “esta multiplicidad de objetivos no es indicador inequívoco de que la política de privatización, tal como se ejecuta en la práctica, obedece a una racionalidad muy sofisticada; por el contrario, esa multiplicidad revela la carencia de un análisis claro y sólido de sus propósitos y efectos”. Los objetivos que él identificaba en 1987, son:

- a. Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, que incluye incremento en su eficiencia productiva y eficacia asignativa
- b. Dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas
- c. Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales
- d. Promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular
- e. Atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

En el caso costarricense, algunos de estos objetivos podrían pesar más que otros, pero ello se puede constatar en el análisis de casos concretos, mas no como objetivos explícitos en ninguna estrategia o política de privatización.

Veamos el caso nacional, objetivo por objetivo, y valórese cuán oportunos son para arrojar más luz a la discusión nacional que sigue dándose sobre el ICE y que deberá darse próximamente de cara al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (TLC), con respecto a muchas otras instituciones públicas –monopólicas o no- y a muchas políticas también públicas que hasta hoy vienen dándose, sosteniéndose y manejándose con criterios nada rigurosos ni articulados, ni racionales según patrones prevalecientes en las naciones con las que estamos anuentes a asumir esos enormes e importantes compromisos de libre intercambio de bienes y servicios.

Si bien el más importante ahora es el TLC con los Estados Unidos de América, los Tratados con México y Chile ya vienen exigiendo transformaciones institucionales y comportamentales de nuestro Gobierno y funcionarios públicos, aunque también de nuestros empresarios, que no se han dado como debían haberse dado. El país sigue esperando a que las cosas funcionen en su beneficio pero sin esforzarse en buscar y encontrar la adecuación institucional y comportamental que le permita usufructuar integral y agresivamente las oportunidades que esos Tratados realmente le abren.

Es un hecho que muchos analistas, grupos y cámaras empresariales, advierten con frecuencia sobre la importancia de que el Estado y sus instituciones se readecúen para enfrentar los requerimientos de la globalización y de los tratados comerciales. Modernizarse es, para muchos, dismantelar instituciones o empresas estatales y pasarlas al sector privado. Es en este escenario en el que entra el tema de la privatización de activos estatales. Para otros, es desregular el sistema económico, lo cual tiene un gran sentido de pragmatismo cuando reconocemos cómo nuestra cultura política de origen colonial sigue privilegiando la reglamentación procedimentalista *per se*, inclusive en la producción misma de leyes que más parecen reglamentos que normas globales y estratégicas. Si bien Costa Rica no ha sido proclive a privatizar, hay quienes han promovido durante toda una vida hasta el presente, que debe hacerlo. Veamos, entonces, los pros y contras de esa alternativa de recomposición estatal que muchos defienden como la única forma inteligente de resolver los problemas del déficit fiscal y de un Estado engorroso y obstaculizante del progreso nacional.

Mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas con incrementos en su eficiencia productiva y eficacia asignativa

Es válido inferir que, en el caso costarricense, ha habido una cierta intención de algunos líderes políticos y asesores suyos en cuanto a mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas estatales, así como de las actividades intermedias que han sido objeto de “traslado” desde la Administración Arias Sánchez, presumiendo que ello ha de incluir “incrementos en su eficiencia productiva y asignativa”. En realidad, no caben dudas de la presencia en el país de la presunción de que trasladando o vendiendo activos estatales a manos privadas, se obtendrá mayor eficiencia productiva.⁴¹

Lo que no está demostrado por las mismas razones apuntadas arriba sobre la ineficiencia global de la economía y del mismo empresario privado –corrupción privada galopante a añadir en el último quinquenio-, es que esa mayor eficiencia productiva realmente cumple un propósito de interés nacional semejante al que alienta al Estado, lo cual apunta a la noción de eficacia –más que eficiencia- asignativa de los recursos que, en un país pobre como Costa Rica y en vías de desarrollo, resulta de esencial importancia estratégica ya que el despilfarro, el uso no distributivo de los excedentes así generados en manos privadas, es una faceta socio-cultural muy arraigada en el comportamiento de nuestros agentes económicos privados.

Por otro lado, el traslado o venta de actividades y activos a agentes privados, como ya se dijo, debe hacerse en condiciones de viabilidad económica cierta, y ello pone en clara ventaja empresarial a los agentes privados que “comprende” activos estatales, sobre otros agentes. Este factor ciertamente arroja dudas sobre esta forma de “democratización económica” ventajosa o privilegiada, pues el esfuerzo y riesgo de diseño, inversión, desarrollo tecnológico y económico-financiero y gerencial para hacer la actividad estatal rentable y atractiva, lo habría realizado previamente el Estado, quien garantiza luego el “mercado cautivo” propio de la nueva situación. Pero, si la actividad pudo llevarse a un nivel de gran eficiencia y rentabilidad, ¿entonces para qué venderla, si puede ser más eficaz para la colectividad nacional mantenerla en tales condiciones en manos estatales?

Algunos supuestos de teoría económica a confrontar y profundizar en las discusiones sobre empresas estatales⁴²

En el marco de la teoría económica neoclásica, una política redistributiva es aquella que permite lograr una distribución equitativa del bienestar entre las personas. Según lo establecido por la teoría del equilibrio general (Tresch), una organización de mercados competitivos no está diseñada para garantizar condiciones distributivas con criterios de equidad que permitan optimizar el bienestar de la sociedad; en consecuencia, el gobierno debe asumir esta responsabilidad. Como implicación, se argumenta que la política del gobierno en el campo distributivo al emplear esquemas “impuestos/transferencias”, debe ser neutral respecto al sistema de precios con el fin de garantizar la eficiencia en producción.

La observación del desarrollo humano reciente, muestra que la interferencia del hombre en los procesos de la naturaleza con fines productivos ha asociado efectos contaminantes y de destrucción del ambiente. Es evidente que el desarrollo científico y tecnológico generador de nuevas tecnologías de producción ha generado aumentos significativos del bienestar humano pero que han inducido efectos perjudiciales en diferentes grados, todo lo cual plantea un amplio rango de externalidades que se manifiestan en la operacionalidad de la organización de mercados. Ello muestra que el diseño de políticas regulatorias es en extremo importante.

⁴¹ Es lo que se pretendió en la reforma del ICE (al menos en lo que fue el llamado “combo eléctrico”) aunque aún hoy día el “objetivo” sigue siendo sustentado por muchos, y en las reformas del Sector Agropecuario (“combo **agrícola**”), cuando se busca pasar actividades bajo normativa pública (como investigación agrícola del MAG o PIMA-CENADA) a normativa comercial, huyendo de las rigideces enajenantes de la primera, en vez de procederse a modernizar dicha normativa pública y elevar así la eficacia asignativa y operativa de todo el aparato institucional del Estado.

⁴² J. Sitglitz, en Justo Aguilar Fong, Apuntes de clase, Escuela de Economía, UCR, 2003

El gobierno es una institución de acción colectiva que tiene el propósito de lograr el bien común de una sociedad. El gobierno instrumenta sus políticas con el fin de lograr el interés social de la colectividad que representa. Cuando se trata del problema que generan las externalidades y la ineficiencia del mercado, la intervención del gobierno toma la forma de políticas regulatorias, las cuales pueden ser de dos tipos: de orden y control, y políticas de incentivos (impuestos y subsidios).

Hay una preferencia de los economistas para utilizar incentivos en vez de medidas de control y se aduce por los defensores de esta posición que este tipo de solución al problema de la externalidad tiene un coste menor para la sociedad. Además, tiene la virtud de modificar las conductas de los agentes del mercado al internalizar la externalidad en el proceso económico bajo condiciones de mayor eficiencia.

Con respecto al tema de la producción pública en los monopolios naturales, J. Stiglitz,⁴³ afirma que los temas relevantes para la producción pública en industrias de costes decrecientes pueden ser referidos a las siguientes preguntas:

- Por qué estas actividades son denominadas monopolios naturales?
- Cuál es el rol y racionalidad del gobierno en su papel de productor de bienes y servicios, tales como electricidad, telecomunicaciones y agua potable?
- Por qué la producción en el sector público es a menudo menos eficiente que la producción en el sector privado?
- Cuáles son las alternativas que permiten la prevención de los abusos del poder monopólico en el sector privado?
- Cuáles son los peligros y límites de la privatización?

Las industrias de monopolios naturales son aquellas que presentan la particularidad de que sus procesos de producción están dominados por una relación desproporcionada entre los insumos fijos (capital físico) y los insumos variables (trabajo, materias primas), lo cual previene a la ley de rendimientos decrecientes operar en una fase muy amplia de la producción. Bajo condiciones de mercado ello significaría que conforme aumenta la cantidad producida del servicio, menor será su costo unitario, por lo cual la empresa con mayor escala de producción logrará eliminar su competencia en el mediano y largo plazo.

Stiglitz argumenta que en esa situación, la intervención del gobierno puede tomar dos formas: primero, puede intervenir directamente en la industria y convertirse en un productor y de hecho la producción de energía, telecomunicaciones y servicios postales, es asociada con la producción pública; segundo, el gobierno puede regular a la empresa privada en su condición de monopolista, por medio de la regulación de precios y evitar de esa manera que ejerza su poder monopólico.

Sin embargo, el interés público tiene otras dimensiones, lo cual explica por qué los gobiernos no han privatizado el sistema de defensa de un país. De igual manera, los sistemas educativos transmiten los valores cívicos y ayudan a formar el sentido de la nacionalidad y desde la perspectiva del gobierno parece conveniente que estén bajo la administración pública. En perspectiva, el mercado a pesar de sus fallos constituye un instrumento de mayor eficiencia, según este autor. Ello plantea el dilema de cómo sopesar la producción pública frente a la empresa privada con regulación.

También según Stiglitz, en el pasado los gobiernos asumieron la producción en diversas industrias “monopolios naturales” para prevenir el ejercicio del poder monopólico de las firmas privadas. Sin embargo, recientemente se ha cuestionado la gestión pública por sus bajos niveles de eficiencia en la producción, y se ha propuesto en su lugar la producción privada bajo marcos de regulación, en particular por la fijación de precios. Incluso se considera que el uso de subsidios le permitiría a la empresa privada aumentar su producción al nivel socialmente deseable (cuando el coste marginal iguala al precio).

⁴³ Stiglitz en su libro *Economics of the Public Sector*, en Aguilar Fong, op. cit.

Las razones para pensar que la producción privada bajo regulación y subsidios es deseable, la justifica Stiglitz por las siguientes razones:

- Facilita una política nacional consistente y eficiente
- La utilización de esquemas fiscales (impuesto/subsidio) permite la estimación de los costes asociados al logro de determinados objetivos
- Existe la creencia de que los incentivos para eficiencia son mayores con firmas privadas, aún bajo regulación.

La realidad muestra que los monopolios naturales en Estados Unidos han operado con firmas privadas bajo marcos de regulación, aún cuando hay casos de empresas públicas operando servicios eléctricos y de agua potable. Europa presenta en contraste una mayor dominancia de las empresas públicas. La regulación genera costes de administración y es aceptado que cualquier esquema regulatorio induce distorsiones en el manejo de la industria afectada por costes decrecientes que podrían alejar el nivel de producción de aquel que es socialmente deseable. Sin embargo, continúa Stiglitz, el decenio de los ochentas fue el escenario de un movimiento global hacia la privatización de las empresas públicas operando monopolios naturales y su sujeción a esquemas regulatorios.

Acotamos en este punto, que esto no fue así en Costa Rica, y ya desde hace unos años presenciamos importantes rectificaciones conceptuales y estratégicas en organismos como el Banco Mundial y el BID que apuntan hacia un redimensionamiento de los aspectos de eficacia sociopolítica y económica del Estado más que de “eficiencia” y de reducción de su tamaño institucional y del gasto asociado o la planilla, en claro reconocimiento del fracaso de las estrategias de ajuste estructural que en casi ningún caso –salvo el chileno, el cual resulta irreplicable por razones obvias de derechos humanos y políticos- generaron las grandes soluciones que el modelo predicaba con sustento en el “eje privatizador” que llevó a casi todo gobierno latinoamericano a vender sus activos más importantes y a no resolver estructuralmente el problema de su deuda acumulada, y sí produciendo mayores niveles de inequidad y de pobreza extrema.

En todo caso argumentamos -como complemento correctivo a lo dicho por Stiglitz- que en América Latina se verificaba desde hace ya cuatro décadas que sus sistemas económicos privados tampoco eran competitivos ni garantizaban la mejor asignación productiva de los recursos así canalizados.

Las mismas causas de la galopante corrupción e inestabilidad política e incoherente intervencionismo estatal con fines de proteccionismo a nuestros ineficientes empresarios desde las mismas guerras de independencia a principios del siglo XIX, explican las debilidades estructurales que el sistema de mercado arrastró hasta nuestros días.

Por otro lado, las recientes quiebras fraudulentas de grandes compañías o corporaciones norteamericanas de carácter multinacional, la extraordinaria caída de grandes empresas italianas desarrolladas al amparo de una clase política y burócrata corrupta en Italia desnudada a principios de la década de los noventa, los reiterativos y crecientes casos de corrupción empresarial y política en altos círculos empresariales y políticos en Alemania y Francia, mas las sonadas denuncias y encarcelamiento de connotados líderes empresariales privados de grandes y otrora respetadas corporaciones, algunas en evidente contubernio con jefes superiores y medios de muy importantes instituciones autónomas y hasta de Ministerios, nos dicen claramente que la teoría económica de los “monopolios naturales” y de los mercados competitivos va por un lado y la praxis empresarial por otra, exactamente como constatamos entre la realidad jurídica de muchos países latinoamericanos y de Costa Rica en particular, y su realidad política institucional.

En última instancia, pareciera que estos supuestos de teoría económica están por ser confrontados y cuando mucho validados en Costa Rica. El hecho es que el país cuenta con varios monopolios estatales que no necesariamente son “naturales”, no al menos bajo el precepto de que en el largo plazo operan con costos decrecientes, situación que se comprueba en el caso del ICE, de AyA, del INS, de los bancos comerciales estatales, de RECOPE, de FANAL y de tantas otras instituciones que manejan actividades típicamente empresariales. Es importante plantearse por qué.

Hay factores sociopolíticos que la teoría económica neoclásica no contempla con claridad, tales como el peso de los sindicatos en el manejo de dichas “empresas” estatales inclusive en su asignación de excedentes y en los costos laborales genéricos producto de negociaciones colectivas que no responden a criterios de “mayor productividad” ni tienen parangón en el giro normal de nuestras propias empresas privadas, así como el peso de la intromisión político partidista interesada de los distintos partidos políticos en el Poder vía presidencias ejecutivas, juntas directivas y cuadros de funcionarios más comprometidos en afianzar sus carreras no por méritos sino por complicidad y complacencia con los jefes del “partido”, más la creciente corrupción producto de un régimen anacrónico de contratación administrativa para todo ente público en el que coluden funcionarios y jefes, y empresarios que buscan ferozmente favorecer sus intereses de maneras ilegales pero muy bien compensadas.

También cuenta la persistente alianza entre políticos y empresarios mantenida hasta nuestros días pero inaugurada de manera ostensible a mediados de la década de los setenta con la tristemente célebre experiencia asociada a CODESA y a los otros desmanes señalados en párrafo anterior. Agréguese el peso, en los “costos crecientes” de tales monopolios estatales, de la persistente inflación y devaluación del colón en dimensiones todavía no imaginables en las economías más desarrolladas de donde provienen esas teorías económicas.

Todo lo anteriormente referido, tiene un impacto económico importante que aun cuando no se ha cuantificado en toda su magnitud, se entresaca de los constantes casos de corrupción alrededor de la administración de recursos públicos casi siempre vía contrataciones, y en la administración de tantos incentivos económicos precisamente dirigidos a ciertas actividades productivas, para no mencionar las reconocidas inopias institucionales en la recaudación tributaria y aduanera así como en las retenciones indebidas de impuestos y contribuciones a la seguridad social en que constantemente incurren muchísimos empresarios privados.

Ante tal panorama, sostenemos que es definitivamente imposible asumir en Costa Rica que tales teorías económicas constituyen una útil “ventana” para encontrar las respuestas que el país requiere para dilucidar su incertidumbre colectiva –matizada por evidentes amenazas de grupos recalcitrantemente ideológicos y políticos- de qué conviene al país como estrategia para resolver integralmente el problema de la deuda pública y el déficit fiscal. En este contexto, se inserta la problemática actual del ICE, y agregamos que de toda institución autónoma sobre todo de “carácter empresarial” y con activos significativos. Puede consultarse en Apéndices, según referimos previamente, el análisis que adjuntamos sobre el ICE y el conjunto de empresas e instituciones estatales.

Es preciso confrontar y someter a validación o eliminación los principales supuestos que la teoría económica nos predica. Se requiere un enfoque pragmático para entender y resolver el problema macroeconómico y de pobreza crónicos que Costa Rica enfrenta.

Dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismo del Gobierno Central y las empresas públicas

Este objetivo es prácticamente inexistente en Costa Rica. No se da tal preocupación a nivel político, a pesar de que hay un régimen claro de dirección política que debería ejercerse por parte del Poder Ejecutivo sobre los entes descentralizados (Ley General de la Administración Pública, 1978). Se trata de una situación en la que históricamente ha habido evidente reticencia a identificar

y aceptar que cada Ministro de Gobierno tiene responsabilidades ineludibles sobre la gestión, desempeño y finanzas de los entes autónomos y empresas estatales ubicados en su ramo o sector, pues tiene él las potestades para imponerles directrices de política, fiscalizar su cumplimiento y lograr que se sancione hasta con la remoción de juntas directivas que incumplan injustificadamente, sin responsabilidad para el Estado, interviniéndolas para restituir el orden y la eficacia.

Sostenemos así con gran conocimiento de nuestro devenir histórico desde 1978, que la no activación de este régimen –por las diversas razones que se han explorado en el Capítulo III- es causa directa del deterioro acelerado de la gestión y desempeño mismos del Estado, pues al no activarse las potestades y mecanismos disponibles a nivel de cada ministro responsable de sector, se privilegió prácticamente un manejo central, muy global, macroeconómico, de los recursos y finanzas institucionales por parte del Ministerio de Hacienda, de la Autoridad Presupuestaria, de MIDEPLAN, y de la misma Dirección de Servicio Civil vía intervención legislativa a través de la Ley de Equilibrio Financiero de 1983, todo lo cual ha introducido múltiples rigideces a la gestión estatal.

Se ha obviado así, la entronización de lo que debieron haber sido actitudes más claras y vigorosas de partidos políticos y grupos de presión e interés, y de rendición de cuentas, que hubieran permitido un debate mucho más beneficioso para nuestro sistema político en cuanto a la verdadera responsabilidad de la gestión pública, del crecimiento y deterioro financiero, por parte del Presidente y de sus respectivos Ministros, que son sin duda actores susceptibles de desarrollar actitudes más sensibles a la crítica pública sobre su gestión política, incluidas las finanzas públicas de los entes de cada sector.

En ausencia de vigencia real de estos esquemas y mecanismos, la aparición de esos órganos y mecanismos globales ni resuelve el problema de fondo y estructural sobre el gasto público deficitario, ni propicia condiciones para un mayor dinamismo institucional tan necesario en situación de crisis. Ello ocurre en parte al no reconocerse las particularidades de los distintos sectores de actividad y, dentro de estos, de las respectivas instituciones, las cuales podrían ser, más bien, agentes más activos y útiles en la expansión sana de sus actividades productivas. Lo que ocurre es, más bien, todo lo contrario. Y esto, abre el debate sobre la deseabilidad y eficacia de un esquema más bien dinamizador como componente esencial de una estrategia integral hacia un desempeño o una gestión sustancialmente más efectiva del Estado como tal, incluso dentro de las mismas condiciones político-burocráticas y jurídicas actuales, es decir, sin recurrir a nuevas leyes o cambios constitucionales, como ha quedado en evidencia en el Capítulo III en la sección sobre por qué nos empeñamos en Costa Rica en hacer las cosas tan mal, pudiendo hacerlas muy bien..

La visión que el Plan Nacional de Desarrollo 86-90 transmitió, por ejemplo, en su objetivo visto previamente sobre "...aumentar la eficiencia de los sectores hacia los cuales no se podrían transferir recursos o que tendrán que reducir los recursos que tuvieron en el pasado", no se concretó en políticas y acciones reales a nivel de sectores de actividad como tales, y la asignación de prioridades y recursos tendió a hacerse más con criterio de instituciones, no de regiones y sectores. Se malogró así la posibilidad de exacerbar la imaginación y competitividad entre tecnócratas y jercas políticos para que realmente los sectores institucionales como tales pudieran ver y manejar sus finanzas y acciones de desarrollo con verdadera visión de conjunto y compromiso para encontrar formas propias de contribuir al manejo de tales situaciones, y con especial esmero en activar sus ventajas comparativas y recursos disponibles.⁴⁴

⁴⁴ Esta estrategia la logramos aplicar, al menos, durante el primer año del Gobierno de don Rafael Angel Calderón Fournier en nuestra condición de Ministro de Reforma del Estado, cuando pudimos ordenar por sectores de actividad, la tarea de decidir cómo recortar 2.000 millones de colones para diciembre de 1990 en el presupuesto ordinario de ese año... a solicitud del Fondo Monetario Internacional. Se trabajó claramente por sectores de actividad, bajo nuestra dirección, y todos los ministros rectores realizaron ese análisis con "sus" presidentes ejecutivos, proporcionando una verdadera posición sectorial sobre reducción de gasto. En la Administración Rodríguez Echeverría, tenemos referencias concretas de que lo mismo se intentó para la formulación presupuestaria global del sector público a partir de directrices presidenciales propuestas por la Autoridad Presupuestaria, para el presupuesto ordinario del año 1999 y del 2000. Estas experiencias, lógicamente, debieron dar paso a criterios y mecanismos menos aleatorios o casuales, y convertirse en ordinarios para una más racional y estratégica conducción del gasto público, pero no fue así y la experiencia ni se valoró ni ha recibido continuidad en la presente Administración.

Generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales

Este objetivo tiene más peso en la venta de activos estatales completos, que en el traslado de servicios parciales. Constituye casi la opción más inmediata de allegamiento de recursos sanos para la disminución del nivel de gasto público, salvo una acción de emergencia “regenerativa” sobre el sistema aduanero y tributario que podría producir, según las mismas Cámaras empresariales del país lo han denunciado una y otra vez, decenas de miles de millones de colones adicionales con sólo lograr diversas correcciones técnicas y administrativas que, también por desgracia, casi todo gobierno anuncia y da la impresión de asumir por un corto tiempo, pero abandona por inconsistencia sin que el desempeño aduanero y tributario mejore radicalmente, y en consecuencia sin que los factores que ocasionan tal oscurantismo e ineficacia institucional hayan sido subsanados.

Pero, hay que entender que los recursos allegados por la vía de venta de activos, se volatilizan en el corto plazo redimiendo deuda si se dedicaran realmente a esto. Y, mientras el pago de intereses no baje a cero producto de una redención total de la deuda interna y externa, no puede hablarse de que podrá haber más recursos para desarrollo como casi todo gobernante o líder político enuncia con tanta facilidad, pues cualquier asignación futura mayor de gasto implicará inexorablemente más endeudamiento, y por ende, pago de intereses. Además, si no se resuelven los factores causales del crecimiento del gasto público, éste continuará evolucionando con la misma tasa, y pronto se tendría de nuevo un nivel elevado de déficit fiscal consolidado... habiéndose consumido las “joyas de la abuela”, como ha ocurrido en experiencias suramericanas hartamente documentadas por los mismos organismos internacionales que las urgieron.

El Plan Nacional de Desarrollo 86-90 de la Administración Arias Sánchez, en efecto, expuso objetivos muy vagos sobre “racionalización del sector público”. Sobre el tamaño del Estado, o más bien del gasto público deficitario, dicho Plan reconocía que “...las restricciones económicas y financieras heredadas del pasado se expresan en la necesidad de limitar el crecimiento del aparato estatal durante el período de vigencia del Plan, y probablemente más allá de éste. El gasto público, por tanto, no podrá crecer en términos reales durante el período 87-90. Tampoco crecerá el empleo público total” (PND 86-90, p. 92, Volumen I).

Pero, este enunciado resultaba coyuntural mas nunca una medida sobre el tamaño necesario del Estado. No dijo qué pasaría cuando los egresos alcanzaran el tan ansiado equilibrio con los ingresos. Se trató así, de una medida de emergencia que no tuvo entonces, ni tiene relevancia hoy, filosófico-política sobre el papel y tamaño deseable y necesario del Estado, sino como criterio para el manejo restrictivo de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo.

Presuponer que el tamaño del Estado debe ser equivalente al gasto público equilibrado con el total de ingresos, puede ser una buena receta para un país rico y sin pobreza... sólo que para llegar a serlo, hay que atravesar períodos en los que el manejo inteligente de un déficit fiscal-financiero estatal puede hacer la diferencia entre permanecer pobres, o superar la pobreza estructural de un país como Costa Rica.

Es en tal enunciado general de todos modos, donde se inscribieron los dos objetivos estratégicos sobre “tamaño” pretendido del Estado, que dicho Plan formuló:

- a. Aumentar la eficiencia de los sectores hacia los cuales no se podrán transferir recursos, o que tendrán que reducir los recursos que tuvieron en el pasado;
- b. Transferir al sector privado aquellas actividades que pueden ser llevadas a cabo más eficientemente por éste que por el Estado, siempre y cuando esto no signifique que el gasto estatal tendrá que aumentar para sostenerlas, o que se crearán estructuras monopólicas que limitarán la capacidad de gestión del sector público.

Hoy, tiene importancia adicional reconocer, en un nivel más específico, el enunciado pertinente a “privatización” incorporado en la sección “Áreas prioritarias y acciones estratégicas” en dicho Plan. En efecto, el punto 2 sobre “Redefinición de funciones del sector público”, decía a la letra:

“Aquellas tareas que ejecuta actualmente el sector público y que pueden ser llevadas a cabo en forma eficiente por el sector privado, sin demandar recursos adicionales permanentes del Gobierno y sin convertirse en fuerzas monopólicas que puedan eventualmente limitar la capacidad de acción del mismo, serán transferidas a empresas que absorban trabajadores del Estado, en especial a cooperativas y otras formas empresariales organizadas por los mismos trabajadores estatales”.

Aquí se enunciaba como pre-condición para “privatizar”, el que las tareas entonces en manos del Estado pudieran ser “llevadas a cabo en forma eficiente” por el sector privado; no había otra pre-condición estratégica. En principio, pareciera que toda tarea sería susceptible de ser trasladada al sector privado, si éste daba muestras –y no se establecía qué tipo de muestras convincentes- de que podía ser eficiente, asumiéndose ello como opción a una presunta situación de inevitable ineficiencia estatal.

Pero lo que sí resulta estratégico en el enunciado visto, era que la transferencia debía ser hecha a “empresas que absorban trabajadores del Estado, en especial a cooperativas y otras formas empresariales organizadas por los mismos trabajadores estatales”. Había aquí una renuncia casi explícita a las formas de organización empresarial mercantil corrientes, donde pocos individuos pueden constituirse rápida y ventajosamente en propietarios mayoritarios de activos estatales a la venta.

La situación de fondo que evidentemente se quería enfrentar a través de acciones gubernativas basadas en los anteriores preceptos u objetivos, era la de que mediante un programa agresivo de traslado de servicios públicos se podía lograr un impacto significativo sobre el nivel del gasto público, reduciéndolo y con ello, enfrentando el problema del manejo del déficit consolidado del Estado, “ajustando” así el tamaño de ese Estado al tamaño de la economía, además de “mejorar la gestión misma de esos servicios hoy en manos estatales”.

No se dispone de cuantificaciones sobre los alcances de semejante esfuerzo de traslado de servicios públicos, en términos de que la reducción de gasto por esa vía enfrentara la brecha entre ingresos totales y egresos totales, de forma que se pudiera entonces asegurar que ésta es la vía para alcanzar ese equilibrio y eliminar la presión objetiva, real, que en términos financieros representa el déficit consolidado del Gobierno y que abona los clamores sobre “tamaño excesivo” del mismo y necesidad de reducción de ese gasto con respecto al problema estructural de dicho déficit consolidado.

Aún hoy día no se vislumbran estrategias claras que convengan sobre cómo la venta de importantes activos estatales eliminará la brecha entre gasto e ingresos de suerte que pueda hablarse seriamente de que, a partir de dicha venta, el Estado podrá dedicar así recursos liberados del pago de intereses, a desarrollo sin incurrir en nuevas deudas. Retomaremos este punto abajo.

No pareciera que por la vía de “traslado de servicios públicos” a manos privadas se generarían entonces las economías voluminosas que contrarresten el peso del déficit consolidado. Máxime porque a cada actividad o tarea susceptible de traslado, en realidad corresponde un nivel de gasto asociado que seguirá en manos de ese Estado para pagar o adquirir dichos servicios de las nuevas fuentes proveedoras de servicios intermedios, a menos que se trate de actividades completas de producción de bienes o servicios, es decir, de venta completa de los activos asociados a la actividad y, consecuentemente, de renuncia por el Estado-burocracia a la fuente de ingresos respectiva, de suerte que el usuario o cliente compre los bienes o servicios así producidos mediante adquisición directa en las nuevas condiciones de mercado privado.

En última instancia, surge la cuestión esencial de cómo reconocer y enfrentar el problema de ineficiencia global de nuestra economía, lo cual obliga a darle mayor pensamiento a la posición fácil e irreflexiva de que privatizando, todo se solucionará, asumiéndose que el sistema privado hará la diferencia hacia una mejor gestión, y que con ello todos ganamos.

Surge así un enorme requerimiento de concertación con los actores representantes de grupos clave no estatales, hacia una visión compartida y comprometida sobre los términos de cualquier marco de política que busque la transformación del sistema económico como un todo, y los sistemas de producción pública y privada unilateral pero articuladamente considerados; grave contrasentido se da pasando políticas que vacían del Estado su capacidad analítica y de gestión, al propiciar el traslado de sus cuadros pensantes y creativos profesionales al sector privado, como todos los gobiernos lo han hecho desde 1983 –a pesar de las denuncias “públicas” de unos pocos que nos atrevimos a señalarlo- con la todavía vigente Ley de Equilibrio Financiero, la cual permitió en su Art. 25 pagar prestaciones a quienes renunciaran con anuencia del Jerarca.

Se da en este contexto, la necesidad de un proceso de cambio global del sistema, “desregulando” –mediante nuevas regulaciones simplificadoras- en mucho la situación actual, no sólo para cambiar las condiciones en que se desenvuelve y como se desenvuelve el agente económico privado, sino también las condiciones en que sería de todas maneras posible visualizar opciones atractivas y viables de venta o apertura de activos públicos asociados a actividades que hoy, en manos estatales, se insertan en esquemas y condiciones que difícilmente las harían razonablemente rentables en manos privadas. Lo cual hace pensar que tales actividades, adecuadamente transformadas y modernizadas –el caso del ICE sería un ejemplo actual claro y válido- serían susceptibles de operar más exitosamente bajo esquemas y condiciones que las hicieran más rentables y viables económicamente hablando, aún en manos del Estado.

Pero, es indispensable distinguir entre las condiciones de regulaciones de política que rodean a muchas actividades estatales –particularmente de carácter monopólico- sobre precios, condiciones de producción y entrega de servicios, y las condiciones de regulaciones de operación o gestión gerencial y administrativa, usualmente enmarcadas en regímenes de administración financiera (Ley de Administración Financiera y de Contratación Administrativa) y presupuestaria (Autoridad Presupuestaria, MIDEPLAN, Contraloría General de la República). Estas últimas regulaciones, desaparecen automáticamente en caso de venta o traslado de actividades, mas no las primeras.

Sobre estas segundas –de permanecer en manos estatales- habría que actuar deliberadamente con intención de crear un régimen distinto, nuevo, que sin exacerbar el eficientismo productivista a costa de la efectividad integral del Estado y del correcto manejo de recursos, sí permita condiciones mucho más apropiadas para una gestión estatal más dinámica, eficiente y eficaz en todo sentido. **Es éste el supuesto teórico que ha de inspirar la actual discusión sobre la modernización del ICE y del conjunto restante de empresas estatales** como el INS, los Bancos, Recope, AyA y prácticamente toda institución que maneje actividades de giro mercantil o comercial como lo pueden ser inclusive la CCSS, el INA, el CNP, las mismas municipalidades en su total conjunto, y varias otras.

Cabe preguntarse qué otras opciones habría habido o habría, de no mediar la dependencia sobre organismos financieros internacionales que sustentan sus demandas de ajuste a los gobiernos a cambio de transformaciones que buscan un paradigma de sistema construido sobre teorías monetaristas de cuño liberal. ¿Qué ocurrirá si surgiera –como de hecho viene surgiendo en los últimos cinco o siete años- en esos organismos un nuevo liderazgo que sustente otros marcos teóricos históricamente validados y exitosos en los que el Estado y el gasto público han constituido la columna vertebral del paradigma de “sistema económico” exitoso?⁴⁵

⁴⁵ Aunque estas argumentaciones también datan de 1988, téngase presente que hoy día se están dando críticas serias desde los países industrializados que gobiernan el FMI y el Banco Mundial, y en la dirigencia de estos organismos también, en cuanto al rol conservador y monetarista de ambos, señalando que estas visiones y exigencias a los países del Tercer Mundo han provocado más pobreza que riqueza y recuperación, y que en consecuencia ambos organismos mundiales deben adoptar nuevas visiones y estrategias menos restrictivas del papel del Estado y de las medidas para combatir el gasto público deficitario. El reciente “neo consenso de Washington” ha sido ciertamente un replanteamiento bastante radical al primer neo consenso logrado en Washington por los mismos organismos internacionales a principios de la década de los ochenta y que dio como resultado ese “apretamiento” sobre los países endeudados del Tercer Mundo bajo supuestos monetaristas.

Se ha dicho párrafos atrás, que no se ha demostrado en el país de manera seria cómo una estrategia semejante de venta de activos generará los ingresos suficientes para pagar al menos una parte sustancial de la deuda pública. Esta cuantificación falta, y mientras no se realice de manera objetiva, será muy poco lo que pueda hacerse para convencer a la opinión pública de que vendiendo ciertos activos atractivos y no estratégicos o esenciales para el país, es la mejor salida a adoptar por Costa Rica.

Estamos hablando de una deuda interna acumulada de más de mil seiscientos millones de millones en el año 2003, la cual genera a su vez un pago en intereses de más de trescientos mil millones en el año, es decir, más de un 30% del Presupuesto del Gobierno Central. No es cierto, entonces, que el vender un ICE o un BCR, o BICSA, o todos juntos, permitirá dedicar más recursos a educación o salud, pues los ingresos así generados no alcanzarían para eliminar esa deuda consolidada, y en consecuencia el Gobierno deberá seguir pagando intereses sobre la deuda pendiente, y difícilmente podrá aumentar gasto en esos sectores sin incurrir en nuevo endeudamiento.

Otra sería la estrategia novedosa y radical de plantear al país un plan consensuado de eliminación de la deuda completa, redimiendo mediante emisiones inorgánicas del Banco Central de Costa Rica, el cien por ciento de los certificados tanto a instituciones públicas como a tenedores privados pero bajo el compromiso concertado, en el mejor interés nacional y con el Gobierno dando un verdadero ejemplo de contención y frugalidad, de no ejecutar o disponer de esos recursos en Costa Rica por lo menos durante el siguiente año.

O bien, disponer de ellos pero programadamente en obras de inversión pública, al menos la deuda que se redimiera a instituciones públicas, bajo el supuesto teórico de que destinar recursos a inversión productiva no genera inflación.

Un plan global bien diseñado, puede incluso incorporar el uso constructivo, no inflacionario, de toda esa masa monetaria redimida a los tenedores privados de títulos mediante emisión inorgánica y vuelta a manos estatales vía nuevo e inmediato pero sano y programado endeudamiento, en inversiones productivas sobre todo de infraestructura pública (red vial, vivienda, acueductos y plantas de tratamiento de aguas negras, electrificación, mejoramiento sustancial de puertos); particularmente, repetimos, si dentro del plan estratégico se incorporan factores que permitan un uso de materiales y recursos nacionales de todo tipo colateralmente a la importación de materiales y materias primas.

La previsión y programación de las formas y plazos en que esos dineros serán efectivamente pagados por el Gobierno Central y por las respectivas instituciones que podrían utilizar ese capital, deberá ser factor esencial en una estrategia semejante. Hablamos, en suma, de más de dos mil millones de millones de colones de capital de inversión fresca para sacar al país del subdesarrollo en que se sostiene desde hace décadas.

No se trata de una fórmula fácil, pero sí de una estrategia viable si se le adoba con todos los ingredientes interdisciplinarios propios de una solución política integral a un problema que ha sido políticamente producido por nuestras clases dirigentes y gubernativas. Aquí enunciamos su filosofía básica. Todo esto, aunado a las nuevas formas y mecanismos de imposición tributaria que planteamos en Capítulo IV para provincias y cantones, constituye una estrategia integral y diversificada para enfrentar estructuralmente el problema global del déficit fiscal en el país.

¿No aprender de los errores ajenos...?

Traemos a colación un artículo que escribimos en enero de 1984 en la página 15 de La Nación, mientras terminábamos en Londres, Inglaterra, nuestra tesis doctoral. Se intituló “Costa Rica vale la pena, pero...”. Los conceptos que hoy día siguen teniendo un valor permanente como reflejo de nuestra cultura política insípida e intrascendente, son los siguientes. “Hemos dependido mucho de lo que se piensa y experimenta en Europa o Estados Unidos. Nuestros textos universitarios en toda disciplina siguen siendo mayormente foráneos... Este es el gran problema de las ciencias económicas, cuando siguen sin reconocer la repercusión intrínseca sobre, y proveniente de, los factores sociales dentro de un sistema económico, y viceversa. Y este divorcio, aunque común en América Latina... deviene de sus propias raíces teóricas anglosajonas. Pretendemos manejar nuestra sociedad y problemas aprendiendo lo que los grandes tratadistas foráneos nos dicen de sus problemas. No en balde el Banco de Inglaterra está publicando un trabajo de dos econométricos de la Universidad de Oxford donde denuncian “la falta de evidencia y seriedad científica” del profesor Milton Friedman en el tratamiento y hasta “manipulación” –así de fuerte es su crítica- de datos relacionados con la evolución de las economías británica y norteamericana en su libro *Monetary trends in the United States and United Kingdom: their relation to income prices and interest rates, 1867-1975*, publicado el año pasado como su obra cumbre. Como muestra dramática de la crítica, el profesor Hendry de Oxford dice: “Una de las cosas más asombrosas acerca de nuestro estudio, es que no hemos podido encontrar ninguna evidencia de que la oferta de dinero crea o genera, ya sea crecimiento de ingreso, o inflación”. No puedo predecir si tal aplastante conclusión –más otras en el estudio- va a motivar al actual Gobierno británico a cambiar su actual política monetarista, o si generará tal cambio en los círculos del FMI, que sin duda beneficiaría a todos los gobiernos latinoamericanos y a sus poblaciones. Así es que seguimos sometidos al vaivén de las fuerzas políticas que adoptan ésta u otras teorías foráneas, quedándonos con sinceros deseos de saber qué piensan nuestros economistas y otros científicos sociales en cuanto a soluciones autóctonas a nuestros problemas... o si piensan que no existen del todo!”.

Por otro lado, cabe preguntarse en el caso de actividades esenciales y estratégicas, qué mecanismos regulatorios efectivos va a ser indispensable dejar en manos del Estado para garantizar la eficacia socio-económica de la actividad en manos privadas, y cómo esos mecanismos van a incidir adversamente sobre la deseable situación de libertad y flexibilidad empresarial -y consecuente rentabilidad- pretendida de las nuevas empresas.

En última instancia, habrá casos en donde la voluminosidad de la inversión inicial requerida de fuentes privadas para adquirir activos costosos del Estado, hará necesario que se recurra a fuentes externas de financiamiento, así como para obtener recursos de inversión futura, y ello generará problemas semejantes a los actuales de endeudamiento, o exigirá abrir las bases de una mayor participación –expresa o encubierta- de inversionistas foráneos, lo cual reduciría los propósitos de “democratización económica” nacional, además de otros problemas objetivos en cuanto a poner en manos extranjeros la propiedad y manejo de actividades esenciales y estratégicas.

Promover una mayor difusión de la propiedad accionaria

El cuarto objetivo dentro del recuento visto de Martín para América Latina, resulta un objetivo explícito y relevante en el caso costarricense.

De nuevo, hay alguna mayor validez del mismo en lo que es traslado de servicios, pues en la mayoría de casos previstos en el país se trata de actividades intermedias a las que se asocian números pequeños de trabajadores (sociedades laborales). Su conversión en propietarios bajo formas cooperativas o autogestionarias de organización, en alguna medida implica si no un mayor nivel de bienestar personal –pues siguen dependiendo de un salario y de eventuales beneficios que no se vislumbran como muy significativos en su modalidad de venta de servicios al Estado-burocracia-, sí un mayor grado de independencia y sentido de pertenencia a una empresa suya.

Pero, permanece la relación de dependencia con referencia al Estado en su condición de comprador monopólico o único. En los casos previsibles de venta de activos, la cooperativización de su propiedad arroja dudas importantes cuando, como en el caso de la empresa CATSA de CODESA, la democratización económica alcanzó las dimensiones de un exagerado fraccionamiento de la propiedad accionaria (varias decenas de miles de accionistas), y se corre el riesgo de que estos pierdan interés en una participación efectiva en los mecanismos de decisión y fiscalización, desanimados por su exigua participación en la distribución de excedentes. Por otro lado, una cooperativa representa una modalidad de grupo de presión en circunstancias adversas de funcionamiento económico-financiero, particularmente si ha surgido por estímulo expreso del mismo Estado.

Se requieren provisiones para evitar que en tales eventuales casos, una situación desfavorable en las operaciones de la actividad cooperativizada lleve a presuponer una intervención resarcitoria o de salvamento estatal forzosa.

Por otro lado, transferir activos cuantiosos a exfuncionarios bien puede crear otra clase o casta de nuevos ricos en el país a costa de activos del Estado selectivamente cedidos.

Atenuar el poder de los diversos grupos de presión

En cuanto a este objetivo, hay grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos). Se da en el caso costarricense una preocupación implícita o latente que en alguna medida es factor estimulante sobre algunos actores o grupos de interés en cuanto al deseo de privatizar. De particular relevancia es el caso del ICE, pues hay en su entorno una pesada intervención interesada de sindicatos que, además de tener intereses comerciales y económicos por las inversiones realizadas en las actividades que giran alrededor del ICE, manejan una fuerza movilizadora muy importante de ciertos grupos nacionales de diverso origen, los cuales constituyen un reto importante a la propia capacidad movilizadora del Gobierno de la República cuando se trata, o trate, de promover reformas que huelan a privatizar o abrir el monopolio de las telecomunicaciones o de la electricidad.

El punto en cuanto a este Objetivo, es que se asocia al papel intransigente y a veces beligerante de sindicatos públicos, importantes actitudes y comportamientos que constituyen en sí factores limitantes en el desempeño y en los niveles de eficacia y productividad de las actividades en manos del Estado, producto de la existencia de determinadas conquistas sindicales que ciertamente tienden a incrementar los costos de operación y a generar dificultades para aplicar sistemas de incentivos y sanción al desempeño laboral de los funcionarios públicos, así como para aplicar estrategias "correctivas" de movilización y transferencia de funcionarios dentro de entes o entre entes, según prioridades definidas.

Hay intransigencia y obstruccionismo sindical, es cierto; pero también ha habido una tradicional inadecuada concertación por parte de los decisores superiores del Gobierno en esta materia; y, menos existe un proyecto y una estrategia integral que permita sólidas bases para tal concertación.

En todo caso, tanto este factor sindical como el referente a las relaciones con proveedores y contratistas, no tienen que permanecer inexorablemente afincados en los términos inconvenientes que hoy puedan identificarse, y es mucho lo que puede hacerse para modificar dichos términos hacia relaciones más positivas y necesarias dentro de condiciones que aseguren incluso una mayor idoneidad ética y operativa en el manejo de recursos públicos involucrados en contrataciones con los mismos agentes privados.

2.3.3 ¿Cuáles transformaciones políticas significativas desde 1949?

Prácticamente ha sido ya señalado en el recuento hecho hasta este punto, que el país no ha experimentado grandes cambios políticos en su sistema de gobierno ni electoral desde 1949. Las reformas más significativas han sido en realidad muy restrictivas en términos de su ámbito de proyección y de sus efectos palpables.

La reforma al Artículo 188 de la Constitución Política en 1968, fue a nuestro juicio la más relevante por cuanto implicó eliminar la norma constitucional que concedía *autonomía de gobierno* a las instituciones autónomas, abriendo así la vía para que mediante una “nueva ley” a futuro, tal materia fuera normada sin recurrir a un cambio de Constitución. La posibilidad se malogró por muchos años pues se modificó en 1970 la constitución de juntas directivas de tales instituciones, entronizando la tristemente célebre configuración 4-3 que a lo que más ayudó fue a hacer prevalecer un criterio partidista más que de “política de gobierno” en tales entes, pero no determinó una inflexión real para que esas instituciones se integraran más a la gestión de gobierno por cuanto podían aceptar o no políticas emitidas por el Gobierno y el incumplimiento de éstas no era considerada falta grave.

La tímida ley de planificación económica de 1963 daba para más, pero tampoco impactó las prácticas y procesos políticos ni la participación ciudadana en éstos. No fue obligatoria en ningún sentido para las instituciones sobre todo descentralizadas, ni impuso ninguna disciplina particular al conjunto de municipalidades.

En 1974 se dio la ley que creó el régimen de presidencias ejecutivas, una iniciativa que como hemos demostrado previamente y lo profundizamos en el respectivo Apéndice al final de este estudio, fue de funestas consecuencias políticas en sentido amplio, pues habiendo una cierta justificación superior para establecerlo como una forma de integrar mejor a las descentralizadas o autónomas con la gestión política del gobierno de turno, vía una mejor articulación de políticas y acciones, el régimen se excedió en la praxis por la fuerza política de los presidentes ejecutivos ante juntas directivas de tiempo parcial, jerarcas que durante el primer año se impusieron de maneras realmente dramáticas al rol tradicional tecnocráticamente válido y solvente de los gerentes generales, mas también se excedió el Gobierno en la promulgación del Reglamento de la Ley que fue mucho más allá y literalmente usurpó ilegítimamente las competencias gerenciales a favor de esos presidentes ejecutivos, sin que nadie recusara ni protestara airadamente, salvo el suscrito investigador en diversos artículos y documentos de la época, y en sus clases en la Universidad de Costa Rica. **No hubo eco de tal preocupación intelectual y cívica**, y el régimen se consolidó en las siguientes Administraciones a pesar de frecuentes discursos de los diversos candidatos que llegaron a Presidente, en el sentido de eliminarlo.

El significado para el sistema político nacional de esta reforma legal que no era precisamente del ámbito *político* en términos de mejorar o afectar los criterios y mecanismos de representación y participación políticas del ciudadano, impactó los procesos políticos por cuanto instauró un régimen de gran dirigismo por el Poder Ejecutivo de turno, nada transparente, muy arbitrario, y muy orientado a entronizar en cada institución los mejores intereses *político partidistas* del partido en el poder, como prioridad sobre los mejores intereses de *las políticas públicas* que mejor convenían al país, las cuales a nuestro juicio como investigadores de esos procesos desde un inicio, estuvieron bajo dicho régimen supeditadas a los primeros intereses, y ello generó una condicionalidad partidista en los cuadros de funcionarios otrora “neutrales” y comprometidos con las diversas poblaciones objetivo de sus instituciones, hacia un sentido más de compromiso partidario desde la función pública, incorporando malas praxis que tendían a favorecer con servicios públicos, sobre todo asistenciales, a las poblaciones simpatizantes con el partido en el poder.

La buena reforma a la Ley de Planificación Nacional en 1974, fue otra acción que daba, y da, para mucho más en términos de abrir mecanismos a una participación ordenada y sistemática de la sociedad civil tanto en el centro del poder político en San José como en cada región de desarrollo. Ya hemos analizado cómo se manifestaron algunas expresiones de tal mandato legal, mayormente desaprovechado sin que la Contraloría General de la República haya sido celosa fiscal de su instrumentación rigurosa por los gobiernos. Igual omisión ha cometido la Asamblea Legislativa al

no ejercer un control político constante y efectivo sobre tales incumplimientos de esta Ley que estaba llamada a enriquecer nuevas prácticas de participación de la sociedad civil en procesos públicos planificados, y a ordenar y disciplinar de mucha mejor manera la acción desarticulada de gobierno que se daba previamente a esa Ley.

Referimos también cómo la extraordinaria Ley General de la Administración Pública de 1978 también daba, y da, para mucho más con su régimen de dirección interorgánica que vino a delimitar la frontera entre gobierno y administración, así como a proporcionar normas y mecanismos conducentes a una total transparencia en la gestión pública y a una constante y obligada rendición de cuentas mucho antes de que se diera la reforma constitucional que produjo el Artículo 11 hace 3 años. Si hubiera sido adecuadamente entendida y aplicada, o lo fuera hoy, muchas cosas cambiarían para bien en cuanto a procesos políticos, estilos de toma de decisiones, responsabilidad, transparencia, disciplina, articulación interinstitucional, y lógicamente, eficacia estatal.

Desde el punto de vista vertical de la organización del poder político en el país, la reforma al Código Municipal de 1998 introdujo la elección directa del Alcalde y la posibilidad de revocatoria de su mandato por referendo. La experiencia es muy reciente, y en las elecciones del 2002 hubo una gran apatía de los votantes. Desde entonces, hemos presenciado una experiencia poco rica, que podría ser mejorada a partir de la próxima generación de nuevos Alcaldes si los partidos políticos prestan la debida importancia al régimen municipal y promueven mejores cuadros dirigentes a ese puesto y al de regidores municipales. Ni siquiera la Resolución de la Sala IV de junio de 1999 sobre autonomía municipal, ni la reciente de enero del 2004 sobre los incumplimientos del gobierno y la municipalidad en San Juan Sur de Poás en materia hídrica, han sido adecuada y estratégicamente utilizadas por ninguna municipalidad para alterar el escenario prevaleciente de gobiernos locales subordinados y dóciles a los muchos intereses en manos de ministerios y entes autónomos nacionales que podrían ser reclamados, y mejor manejados, por dichas municipalidades o por empresas o establecimientos públicos suyos según lo permite dicho Código Municipal.

La reforma constitucional que introdujo la Sala IV a inicios de los noventa, fue una acción de gran relevancia política en el país, pues incorporó un mecanismo de contrapeso del sistema jurídico, pero también político e institucional, que ha sido de gran beneficio para Costa Rica. Algunos podrían no considerarla una importante reforma política, pero en nuestra óptica sí lo fue pues vino a subsanar la posibilidad y derecho del ciudadano a confrontar -y obtener relativa rápida resolución-, el ejercicio hegemónico, muchas veces arbitrario y generador de muchas injusticias en la aplicación de los derechos y obligaciones del costarricense en sus relaciones dentro y fuera de las instituciones estatales de diverso tipo y rango. Compartimos muchas de las críticas que analistas observadores de dicha Sala IV desde su creación, con frecuencia señalan y que ameritan revisiones y correcciones a la Ley de creación, y más aun a las prácticas y procedimientos que se han vuelto lentos, engorrosos e inseguros en mucho sentido. Pero, el paso fue dado, y no ha sido nocivo para el país. Puede perfeccionarse, y sobre esto hay mucha conciencia que llevará sin duda a cambios importantes en el contexto de reformas judiciales que se vienen discutiendo desde hace varios años.

La nueva Ley No. 8131 de administración financiera y presupuestos públicos del 2001, también da para mucho más, y si se le entiende y ejercita responsable y articuladamente con las leyes de planificación y general de la administración pública, podría inaugurar en el país una nueva forma disciplinada y transparente de gobierno y de *prácticas políticas* transparentes y más eficaces, con la Contraloría de la República fiscalizando de manera obligada o vinculante a que ello sea así, según veremos en la sección final de este Capítulo.

El sistema político e institucional de Costa Rica, está casi incólume desde su configuración constitucional en 1949. Nada extraordinario, por distinto al modelo allí entronizado, se ha hecho. **Sigue el país ostentando un sistema unitario o centralizado, y presidencialista**, sin que prácticamente nada haya movido el péndulo del poder político real hacia niveles o ámbitos inferiores. Todo lo actuado, por ejemplo, en materia de participación ciudadana, ha surgido más a nivel de principios retóricos legalmente consignados en muchas leyes, además de la Ley de Planificación Nacional de 1974 –como en tantas leyes ambientales y sobre recursos naturales, en

el Código de Niñez y Adolescencia, en el Código Municipal mismo-, que como mecanismos operativos que posibiliten una real y efectiva participación ciudadana, más allá de la belicosa iniciativa que distintos grupos civiles como asociaciones de desarrollo ONGs, fundaciones, etc., han tomado casi ante ese vacío de direccionalidad estratégica por parte de los distintos gobiernos.

La más reciente iniciativa del Gobierno, de haber reactivado o repromulgado en marzo del 2004 el subsistema de “organización regional” decretado en términos muy ricos y articulados desde 1976 hasta el último decreto que sigue vigente, de principios de 1991 sobre el subsistema de dirección y planificación regional, está llamada a concretar en la praxis los compromisos electorales del PUSC y del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno en materia de participación ciudadana en procesos públicos, pero se queda totalmente corta y resulta más bien un remedo del esquema vigente aunque inaplicado que hemos referido en este mismo párrafo, pues lo que entroniza es un tipo de consejo regional de desarrollo con participación multitudinaria de todos los directores regionales de ministerios y entes autónomos en cada región. Nada más. Así, no se logrará la activación de los mejores atributos que vienen con la participación comprometida y sistemática de los grupos diversos de la sociedad civil, y las municipalidades mismas, que tienen visiones tan distintas de las de funcionarios públicos y tanto que ofrecer en términos de energías, recursos y capacidades para la acción complementarias de los recursos y procesos que manejan las instituciones públicas como tales.

A nivel de partidos políticos, literalmente no ha habido cambios importantes en lo que muchos señalan sobre “democracia interna”, y más bien diversos respetados analistas denuncian lo que ha sido una tendencia en los partidos políticos mayoritarios al menos, a la influencia del soporte económico para la elección interna para diputados, que se dice ha producido mediocridad en la calidad y compromiso de muchos costarricenses que han llegado por esa vía a la Asamblea Legislativa.

Ésta, sigue sin ejercer el tipo de control político que podría desaletargar a los distintos gobiernos en cuanto al manejo o ejercitación improvisada del poder político puesto en sus manos y que debería producir más transparencia, rendición de cuentas y eficacia en su impacto en el desarrollo del país, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, con planes de largo, mediano y corto plazo que ordenen la gestión de gobierno y combata el cortoplacismo y la improvisación generalizada con que se conducen los procesos públicos y se asigna y ejecuta el gasto público. Si sólo la Asamblea Legislativa hiciera algo de este tipo de acción fiscalizadora sobre el gobierno de turno, provocaría un impacto trascendental pues obligaría a presidente y ministros a asumir una responsabilidad unipersonal por las consecuencias de sus actos en el ejercicio del poder político puesto en sus manos.

Dentro de todo este desalentador panorama, ¿qué puede hacer el país que no requiera de una transformación constitucional integral? Esta pregunta nos lleva necesariamente a una reflexión prospectiva sobre la agenda que Costa Rica tiene pendiente para definirse a reconocer sus principales problemas y las salidas a ellos, pero con visión global, unitaria y estratégica.

2.3.4 La agenda pendiente: ¿Estado Neosocial de Derecho?

Este análisis previo sobre objetivos explícitos o latentes en las motivaciones observables sobre privatización en Costa Rica y sobre el sistema político del que el Estado es parte orgánica, puede alcanzar un nivel de utilidad pragmática hacia una estrategia integral sobre la materia si tamizamos la discusión de frente al análisis realizado sobre factores o causas de la evolución del Estado, y ello en conjunto, de frente a los componentes esenciales de una nueva estrategia de desarrollo nacional.

No hay un solo componente previsible en una estrategia viable de desarrollo, incluso en términos de los cambios visualizados en cada campo de actividad social y económica en relación con situaciones pasadas y presentes, que no requiera de una acción interventora directa y agresiva del Estado. Sea para “desregular” condiciones actuales, como para propiciar las nuevas condiciones incluso en términos de su propio retiro o alejamiento voluntario de ciertos campos o de ejercicio de ciertas potestades, el Estado se erige en bujía de cualquier nueva estrategia de desarrollo.

No hay un componente en el que no se vislumbre una acción reguladora al menos, por parte del Estado, para crear las condiciones apropiadas para el nuevo comportamiento socio-económico explícito en cada campo de actividad, tanto por parte de los agentes no estatales como del Estado-burocracia. Y hay muchas acciones en que se vislumbra un papel siempre muy significativo en la producción de bienes y servicios por parte de este Estado.

Y, este papel no puede entenderse, sostenemos, como subsidiario a los requerimientos coyunturales generados por el manejo de las finanzas públicas deficitarias.

El hecho general a reconocer al término de esta sección, es el de que Costa Rica debe confirmarse el derecho a tener el Estado necesario para su desarrollo. El tamaño del mismo no debe constituir problema alguno en la medida en que se garantice que sus niveles de desempeño y eficiencia productiva son óptimos dentro de las condiciones óptimas que puedan propiciarse, así como en términos de los resultados que directamente y por externalidades, contribuya a generar según la estrategia de desarrollo integral que se propulse con el mayor grado de consenso socio-político posible.

La justificada preocupación sobre el papel y eficacia del Estado, y sobre su tamaño necesario, ha abierto así muchas discusiones sobre racionalidad, reducción del gasto y privatización.⁴⁶

Pocos son los que aun hoy día transmiten una visión equilibrada y justa del Estado en sus muchos logros relevantes –que no pueden ignorarse hoy día- en su evolución histórica, y entonces valoran a ese Estado de frente a la crisis que se vive desde hace varios años.

Es así como Rati Ram porporcionó un estudio sobre el impacto del tamaño del Gobierno sobre el crecimiento económico (“The American Economic Review”, marzo 1986), considerando dos premisas antagónicas: una, la que sugería que un gobierno grande iba en detrimento de la eficiencia y crecimiento económico; otra, la que le asignaba al gobierno un rol crítico en el proceso de desarrollo económico, y argumentaba que un tamaño más grande del Gobierno era un motor más poderoso de ese desarrollo (téngase presente que para muchos economistas y organismos internacionales, el “tamaño del Estado” se determina por el nivel del gasto de gobierno central, no del resto de gasto público en manos de instituciones y empresas estatales ni de gobiernos locales). Su estudio, que abarcó una muestra de 115 países cubriendo dos décadas completas, le permitió las siguientes conclusiones:

- a) El impacto global del tamaño del gobierno sobre el crecimiento económico, era positivo;
- b) El efecto de las externalidades marginales de dicho tamaño, era generalmente positivo;
- c) Comparado con el resto de la economía, la productividad de los factores de producción en el gobierno fue más alta que en el sector privado en la década de 1960, y parecía haber declinado en la década de 1970 aunque el efecto de externalidad pareció incrementar;
- d) Es posible, concluía Ram, que el efecto positivo del tamaño del gobierno sobre el crecimiento, tendía a ser más fuerte en contextos de ingresos más bajos.

Tales conclusiones no fueron contundentes, pero sí nos resultaron útiles en aquel momento para cuestionar la verticalidad del argumento sostenido por los antiestatistas locales en el sentido de que el tamaño grande del Estado costarricense era en sí pernicioso, y de que por ello había que reducirlo y adecuarlo al tamaño de la economía. Por supuesto que aquella posición intelectual

⁴⁶ Ténganse presentes los datos sobre tamaño del Estado, dados con fundamento en el documento referido de T. Vargas (1998).

nuestra no es que impactó a la clase dirigente nacional, pero sí nos fundamentó en nuestros análisis sobre la viabilidad real del cambio político institucional mayor pretendido en Costa Rica vía PAEs y presiones del FMI y del mismo BID. Ahora algunos de estos organismos van de vuelta en sus consideraciones estratégicas, y Costa Rica por fortuna no desmanteló su Estado ni sus instituciones.

Las conclusiones de Ram de 1986, creemos que tienen validez el día de hoy como marco referencial para valorar sólidamente la conveniencia e impacto del Estado que Costa Rica muestra hoy, con respecto a las disfuncionalidades de todo tipo que lo siguen haciendo objeto de cuestionamientos ideológicamente fundamentados pero serios, y la posibilidad de recomposiciones importantes de visión y liderazgo político superior que permitan superar las debilidades funcionales identificadas del Estado y que harían posible, entonces, que éste acrecentara su capacidad de desempeño y su eficacia real con el mismo volumen de recursos actuales.

La gran opción al problema del momento, es cómo reconocer esa relativa ineficacia e ineficiencia estatales, en qué áreas, y por qué causas, para proceder con claridad y voluntad política, a enfrentarlas considerablemente.⁴⁷

No todo colón de gasto público es irremediablemente improductivo en términos de todo criterio de medición social, económico y político, micro y macro; ni lo que es “objetivamente” ineficaz e improductivo ahora, es inexorable que siga siéndolo, y que por ello hay que reducir y privatizar.

Habría así –incrementando eficacia y productividad- más bienes y mejores servicios públicos que, hoy más que nunca, resultan indispensables; y sobre todo podría lograrse una mayor calidad e impacto de la actividad reguladora del Estado sobre los agentes económicos privados, incrementando así la eficacia misma del sistema económico. Es posible que si el Estado fuera hoy mucho más eficaz y productivo y se le hubiera exigido más responsabilidad política, seguramente nadie se opondría a su actual tamaño o a uno mayor, pues no sería dicho Estado considerado como “agente” importante de la crisis... o no habría crisis.

Al final de cuentas, no es mucho lo que se ha avanzado en términos de beneficios de la privatización en América Latina, pues la mayoría de países que vendieron activos estatales en grande mantienen problemas serios de deuda pública global –interna y externa- y altos niveles de desempleo, salvo quizás Chile. No se ha avanzado mucho tampoco en lo que respecta a la capacidad de los Gobiernos para tutelar eficazmente las modalidades privadas –incluidos precios o tarifas- resultantes de esos procesos de desestatización de ciertos activos, y los últimos estudios de fuentes confiables sobre la materia, arrojan resultados que bien vale la pena tener presentes, sobre todo en el caso de Costa Rica que sigue sin entrarle de lleno –como lo advertimos desde

⁴⁷ Recuérdese que este análisis también forma parte de un documento elaborado por el suscrito en MIDEPLAN en 1988. Han pasado ya quince años y consideramos que la validez del mismo sigue siendo importante hoy día, pues ningún gobierno ha abordado la problemática integralmente, y se han intentado soluciones muy fragmentadas, sin direccionalidad global y de conjunto. El Plan de Reforma del Estado que llevamos al Gobierno del Lic. Rafael Angel Calderón Fournier sí tenía esa visión, pero no se pudo instrumentar por razones muy particulares, algunas de las cuales comentamos previamente. **Igualmente, hubo la iniciativa nuestra en septiembre del 1999** para realizar una reforma integral del sector público con base en esta visión nuestra, en el contexto del crédito por \$12.5 millones que el BID concedió a Costa Rica para profundizar la reforma del Estado, por Ley No. 7760 del 27 de agosto de 1998, Contrato de Préstamo 1030/OC-CR. Nuestro trabajo se extendió de septiembre a diciembre, produciendo un diagnóstico integral y un modelo global y también integral para finalmente consagrarlo en una única ley marco de la administración pública que enfrentara y superara todos los problemas serios que ésta exhibe desde hace décadas, incluidos aspectos de descentralización integral del aparato institucional del Estado –con consideración lógicamente preferente del régimen municipal- y participación efectiva de la sociedad civil en los procesos decisivos así descentralizados, y nada pasó al nivel gubernativo para el cual elaboramos dicho documento, a saber, la Segunda Vicepresidencia de la República (más bien se acortó nuestra participación contractual en dicha actividad en un año, de manera grosera e inexplicable, y el Proyecto de Ley resultante no sólo incumplió los términos de referencia originales pactados con el BID en cuanto al modelo de Estado a diseñar, sino que utilizó un sinnúmero de conceptos que habiendo sido claros y muy bien desarrollados en nuestro planteamiento, fueron inexplicablemente distorsionados por quienes quedaron a cargo del proceso, produciéndose así un “modelo” no sólo que fortalecía inconvenientemente el régimen presidencialista vigente, sino creando un marco conceptual débil y poco riguroso, además de sumamente confuso).

hace más de dos décadas que sería la cosa aquí, pues el Estado nuestro, al momento de la crisis del endeudamiento externo, había avanzado más que en el resto de América Latina en todo sentido, es decir, fue más eficaz y productivo, y era en consecuencia “más querido” por el pueblo- a la privatización de activos estatales.

Fue en tal sentido esclarecedora la comparencia del expresidente argentino Carlos Menem en su visita de marzo del 2000 a Costa Rica cuando, entrevistado en el noticiario de Canal 7 y comprometido a expresar su criterio sobre si Costa Rica haría bien en privatizar el ICE, éste respondió que no estaba seguro, pues la situación en Costa Rica era muy distinta a la de Argentina cuando allá se planteó la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones y de electricidad. Costa Rica, dijo esa noche Menem, había avanzado mucho más en cobertura y calidad, sobre todo rural, en esos servicios que lo que Argentina había logrado en aquel momento. Aquí parece que el ICE, afirmó Menem, ha sido bastante más efectivo de como fue allá “nuestra empresa homóloga”.

El dilema de que el Estado contrate y deje de administrar servicios...

Richard Batley, investigador del Development Administration Group de la School of Public Policy de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, dirección de Internet R.A.Batley@bham.ac.uk, reporta en setiembre de 1999 en un trabajo intitulado *States as brokers of change: do the new uniforms fit?*, que (nuestra traducción) “...cuando los Estados pasan del aprovisionamiento y administración directa de servicios para asumir un rol menos familiar como proveedor indirecto, regulador o facilitador, ¿su trabajo se vuelve más fácil o más duro? Y: compensan las ganancias en términos de desempeño, todo el trastorno?”. Este investigador comunica que “...la hipótesis de base del programa del “Rol del Gobierno en Economías en proceso de Ajuste” es que estos nuevos roles pueden a menudo requerir habilidades y capacidades adicionales de parte de los funcionarios. Los gobiernos enfrentan dificultades técnicas, políticas y administrativas nunca antes encontradas, según ellos se afanan por apoyar una amplia variedad de nuevas formas de aprovisionamiento de servicios en los que ahora mantienen sólo un tenue interés”. Con respecto al estudio que se llevó a cabo por parte del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido en Argentina, Costa de Marfil, Ghana, Kenya, India, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabwe en cuatro sectores (suministro de agua, salud clínica, mercadeo agrícola y mejoramiento de industrias textiles), Batley anota que “...notablemente en los sectores sociales (salud y suministro urbano de agua) parece... que puede tener más sentido poner un mayor esfuerzo en mejorar el aprovisionamiento directo de servicios por parte de agencias gubernativas que inventar nuevos y complejos tratos contractuales”. Esto lo concluye después de razonar que los pre-requisitos para lograr traslados efectivos del contexto público al privado, no son fáciles de afianzar, como por ejemplo, “...la generalizada persistencia de prácticas de control central donde ha habido un traslado nominal hacia una gerencia descentralizada o a una gestión “interesada”, así como la pobre comprensión (o falta de voluntad) para intentar someter el aprovisionamiento público o privado de servicios a una base contractual orientada al desempeño, a los logros”. También reporta este autor que la mayoría de casos examinados, sin embargo, “...evidenciaron un débil desempeño con la lenta e incierta adopción de reformas /por parte de los Gobiernos/, estas últimas a menudo dándose más sobre el papel que en la práctica”. No es ésta, una descripción que se asemeja a lo que hemos identificado como factores de cultura política en América Latina y en Costa Rica en particular? El formalismo, la inconsistencia, la falta de disciplina y, sobre todo, la falta de visión estratégica e integral para llegar al fondo de los problemas y de las soluciones eficazmente, en serio, asumiendo los costos políticos de una sola vez con coraje y valentía, a sabiendas de que el rédito a largo plazo arrojará un mayor reconocimiento político y social. También muestra el relato de este investigador inglés, la complejidad del problema de si privatizar o no.

El déficit fiscal global de Costa Rica, ciertamente no le hace ningún beneficio al pueblo –ni a los ricos ni a los que no lo son- cuando ha debido sostenerse con medidas draconianas que no resuelven el problema de fondo durante dieciocho años, desde 1982.

Pero ha resultado obvio en la experiencia latinoamericana, que la privatización como tal no es la única alternativa que el país tiene para resolver el problema de déficit fiscal y de una sana y efectiva administración de la cosa pública, ya que todavía muchísimos cientos de miles de costarricenses dependen de dicha “cosa pública” para enfrentar y superar sus problemas integralmente más allá de lo que una economía privatizada o liberalizada en extremo podría permitir en el mediano plazo.

Al Estado hay que reformarlo integralmente, con una visión de conjunto, sistémica, que permita que todo el aparato institucional de nivel nacional y local –y nosotros visualizamos también una recomposición que permita hablar de un aparato de nivel regional o provincial-, y los sistemas y criterios que gobiernan la recaudación, asignación y ejecución del concomitante gasto real que se ejecuta cada año, sean intervenidos simultánea y articuladamente.

Pero, sostenemos aún que si es posible elevar los niveles de desempeño y eficacia de todo ese aparato institucional, tendremos un Estado mucho más eficaz y productivo, y con ello, menos costarricenses pobres y un sistema económico más vigoroso y constructivo. Además, los problemas fiscales deben resolverse también de manera global y simultánea, con fórmulas políticas novedosas y nacionalmente concertadas puesto que sus causas fueron y siguen siendo políticas más que financieras, y a esto aporta también el presente libro.

Se ha reiterado a lo largo de este estudio que, según nuestra percepción de hace muchos años, en Costa Rica no era viable en la década de los ochenta ni con la crisis fiscal-financiera golpeando la economía y la equidad social lograda hasta entonces, que por más presiones internas y externas que hubiera –aduciendo por muchos la hipótesis de que el sector privado era más “eficiente”-, el país abjurara de su Estado Social de Derecho consagrado en su Constitución de 1949 y sustentado, al menos hasta 1974, en un desempeño institucional relativa y sostenidamente eficaz, y honesto.

La transformación estatal que se propuso al país en el primer Plan Global de Reforma Administrativa de OFIPLAN en 1976 atrás referido antes de la fracasada y nada transparente aventura con CODESA, era la de que dicho Estado, primero, asumiera una rigurosa racionalidad en la conducción política y en la gerencia pública de sus crecientemente desarticulados procesos y programas; y segundo, que se incurriera en una revisión a fondo del sistema político del que el Estado era parte orgánica, pues mostraba ya desde 1974 claros síntomas de pérdida de dinamismo y funcionalidad. Apuntábamos entonces, a una necesaria descentralización política-territorial y tributaria real, y a profundas revisiones del régimen presidencialista.

Ni uno ni lo otro se ha hecho en los últimos 30 años.

Más bien, el tristemente famoso “consenso de Washington” se dio a principios de los ochenta para apretar aún más duro a los países en desarrollo. El más reciente “neo consenso de Washington” de principios de la década presente, ciertamente ha permitido que importantes organismos hayan reconocido ampliamente su *mea culpa* por las “fórmulas de ajuste estructural” recetadas, pues no resolvieron el problema del déficit y la deuda en casi ningún país, y sí generaron mayor inestabilidad económica y pobreza.

Nunca tomaron debida nota los técnicos de esos organismos de que el Estado Social de Derecho, tal y como relatamos en el Capítulo III del presente estudio, fue una histórica y natural evolución del Estado Liberal que toda Europa y Estados Unidos adoptaron –y que América Latina emuló pero con más aparenialidad formal que funcionalidad real, y bajo una sempiterna corrupción institucional- como aquel “contrato social” sustentado en derechos políticos y económicos, legalidad, y separación de poderes. Ni que fue el impacto inequitativo de dicho Estado Liberal sobre las grandes masas de población, producto de un exitoso pero unilateral crecimiento industrial y mercantil, el *macro factor* que forzó a una evolución paulatina de muchos años y que se consagró después de la crisis financiera mundial de fines de 1920, en un enfoque que exigía que el Estado asumiera *holísticamente* –no aleatoriamente o en partes- la protección de los pobres y marginados, y regulara más la economía privada, para permitir así que los derechos políticos y económicos fueran complementados con derechos sociales de equidad y solidaridad.

Fracasado el “ajuste estructural sin rostro humano”, ¿adónde queda hoy la noción y praxis de ese Estado Social?⁴⁸

Se ha demostrado previamente en el estudio presente, que la crisis de dicho concepto de Estado social de Derecho desde mediados de los setenta, fue en América Latina producto de malos manejos políticos del endeudamiento externo y del gasto público en función de objetivos populistas y mesiánicos nada coherentes. Y por corrupción.

Casi sólo en Costa Rica y en un par de otros países latinoamericanos –por ratos–, coincidió la *noble enunciación* de ese Estado Social en la Constitución de 1949, *con una mejor praxis política e institucional* durante al menos las dos décadas y media anteriores a 1974, lográndose grandes y crecientes beneficios para toda la población, con mucha menos corrupción que en el resto de América Latina.

Ahora, vamos de vuelta de las truncadas pretensiones de quienes han querido instaurar un *Estado neoliberal* en Costa Rica y en tantos otros países aún subdesarrollados, con un agravante: no hubo por parte de los organismos internacionales que hincaron a esos países con aquellos programas de ajuste estructural *sin rostro humano*, el diseño integral de un modelo sustituto de “nuevo cuño” de dicho Estado Social.

Costa Rica por las razones explicadas, y no por algún “proyecto alternativo original”, no desmanteló su Estado Social de Derecho a partir de esas exigencias internacionales, y está incólume tanto en la Constitución como, en gran medida, en la “estructura” institucional y del gasto público del país. El problema mayor hoy día, es que lo se le ha estrujado tanto, que muestra signos vitales de gran peligrosidad.

Aquí es donde, precisamente, surgen las dos grandes vías que el país tiene abiertas para discutir su futuro dentro de un marco conceptual global y coherente: a) cómo hacer para que dicho Estado retome ya su *fuera reivindicativa* en todo aspecto –con todo y déficit fiscal incluido– entendiendo y aplicando el Gobierno creativa y comprometidamente el adecuado marco legal superior disponible (o, logrando que finalmente la Contraloría, la Defensoría y al menos la “oposición” legislativa exijan, como deben, ese cumplimiento por parte del Gobierno); y b) cómo hacer para que nuestro sistema político dé un salto constitucional y fáctico mayor en este siglo XXI que supere el modelo político centralista y presidencialista vigente, agotado como está no por el peso del “déficit fiscal” sino porque funciona sin los adecuados *pesos y contrapesos* que han generado éxito real en las democracias occidentales que mejor funcionan, incluida una sustancial descentralización precisamente tributaria y de gestión.

El debate público más que académico, no se vislumbra aun, sino un sinnúmero de iniciativas muy retóricas o parciales sobre *representación y participación políticas*, desprovistas de verdaderas proyecciones globales e integrales sobre el país que queremos a partir del país que tenemos. Así, no se avanza.

Hay mucha evidencia que hemos registrado en el presente estudio, como para concluir que el actual modelo político presidencialista y centralista, está más que agotado. Pero, el mayor peligro que enfrenta el país es que la imaginación y creatividad autóctonas, muestran estar más agotadas aún pues sólo atinan muchos a proponer cambios parciales sin nunca ofrecer un diseño *integral* a la medida de nuestras reales posibilidades, lo cual exige reconocer y confrontar las muchas limitaciones de nuestra *histórica cultura política de origen colonial*.

⁴⁸ E libro de Jolly *et al*, *Ajuste con rostro humano*, de 1987, marcó con sus dos tomos un punto de inflexión en cuanto a los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, pues reconoció por parte de tan acreditados autores, todos funcionarios internacionales con gran experiencia, cómo los países que adoptaron Programas del mismo nombre vieron deteriorarse muchos de sus indicadores de desarrollo social, sobre todo en materia de infancia. Dicho Banco, inició un proceso de revisión crítica y de “ajuste” de su visión sobre el ajuste estructural como tal, y empezó ya a mediados de los noventa a suavizar sus concepciones y requerimientos estratégicos sobre los gobiernos que continuaron solicitando su ayuda económica y técnica para emprender transformaciones institucionales o estatales de cierta monta en sus países, pero ya no con el objetivo de disminuir el tamaño del Estado, sino de mejorar su eficacia y productividad para que hicieran mejor lo que venían haciendo tan mal.

Así, seguirá el país nadando contra corriente en un mundo, inclusive latinoamericano, que está cambiando más veloz y atinadamente que Costa Rica. Nos parece de elemental ética académica, externarlo por este medio.

3. Disfuncionalidades mayores de nuestro sistema político institucional

Visto todo lo anterior, corresponde proporcionar un análisis articulado sobre lo que son causas mayores de cómo nuestra cultura política de origen colonial ha incidido en las actitudes y comportamientos de gobernantes, dirigentes políticos, funcionarios públicos y, en suma, los costarricenses que de manera directa o indirecta aspiran a desplegar una influencia concreta en los procesos determinativos de su bienestar particular o colectivo.

Con tal análisis de factores y elementos concretos que cualquier lector puede reconocer sin mucho esfuerzo, se estará aportando evidencia de cómo el sistema político prevaleciente desde 1949 en el país acrecienta las debilidades de nuestra cultura política y nos inhibe de tomar los pasos apropiados, estratégica y operativamente, para marchar firmes a un real y sostenido desarrollo integral aprovechando, inclusive y sobre todo, el marco constitucional y legal que el sistema presidencialista y centralizado de hecho permite utilizar, en sustento de tales aspiraciones, sin inclusive incurrir en las transformaciones radicales del mismo sistema político y del Estado que desarrollamos en el Capítulo V.

Tal abordaje permite, también, reconocer cómo es posible o viable acometer una estrategia de transición que haga posible la reivindicación del Estado Social de Derecho aun consagrado en nuestra Constitución Política y en el imaginario colectivo del país, simultáneamente con una estrategia de recomposición radical de nuestro sistema político y estatal que en definitiva haga posible que el país alcance el nivel de eficacia y funcionalidad sociopolítica necesarias para mantener y acrecentar consistente y permanentemente los logros y avances que pueda acopiar durante ese período de transición, sin marchas atrás producto de la inestabilidad estructurada de su endeble cultura política de origen colonial.

Veamos.

3.1 Débil administración política del país

El Estado, según hemos sostenido desde hace tres décadas, ejercita un tipo muy claro de dirección política sobre un país. Ello significa la conducción integral de la nación –y de los individuos en ésta- en todo campo de actividad.

En este sentido, no se logra aún, en los procesos de toma de decisiones sustantivas y en materia de actividades de apoyo administrativo entre instituciones y al interior de éstas, un esfuerzo unitario y central de dirección o conducción política o gubernativa superior de la Administración Pública que produzca un accionar integral y coherente de ministerios e instituciones, y menos entre éstos.

Ello es así, a pesar del consolidado centralismo institucional que se sigue dando desde las instituciones sedes ubicadas en San José básicamente, y aún cuando en materia de dirección interinstitucional se cuenta con un marco jurídico diverso y abundante para facilitar dichos procesos –Ley 4-3 de Juntas Directivas, Ley General de la Administración Pública, LPlanificación, LAutoridad Presupuestaria, LPresidencias Ejecutivas –un régimen pernicioso para Costa Rica que hay que eliminar cuanto antes-, LPlanificación Urbana, LOrgánica Sector Agropecuario en LFODEA, etc..

Esa fragmentación conductiva o directiva malogra los resultados, fijados por Ley, que las instituciones en particular y la Administración Pública en general están llamadas a producir en el tinglado socio-económico del país.

Ello a su vez limita el nivel de bienestar de la población en términos de su calidad de vida, determinada ésta mayormente por el acceso a, y por la distribución territorial de, los servicios y bienes públicos realmente requeridos por todo estrato socio-económico. Se incluyen en estos “requerimientos”, las regulaciones y los mecanismos estatales de todo tipo que pretenden direccionar el sistema de producción y comercialización de bienes y servicios privados, así como la distribución misma de los beneficios de dicha producción, al igual que la distribución como tal de la correspondiente carga tributaria, carga ésta que permite a la Administración Pública funcionar y a la sociedad aspirar a mejores niveles de vida a través de los servicios y bienes que aquélla presta.

Comencemos por analizar el significado o razón de ser, y el estado actual, de los órganos llamados a proporcionar coordinación intersectorial de cúpula del Gobierno en apoyo del Presidente de la República: la Comisión Económica y la Comisión Social. Ello nos permitirá identificar la confusión de visión y de conducción de nuestras clases dirigentes y de quienes asesoran a éstas una vez en el Poder, y el efecto dañino que esto tiene para el país.

La filosofía política-administrativa original que desde la entonces OFIPLAN se buscó imprimir en el diseño de esos órganos a inicios de la década de los ochenta, fue la de generar una mayor disciplina analítica y comportamental entre los protagonistas de los procesos decisivos al alto nivel de la Presidencia y de los ministros sobre todo rectores de sector. Ello por cuanto se consideró que, a finales de la década de los setenta, los problemas de desarrollo del país habían adquirido una creciente complejidad en materia social y económica, sobre todo con la aparición de los múltiples nuevos factores desequilibrantes de la hasta entonces relativa estabilidad financiera y presupuestaria del Gobierno y de sus instituciones, y de la economía en general.

Es sabido que si bien lo social y lo económico no son separables a nivel de las necesidades unitarias del individuo, sí están separados y muy divididos los procesos y la organización y capacidad que el Estado ha asumido para enfrentar y resolver aquéllas.

En consecuencia, se pensó en aquel momento que era fundamental, como lo es aún hoy día, que esa separación o división del trabajo casi inevitable entre instituciones y de los correspondientes procesos, debía ser objeto –como sigue siéndolo hoy- de una integración operativa o funcional, la cual no es orgánicamente alcanzable sino a estos niveles de altísimo nivel de quienes por elección popular y designación presidencial, encarnan la más amplia autoridad y responsabilidad de actuar como un cuerpo u órgano, o conjunto de órganos, unitario.

El diseño y operación de dichas Comisiones o Consejos Económico y Social del Consejo de Gobierno, aunque decretados desde hace más de dos décadas y sostenidos Administración tras Administración aunque con variaciones caprichosas del Presidente de turno, se plantearon bajo la intención de mejorar la *coordinación* o *articulación* de grupos de ministros rectores de sector y del análisis de problemas intersectoriales como una antesala de las sesiones del Consejo de Gobierno, en donde tal grado de profundización de discusión particularizada es materialmente imposible. El devenir de dichos órganos, sin embargo, ha sido muy errático.

Unos Presidentes los activan y los apoyan a medias, y otros los “inauguran” al inicio de su Administración para luego restarles apoyo y vigencia, sobre todo cuando algún Vicepresidente –y ha ocurrido en casi toda Administración- muestra indicios de querer “excederse”, sea por motivaciones políticas o personales, en las atribuciones “graciosamente” otorgadas por el propio Presidente, o cuando el Ministro de la Presidencia protesta por sentir que ese trabajo de coordinación entre Ministros le corresponde a él.

Las consecuencias son así muy negativas para la buena marcha de la política y de la administración pública nacional, pues en ausencia de transparencia –por ejemplo, no hay directrices escritas en la mayoría de los casos tal y como exige la Ley General de la Administración Pública, que puedan ser valoradas por los receptores de esas orientaciones gubernativas y por la opinión pública-, lo que impera es la falta de ella, la cual lleva a la arbitrariedad, la secrecía, la subjetividad, la sumisión o servilismo, todos elementos forjados en nuestra historia colonial según hemos visto, de funcionarios de altísimo nivel quienes, estando obligados por ley a sustentar sus

actuaciones en directrices o instrucciones escritas, actúan entonces, por amiguismo o lealtad partidista, por su cuenta y riesgo en ausencia de éstas. Esto los lleva con frecuencia a tomar decisiones y practicar comportamientos que acaban enajenando en muchos casos el patrimonio de las instituciones, que es el patrimonio del pueblo costarricense. Esto a su vez afecta negativamente la eficacia de las mismas en perjuicio, de nuevo, de las poblaciones atendidas.

La situación se vuelve más errática cuando se conoce que los *Ministros llamados a ser rectores de sector y a concertar con los grupos de interés de cada sector*, por lo general han tendido a no concertar y sí a ejercer una dirección política muy arbitraria sobre los entes autónomos bajo su ámbito de control, sin que medie en ello la correcta emisión de directrices concretas y transparentes sustentadas o motivadas en los respectivos planes oficiales, lo cual, aunado a una Asamblea Legislativa sin una vocación real para ejercer control político sobre tales Ministros, y a grupos de interés nacionales o sectoriales indiferentes también –incluidos colegios profesionales–, genera un ambiente de impunidad en cuanto a la no rendición de cuentas claras.⁴⁹

Nuestra principal conclusión sobre este punto es que no importa cuán individualista o errático y bien intencionado sea el costarricense que llegue a la Presidencia por el favor popular, el país no puede exponerse más a que el ejercicio del poder formal por parte de cada Presidente de la República sea igualmente errático o fragmentado solo porque se trata del Presidente de la República y hay que concederle ese “privilegio”, pues asociado a un Presidente errático, están por desgracia todos los demás colaboradores, formales o *ad hoc* que se han venido promoviendo en los últimos dos gobiernos, quienes en conjunto emulan ese estilo y en conjunto contribuyen a enturbiar y distorsionar los procesos dichos... en nombre del Presidente de la República.

Analizamos en el Capítulo I, en la discusión sobre modelos políticos, cómo el **centralismo** significa hegemonía de órganos nacionales para decidir sobre todo el país y toda la población en todos los asuntos que atañen al individuo. Significa que malas decisiones centrales impactan a todo asentamiento del país en todo campo de actividad, de los derechos, del ejercicio de obligaciones, de la impartición y administración de justicia, de la legislación; implica un derecho desmedido de los órganos centrales que, si es arbitrario como ha sido en Costa Rica y mal ejercido, por ejemplo en cuanto al gasto público financiado por los impuestos de todos los costarricenses, genera toda clase de desigualdades y una injusta e injustificada repartición de los beneficios de tal financiamiento del gasto e inversión públicas; o peor, el impacto negativo sobre la población de toda región o provincia de un manejo central de los problemas fiscales producto de decisiones y malos manejos de esos órganos centrales, que impiden desarrollo a pesar de que el costarricense medio paga sus impuestos que son de recolección centralizada y disposición también centralizada; órganos y mecanismos y prácticas centrales corruptas, impactan a cada habitante y asentamiento sin que éstos puedan hacer nada para evitarlo directamente, o para asumir su propia cuota de responsabilidad salvo en el nada representativo ni participativo derecho de “votar” por individuos que representan, más que al pueblo, a cúpulas de partidos políticos antidemocráticamente constituidos.

⁴⁹ Prácticamente ningún ministro actual ni pasado, ha asumido conjuntamente con el Presidente la obligada práctica de transmitir a los entes autónomos de su ramo o sector de actividad, así como a otros ministros que manejan actividades o programas que deben ser objeto de su dirección política, los lineamientos de política pública –metas y tipos de medios– que ordenen sus ACTIVIDADES y pongan orden o concierto en lo que es un desempeño errático, desordenado y caprichoso por cada jerarca e institución y ministerio. Esto es así según verificamos atrás, en educación, en salud, en lucha contra la pobreza y niñez y adolescencia, así como en materia ambiental. Algunas directrices ministeriales emitidas, no guardan a nuestro criterio los requisitos de fondo y forma que la LGAP estipula, pues no se refieren a METAS ni TIPOS DE MEDIOS, y menos a la ACTIVIDAD principal del ente “dirigido”. Se procede así aleatoriamente a utilizar la DIRECTRIZ cuando lo que correspondería sería el DECRETO EJECUTIVO, pues hemos visto hasta la saciedad en el presente estudio cómo una difiere de la otra, siendo la DIRECTRIZ un instrumento de dirección gubernativa superior, mientras que el DECRETO no acarrea las consecuencias inclusive de destitución de juntas directivas de entes autónomos cuando incumplan reiterada e injustificadamente tales lineamientos. **Y, ni la Defensoría de los Habitantes ni la Contraloría General de la República, ni los Diputados al menos de oposición, se inmutan ante esto. Ni, denunciamos con la mayor franqueza académica requerida, nadie más parece conmoverse por esta situación de constante y deplorable INCUMPLIMIENTO de deberes por parte de gobernantes, jerarcas y órganos fiscalizadores superiores de la Administración.** En tal contexto, no es de asombrarse del por qué tanta y creciente CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA en el país.

El impacto de todo esto sobre el régimen municipal, se verá adelante. La ausencia de gobiernos intermedios regionales o provinciales, también se verá abajo. Estamos en una situación de generalización de la corrupción y de prácticas antidemocráticas en general, sin que las poblaciones puedan asumir responsabilidad por su propia cuota de desarrollo o subdesarrollo, o de corrupción y financiamiento de ese desarrollo que no sea vía Ministerio de Hacienda e instituciones nacionales. Todo esto se reproduce con singular claridad negativa en el ámbito de regiones de desarrollo y de gobiernos locales o cantones.

3.2 ¿Concertación circunstancial o concertación como forma de gobierno participativo?

La concertación política, por su lado, es siempre declarada durante cada campaña política como muy deseable para enriquecer la óptica y la viabilidad política de una gestión de Gobierno, pero poco practicada en la realidad, a pesar de que los respectivos esquemas decretados en el país sobre dirección y planificación regional y sectorial, contemplan mecanismos precisos para lograrla, de manera consistente, desde 1976/77, según se explicará más adelante.

El desperdicio con “viejas” y sanas intenciones concertadoras en Costa Rica

Ya hace muchos años, en 1980, Enrique Saravia, especialista argentino del PNUD, reportó que salvo alguna aislada excepción, no se percibían en el mundo soluciones de carácter general al problema de la forma de autonomía de los entes descentralizados. Sin embargo, advirtió que *...la forma de organización de los Consejos Sectoriales en Costa Rica nos parece...altamente innovadora y con una gran potencialidad para armonizar las diferentes instituciones del aparato gubernamental. La circunstancia de que todos los órganos del sector, incluidas las entidades descentralizadas, se congreguen para discutir las políticas y la planificación del respectivo sector hará que dicha política sea cumplida por las instituciones autónomas en la medida en que ellas han hecho conocer su opinión en un foro adecuado y han participado del proceso consensual que originó dicha política. En otras palabras, será más fácil que acaten una política de cuya elaboración han participado, y por tanto, no les ha sido necesariamente impuesta.* Enrique Saravia, Relaciones entre Gobierno Central y Administración Descentralizada en la República de Costa Rica, informe preliminar preparado por el PNUD, San José, marzo de 1980. Colateralmente en lo que respecta al esquema regional, véase la nota al pie de página No. 43, adelante, para reforzar la idea de que el país cuenta con esquemas y mecanismos idóneos desde hace mucho tiempo para mejorar la concertación interna y con los grupos de interés y de usuarios en todo campo de actividad, que no han sido adecuadamente utilizados, con las consecuencias nocivas que se conocen al día de hoy en cuanto a la tradicional erraticidad y arbitrariedad con que se ejercitan los canales del poder formal. Téngase presente aquí el análisis proporcionado en el tema anterior sobre el significado de la renuncia del Ministro de Agricultura en mayo del 2000.

Veamos, sobre la base de la llamativa experiencia al inicio de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), algunos criterios clarificadores de lo que debe ser y no debe ser, a juicio nuestro, un proceso efectivo de concertación.

1. El experimento en concertación al inicio de dicho Gobierno, adoleció de un involucramiento directo del Presidente de la República y de los Ministros responsables de sectores de actividad. Además, sabemos por estudio y observación, que las cúpulas nacionales en San José representativas de la sociedad civil de todo el país, no reflejan fielmente los anhelos de los grupos de esa sociedad civil en cada región de desarrollo o provincia.

2. En adición, un proceso de concertación no debe limitarse a un momento en el largo plazo de un Gobierno y sólo cuando urgen acuerdos circunstanciales sobre temas álgidos, sino que tal proceso debe ser continuo, ordenado en mecanismos que permitan la participación permanente de los distintos grupos de interés en los ámbitos territoriales o políticos en que éstos se manifiestan. Si este precepto esencial no se reconoce, entonces es fácil vaticinar que el esfuerzo será estéril.

En efecto, los esquemas definidos por OFIPLAN hace tantos años en materia regional y sectorial contemplaban la concertación socio-política como un patrón de comportamiento rutinario de nuestros jefes políticos en las instituciones públicas y de los mismos grupos de interés. Para el Presidente de la República se definía un consejo nacional consultivo con las cúpulas nacionales de todo grupo de interés: cámaras, sindicatos, asociaciones, etc.

Con los ministros rectores de sector, se establecían comisiones también consultivas que debían ser activadas y consultadas mes a mes por ellos, definiéndose que esas comisiones estarían configuradas por los grupos de interés organizados de cada sector de actividad (así en agricultura, en educación, en vivienda, en salud, en comercio, en industria, en turismo, en trabajo y asistencia social, etc.).

Y, a nivel de regiones, en donde se proyectan los mismos tipos de grupos de nivel nacional pero en sus "filiales" menores, y reconociendo con realismo que normalmente estos grupos menores enfrentan problemas y posiciones distintas de sus cúpulas nacionales y con respecto a las demás regiones, se establecían los consejos regionales de desarrollo con una participación directa de todos esos grupos de interés territorial, más representantes de las municipalidades y los directores regionales de ministerios y entes autónomos nacionales desconcentrados en cada región.

Recién se promulgó un decreto sobre "regionalización" que, siendo muy bien intencionado, daba para mucho más y de paso muestra cuánto nos cuesta a los ticos aprender de ciertos logros que la historia muchas veces nos enseña.

¿Cómo está hoy, el problema que se quiso solucionar hace 30 años en materia de regionalización del desarrollo, desde OFIPLAN? No ha cambiado para nada: un centralismo presidencialista y político administrativo enajenante, que privilegia mayormente decisiones gubernativas centralizadas y su impacto beneficioso para el desarrollo del centro del país en perjuicio de las *periferias*. Aquella política decretada desde 1976, buscó revertir esa situación a) superponiendo una división territorial más homogénea que las provincias, b) obligando a todo ministerio e institución a establecer direcciones regionales con capacidad de decisión y para mejorar el desempeño en el campo, c) integrándolas además en consejos regionales de desarrollo muy bien estructurados, los cuales además d) incorporaban proactivamente a municipalidades, sociedad civil y empresarios. Todo ello demostró las bondades de una verdadera participación de actores que, en cada región, tienen visiones y capacidades de acción muy distintas de las exhibidas por políticos y funcionarios josefinos.

El esfuerzo, sin consolidársele, empezó a ser desmantelado a principios de los noventa. Ganó la visión distorsionada de quienes creían que tal esquema atentaba contra el presidencialismo y la "eficacia" demostrada por el centralismo institucional del país.

Todo este tiempo ha habido, así, un interregno *super negativo* que explica en gran parte por qué la pobreza, el desorden ambiental, el desorden agrícola, el desigual desarrollo turístico y "todo lo demás", no han sido vencidos: nadie asume responsabilidad por dirigir, planificar y coordinar integralmente para lograr *concierto*, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, en la asignación y ejecución del voluminoso gasto público. Colateralmente, ni la Contraloría ni la Asamblea, ni nadie, ha querido exigir el cumplimiento de tales elementales mecanismos. La labor de las instituciones ha andado, así, a la deriva en toda provincia con aquél consecuente impacto negativo (¡cuánto desearíamos que se nos demostrase lo contrario...!).

El Gobierno promulgó en marzo del 2004 el decreto No. 31768-MIDEPLAN, dando la espalda a esa buena experiencia y a los concretos compromisos del PUSC en campaña, y los de don Abel Pacheco, ya Presidente, en el vigente Plan Nacional de Desarrollo. Es así como la participación municipal y de la sociedad civil queda ahora a voluntad de los funcionarios públicos, aun cuando las demandas reales por más participación ciudadana se han incrementado todo este tiempo. El consejo regional, resulta un órgano multitudinario que no logrará que decenas de directores regionales se pongan de acuerdo coherente y unitariamente; y, no se configuran los sectores

institucionales para mejorar su proyección de campo. Por “fortuna”, no se derogó el excelente decreto sobre el subsistema de dirección y planificación regional promulgado en 1991 que sí reglamenta las *leyes de planificación y general de la administración pública*. Hay, así, dos decretos vigentes: ¿cuál exigirá cumplir la Contraloría para sustentar los PAO?

3. Otro factor que es esencial comprender en materia de concertación, es el pertinente a la importancia de la existencia o ausencia de una estrategia marco o global e integral en materia de desarrollo socio-económico y político con que los gobiernos usualmente llegan a consultas populares de la naturaleza concertadora discutida en este punto.

Si el Gobierno de turno, o sus representantes, no llegan con un marco referencial que sienta pautas claras en el plano global/nacional de los grandes objetivos de desarrollo nacional, y en el plano del desarrollo social y económico desglosado en sectores de actividad, y más aún en el plano de las prioridades y contribuciones que cada región de desarrollo enfrentaría o proporcionaría según el Gobierno, entonces las bases de la consulta se vuelven confusas.

Además, es lógico que en tal situación toman ventaja los grupos sociales que lleguen bien preparados, normalmente con posiciones muy sectarias o sectoriales, sesgo que no se da entre los grupos de regiones o provincias pues éstos, por la naturaleza de su ámbito territorial, tienden normalmente a partir de una definición del desarrollo integral deseado para el conjunto de cada región. Pero, ya vimos que estos grupos no tuvieron ninguna representación ni participación en el proceso de concertación de inicios del presente Gobierno. Así es que su deseable aporte visionario y estratégico brilló por su ausencia.

4. Cuando, por otro lado, los temas convocatorios de un proceso temporal de concertación como el que se tuvo en 1998 son tan genéricos, globales/nacionales o intersectoriales, es posible que el Gobierno logre que los grupos de interés que participan efectivamente puedan “concentrar” sus análisis y aportes en aquellos. Hay, sin embargo, un “costo de oportunidad” en que se incurre, y es fundamental darlo a conocer.

Dicho costo de oportunidad consiste en que esos grupos no se ven así obligados a entrar a definir ni a comprometerse en modo alguno en lo pertinente a sus respectivos campos sectoriales y con respecto a otros sectores vinculados directa e indirectamente (entiéndase en materia de desarrollo social y económico con visión de conjunto), perdiéndose entonces la oportunidad de concertar entre sectores hacia una estrategia global del conjunto, cediendo en unos aspectos y ganando apoyo en otros, es decir, superando conflictos inter-sectoriales tan comunes en Costa Rica.

Si la concertación, en cambio, funciona consistente y continuamente a lo largo de una gestión gubernativa, será posible que las necesarias y naturales agregaciones y desagregaciones de inquietudes, posiciones o demandas de los diversos grupos representativos en cada ámbito en que operan pueden llegar a ser más pragmáticas y constructivas, pues todos pueden llegar a contribuir en los temas globales/nacionales o intersectoriales que al Gobierno le interesan, pero sin descuidar los temas sectoriales y territoriales o regionales. Por ejemplo, si los sectores de actividad actúan continuamente bajo el liderazgo de cada ministro rector de sector, aquí los grupos de interés estarán manifestándose continuamente sobre la marcha del país en conjunto, del Gobierno y de los programas que les afectan a diario; igual en las regiones, con los grupos representativos de éstas.

Estos errores, hay que reconocerlos para no cometerlos de nuevo.

3.3 Limitación de la capacidad gerencial pública

Paralelamente, los cuadros de dirección superior, intermedia y operativa de las instituciones públicas así como de las municipalidades, muestran diversas debilidades que coadyuvan al problema señalado arriba, y ello es grave pues tales cuadros de gerencia pública comparten responsabilidades en cuanto a la eficacia de las instituciones, ya que son los llamados a dar soporte, continuidad y ejecutividad a la estructura de dirección política superior.

Es por esta razón que analizamos este factor gerencial en este punto preciso, y no después como si se tratara de un tema eminentemente “técnico” y no político:

a) normalmente, son especialistas o profesionales en diversas disciplinas no administrativas o gerenciales, sin formación o capacitación al menos elemental en administración y gerencia públicas, o lo que es lo mismo formados en “teorías administrativas foráneas” que no explican el funcionamiento institucional costarricense, quienes desempeñan tales cargos, mostrando severas limitaciones de liderazgo administrativo o gerencial que tienen consecuencias significativas en los niveles de eficacia y eficiencia de sus unidades administrativas y de cada institución en general, tanto en términos de la asignación y uso de recursos de todo tipo -incluidos los humanos- como de los resultados producidos en cada período de ejecución anual

b) ha habido en las últimas dos décadas una creciente inestabilidad o discontinuidad de tales cuadros de dirección pública, así como grandes disputas y recelos entre muchos de ellos, debido en gran parte a la creciente politización partidista que las instituciones han experimentado, lo cual significa que, aunado ello al proselitismo activo que muchos funcionarios ejercitan en favor de partidos políticos concretos, los hace objeto de desconfianza política y técnica por parte de compañeros suyos de “partidos distintos” así como por parte de los jefes que llegan en una Administración posterior.

El asunto se agrava con la cada vez más directa y desenfadada intromisión de Diputados y grupos de interés afines al Gobierno de turno en la selección y nombramiento de funcionarios públicos de manera interina y en propiedad, fenómeno especialmente consolidado en el sistema educativo a cargo de nuestro Ministerio de Educación Pública, aunque el mismo se da con diferentes matices en prácticamente todo ente público.

Si los Directores Regionales de las instituciones están llamados, en el esquema y posteriores decretos de regionalización tanto de MIDEPLAN, a representar al Ministro y al Ministerio y a actuar en su nombre en la toma de decisiones educativas, una “subordinación partidista” de éstos al jefe de turno y al Diputado y grupos de interés del partido político respectivo que los “llevaron” a esa posición por influencias ajenas a la carrera administrativa por mérito, ciertamente genera una actitud de servilismo “en diversos grados” que acaba inhibiendo a más de un Director Regional a actuar apegado a su ética y conciencia profesional y funcionaria cuando se trate de promover y defender ideas, políticas y programas que surjan como óptimos para su región pero que no son del agrado de esos grupos, Diputados o Jefes en San José.

Esta situación también contribuye a discontinuar la capacidad de análisis y de manejo de políticas y programas que se construye al menos sobre la base de la experiencia ganada por muchos funcionarios gracias a años continuos de servicio.

Ello alimenta también la posición de muchos individuos en el país que hoy proponen sin medir las consecuencias, que “deben” cambiarse las reglas del juego en cuanto a formalizar o legalizar el derecho de cada jefe que llega en cada cambio de Administración, para “poner a gente de confianza política suya” en tantos puestos de jefatura como sea posible afectar, para con ello “contrarrestar” así el proselitismo o simpatía partidista que los ocupantes de “esos” puestos muestran hacia el Partido que gobernaba previamente, lo cual, dicen los que así piensan, constituye un verdadero obstáculo, por el “obstruccionismo consciente” que ello acarrea, a los nuevos gobernantes.

El asunto se consolidó legalmente por acuerdo bipartidista, con la reforma del Artículo 4 del Estatuto de Servicio Civil del 2 de abril de 1998, mediante la cual se determinó que Directores y Directores Generales de Ministerios y de oficinas adscritas, desconcentradas y descentralizadas que dependan de Ministros o Viceministros, serán considerados de confianza, y podrán ser removidos libremente.

Se trata de una reforma que, por desgracia, propicia aún más las condiciones de beligerancia y proselitismo políticos entre los funcionarios públicos, así como de “botín político”, que se desencadenaron claramente desde mediados de la década de los setenta. Pero recuérdese que una situación parecida, alcanzó niveles intolerables para el país en la década de los cuarenta, lo cual se había superado sanamente después de la Guerra Civil de 1948 a través del régimen de autonomía institucional consagrado en el Art. 188 de la Constitución Política así como con sustento en el Estatuto de Servicio Civil para lo que es Gobierno Central.

En nuestra más reciente experiencia como Gerente del Programa UNIR de la Fundación Kellogg de la UNA, de diciembre de 1995 a marzo de 1999, comprobamos cómo en el cambio de Gobierno en mayo de 1998, la totalidad de Directores Regionales de al menos diez de las instituciones públicas, salvo la Gerente Regional del IMAS, con las que trabajamos exitosamente para llevar sus bienes y servicios a las cinco comunidades pobres atendidas por el Programa en la Región Huetar Atlántica, fueron cambiados de posición por razones de “conveniencia política”.

El mismo fenómeno lo hemos verificado en Administraciones anteriores, incluso cuando una Administración liberacionista ha reemplazado a la Administración previa también del PLN. Ello denota la irracionalidad a que ha llegado el activismo partidista del funcionario público, azuzado y a veces constreñido por los partidos políticos, cuyos dirigentes no parecen perdonar o aceptar la condición de imparcial o neutral y de compromiso con la función pública de dicho funcionario, como sí ocurre en las naciones hoy más desarrolladas. Además, muchos funcionarios han visto en tal activismo partidista incluso en pleno ejercicio de sus funciones públicas, un medio para ascender en su carrera administrativa y de disfrutar de los beneficios colaterales –becas, seminarios y otros privilegios comunes en la burocracia pública- más veloz y fácilmente, que sometiéndose a los requisitos formales de ascenso, y acceso a tales beneficios, por mérito.

c) prevalece en muchos funcionarios de jefatura, producto parcial de esa ausencia de formación o capacitación *pro tempore* en administración o gerencia pública, una visión y un celo propio de la disciplina de cada uno, así como un recelo por la autonomía de su trabajo y de su institución que les hace rehuir conscientemente muchas veces, la búsqueda de un mejor trabajo articulado con otros funcionarios de su propia institución y, peor aún, de otras instituciones con quienes comparten o complementan responsabilidades en la atención de sus grupos de usuarios.

d) las mismas universidades no contribuyen mucho con investigación de campo y construcción de marcos conceptuales que sean producto de sistematizaciones de nuestra realidad, al menos en materia de administración y gerencia públicas, y en materia de los complejos fenómenos derivados de los procesos de políticas públicas como tales, lo cual demanda una intervención académica de prácticamente especialistas en cada rama o carrera universitaria en lo que respecta a investigación “entrecruzada” o “multidisciplinaria” de esos procesos (economía, administración de empresas; educación, salud, vivienda, promoción y asistencia social, relaciones laborales y empleo; agricultura, industria, comercio, turismo, infraestructura de diverso tipo, medio ambiente, recursos naturales, energía y telecomunicaciones, puertos, carreteras; análisis político propiamente sobre todos esos procesos en todos esos campos, etc.).

Ningún texto foráneo en ciencias sociales, sostenemos en conclusión, constituye una explicación a nuestra cultura política, y en consecuencia sus soluciones sólo pueden ser un buen marco referencial para someter aquéllas a validación en Costa Rica. A menos que, por supuesto y como ha ocurrido en años anteriores, se trate de investigadores foráneos que han venido a realizar excelentes investigaciones sociales de campo en nuestro país.

3.4 Obstáculos normativos a la dinámica política/gerencial en las instituciones

De manera simultánea, hemos constatado en nuestras observaciones y análisis constantes de los procesos públicos, que los jefes políticos y directores o jefes en la Administración Pública encuentran cada vez más un creciente problema para la toma expedita y oportuna de decisiones: los sistemas de apoyo administrativo -en presupuesto (formulación y ejecución), usos de equipos y materiales, compras, manejo de personal (incluidas acciones disciplinarias)- así como los tipos de decisiones en materias o programas sustantivos, se caracterizan hoy día por un complejo andamiaje normativo producto de diversas leyes y reglamentos que regulan en detalle, y no siempre articuladamente, esos aspectos de la gestión administrativa. La consecuencia indeseada es que ello genera para los decisores una necesidad *sintomática* de buscar un asesoramiento constante, casi diario, por parte de las unidades jurídicas en cada institución, así como por parte de las unidades de contraloría o auditoría interna.

El efecto visible de lo anterior es que los procesos y criterios de decisión administrativa y técnica se vuelven cada vez más lentos, pues el director o jefe, o el jerarca mismo, se vuelven más dependientes de aquel asesoramiento especializado para evitar la comisión de errores y, con ello, la generación de responsabilidad administrativa o de otros tipos. Ello también se da en el campo de las múltiples relaciones e intercambios entre instituciones cuando se trata de prestaciones que implican movilizar o aportar recursos materiales, humanos o presupuestarios para acciones o programas conjuntos de interés de grupos de usuarios.

Vemos un verdadero problema adicional en el hecho de que los actos y el complejo régimen de nulidades en la LGAP, permea y afecta la interpretación y aplicación de todo otro procedimiento administrativo regulado en toda otra Ley, retardando, generando apelaciones como se ve a diario en materia de contratación administrativa, que la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y cada oficina legal en ministerios y entes autónomos, y en municipalidades, tienen que cuidar y aplicar con esmero debido a su sujeción lógica a hacer respetar el principio de legalidad imperante en nuestro Estado de Derecho.

El fenómeno es harto conocido, y de ocurrencia creciente.

La otra cara de la moneda de esta problemática, es de relativa simple identificación y conviene enunciarla: si tales profesionales en Derecho y en Auditoría, no se preparan adecuadamente para comprender la complejidad y naturaleza de los procesos político-institucionales en los que están inmersas sus competencias de análisis y asesoramiento a jefes y funcionarios de alto nivel en las instituciones, entonces sus análisis y recomendaciones carecerán de la profundidad y exactitud legal, administrativa, institucional y técnica que realmente contribuyan a orientar a aquellos en una práctica más efectiva en el ejercicio del poder político y tecnocrático que se ha puesto en sus manos para influir sobre los destinos del país en sus campos de acción, lo cual equivale a influir los destinos de los individuos y grupos que dependen de sus decisiones para mejorar sus condiciones socioeconómicas y como personas en general.

3.5 La planificación pública insuficiente y no vinculante; el presupuesto público desarticulado y la también insuficiente participación social

La planificación socio-económica y administrativa puede reputarse sin mayores problemas como la actividad que debe propiciar, para quienes dirigen, los procesos e instrumentos de análisis y formulación de políticas y programas en diversos plazos, y en consecuencia, debe llegar a constituir la actividad que más puede permitir el acrecentamiento de la participación ciudadana en los procesos públicos que la afectan, así como una mayor transparencia de esos procesos decisorios y de ejecución de programas, al igual que en materia de rendición y exigencia de cuentas ante el público, los partidos y el Poder Legislativo.

Es, así, instrumental de la dirección gubernativa o política, así como de la dirección gerencial, y no debe verse como que antecede el ejercicio de dicha dirección sino como parte constitutiva de ésta, pues de lo contrario se disocian unos procesos de los otros, como se constata en Costa Rica y en América Latina, y la planificación entonces pierde total reconocimiento político y utilidad técnica en el contexto público, en el mejor estilo y praxis denunciada por Waterston en 1964, según referimos previamente en este estudio.

Ha habido en Costa Rica, sin embargo, una praxis zigzagueante de tan importante actividad –y disciplina-, y reconocerla debe ayudar a comprender cómo se manifiesta una de las más debilitantes facetas de la cultura política nacional: la improvisación, la indisciplina y el cortoplacismo en la gestión de gobierno.

Una primera aseveración de gran valor político y fáctico, es que la planificación en Costa Rica se ha caracterizado por ser muy inoportuna (los planes de desarrollo con frecuencia se han formulado al final de una Administración), muy teórica, poco participativa de los funcionarios especialistas en las distintas instituciones públicas, y con poca profundización en las articulaciones entre los problemas nacionales y sus manifestaciones a nivel de sectores de actividad, y aún más con respecto a las regiones de desarrollo como tales.

En la pasada Administración Rodríguez Echeverría, fue el hijo del Presidente de la República quien constituyó un equipo de trabajo bajo su mando, en el que participó un pequeño grupo de técnicos de MIDEPLAN para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, pidiéndose contribuciones muy puntuales a las distintas instituciones. En muchos casos, estos aportes fueron serios y extensos, e integrados por sectores de actividad, pero sólo se incorporaron algunas de esas ideas o planteamientos institucionales y sectoriales en dicho Plan, sin que mediara una retroalimentación hacia abajo de la estructura planificadora de nuevo.

En la presente Administración Pacheco de la Espriella, el Plan fue pretendidamente elaborado con gran participación de las instituciones, pero su integración muestra una agregación de planteamientos, no una construcción unitaria como debió haber garantizado MIDEPLAN. Su contenido estratégico y programático muestra menos consistencia que la mostrada por el Programa Electoral del PUSC en el cual debió inspirarse, y la dimensión regional del desarrollo deja mucho que desear. La Contraloría General de la República ha de estar teniendo serias dificultades para verificar año con año, cuán consistentemente los PAOs de las instituciones descentralizadas y de cada ministerio retoman de manera concreta los “objetivos y metas” del PND, según exige la Ley No. 8131 de presupuestos públicos.

Por otro lado, ha tenido la planificación poca fuerza vinculante en las instituciones públicas, con un órgano central -MIDEPLAN- que a veces ha ejercido liderazgo y a veces no, dependiendo del Ministro de turno, y con enfoques y metodologías normalmente muy economicistas o muy agregativas en cuanto a los aportes que en ciertos momentos se solicitan a las instituciones participantes. MIDEPLAN dispone de competencias aprobatorias de proyectos de inversión y de programas de cooperación internacional, pero en momentos ha tendido a prevalecer un criterio político superior del Ministro o del Presidente de la República, o bien no se utilizan esos instrumentos para comprometer a las instituciones al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en lo pertinente.

Los planes de desarrollo sectoriales y regionales, cuando los ha habido, tampoco han resultado vinculantes, y aunque en un par de oportunidades los Gobiernos han promulgado los planes nacionales por Decreto Ejecutivo, no hubo consistencia ni seguimiento por parte de MIDEPLAN ni del Ministerio de la Presidencia, ni del respectivo Presidente de la República, para asegurar la ejecución eficaz de aquéllos. El Decreto, así, se convierte en un ejercicio simbólico en un momento, pero no en un efectivo instrumento mandatorio de aplicación continua.

El más completo plan regional que se ha formulado en el país en los últimos quince años, fue el de la Provincia de Limón 2000-2009, elaborado a principios del 2000 por todas las fuerzas públicas y sociales de la Provincia bajo la coordinación de JAPDEVA y del Sector Agropecuario Regional. Consta de tres volúmenes en donde no quedó ningún problema sin analizar y sin propuestas de soluciones. Visibilizó de manera responsable y objetiva lo que es la inversión estatal voluminosa en ese territorio –que va mucho más allá de lo que JAPDEVA invierte y hace- y sentó las bases para una acción unitaria de toda la institucionalidad y fuerzas sociales y empresariales presentes, bajo una óptica propiamente regional que, sinceramente, nunca será posible obtener si ello estuviera en manos de actores nacionales ubicados en San José.

El Plan requería que el Gobierno de turno lo respaldara vía Decreto Ejecutivo para hacerlo vinculante para ministerios e instituciones, al menos. Esto, no se logró ni se ha logrado hasta el presente, por razones que aunque comprendemos muy bien pues las hemos analizado y denunciado constantemente, no pueden aceptarse ni como legítimas ni convenientes para el país pues denotan la *cultura política* mezquina y utilitaria de intereses coyunturales de gobernantes y asesores suyos. El entusiasmo y sentido de compromiso que se generó entre tantos individuos y grupos en la Provincia en su gestación, ha sido seriamente maltratado, y ocasiona sin duda escepticismo entre ellos con respecto a las intenciones del Gobierno de la República, cualquiera sea el costarricense que ocupe la Presidencia.

Por otro lado, es importante registrar en este punto del estudio que al menos en dos momentos y modalidades distintas, se trató en el país de lograr la tan necesaria articulación de los presupuestos, con el plan o los planes: en 1974, enviando el Departamento de Presupuesto Nacional normado en la Constitución Política, a la entonces OFIPLAN, con miras a vincular al Plan Nacional de Desarrollo al menos al conjunto de Gobierno Central. Pero esta integración no se logró pues hubo roces entre el Director de Planificación Nacional –Oscar Arias Sánchez en ese momento- y el Director de dicho Departamento, el cual tenía, y sigue teniendo, rango constitucional. Además, hubo falta de interés y de apoyo por parte del entonces Presidente Oduber Quirós. Posteriormente, en 1978 la nueva Administración “devolvió” dicho Departamento al Ministerio de Hacienda, y se perdió la deseable coordinación operativa que podía lograrse entre el PND y el Presupuesto Nacional.

En 1982 se promulgó con semejante intención la Ley de la Autoridad Presupuestaria, pero ni la cúpula de ésta -Ministro de Planificación, Ministro de Hacienda y Presidente del Banco Central- funcionó ordinariamente ni la Secretaría Técnica de aquélla ha sustentado consistentemente las propuestas de directrices presupuestarias, en las políticas y prioridades dictadas en los planes como exigía el Art. 7 de dicha Ley, sino en consideraciones financieras muy coyunturales y de corto plazo, además de que dichos planes no siempre se formulan de manera oportuna, ni siquiera a nivel de sectores de actividad. O, no se formulan del todo.

La misma Contraloría General de la República no ha exigido celosamente que las directrices de la Autoridad Presupuestaria, ya en su manifestación concreta sobre los presupuestos al menos de cada ente descentralizado, se sustentaran en dichos planes de desarrollo, y ello contribuye a una gran evasión de responsabilidad en la materia tanto por parte de la Autoridad Presupuestaria como de las instituciones en sí, sea porque los Ministros rectores de sector nunca se preocupan de formular tales planes pues no reciben sanciones de ningún tipo por tal incumplimiento legal de sus deberes, o sea porque la misma Contraloría incumple ella misma sus deberes al no exigir de dichos jefes tal grado de racionalidad y disciplina para promulgar esas “partituras” que le permitirían a ella fiscalizar más cabalmente el grado de cumplimiento de los

objetivos legales de las instituciones en cuanto a los criterios con que se asigna y se ejecuta el gasto público. La indolencia total de la Asamblea Legislativa en cuanto a ejercer el debido control político con apoyo obligado e ilustrado de la Contraloría, contribuye aún más a que todos incumplan sus deberes más elementales de fiscalización –control y evaluación del desempeño- con total impunidad administrativa, civil, penal y, sobre todo, política.

Hoy día, la Contraloría tampoco exige que el Gobierno y sus instituciones asignen y ejecuten su gasto de acuerdo a la normativa de sectores y regiones de manera que haya un orden y una jerarquización de prioridades en función de objetivos mayores a los de cada institución y ministerio en particular, a pesar de que la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001 así lo establece, siempre y cuando se le interprete articuladamente con la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Planificación, tal y como se desarrolla este tema en la última sección de este Capítulo.

La planificación y la “política económica” en América Latina

CEPAL/ILPES analizan el problema en el trabajo *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, Cuaderno No. 37, Santiago de Chile, 1993. Dice en pág. 164: “En América Latina, se han planteado dos problemas clásicos con respecto a la planificación: el primero, es si la realidad de la política económica corresponde a lo propuesto en los planes; el segundo se refiere a la medida en que los organismos de planificación influyen en la ejecución de los planes... A nivel de los organismos técnicos, el estado de cosas es diferente, porque con razón se ha sostenido que los organismos planificadores compiten habitualmente con otros centros de poder burocráticos que tienen preeminencia en la fase de ejecución del proceso o controlan recursos de mayor gravitación, como es el caso de los Ministerios de Finanzas o de los Bancos Centrales... Sin embargo, para que la planificación sea efectiva es preciso que los organismos responsables de la misma puedan intervenir en las decisiones de mayor trascendencia contempladas en los programas de los gobiernos. Con ese objeto, es importante vincular el plan al presupuesto y a la ejecución de las políticas económicas. Algunos países han optado por integrar al sistema de planificación no sólo el organismo técnico pertinente, sino también a la entidad presupuestaria. Otros han concebido sistemas aún más amplios, que incorporan diversos órganos relacionados con la política económica gubernamental, como en los casos de Bolivia y México”.

MIDEPLAN mismo ha perdido liderazgo técnico y político, pero ello por cuanto el Presidente de turno permite que eso pase. Actualmente, tiene Titular a la Primera Vicepresidenta, lo cual debería de significar un factor muy positivo. Pero, no lo ha sido a nuestro juicio.

Su proyección regional se extinguió hace tres Administraciones, y entonces en esta materia las instituciones adolecen de un liderazgo técnico para profundizar en las problemáticas territoriales y mejorar así la coordinación de esfuerzos en la ejecución de acciones en las regiones. Esto ocasiona un gran costo político y, sobre todo, socioeconómico para las poblaciones atendidas en cada campo de actividad, pues se fragmenta aún más la tan necesaria entrega operativa, real, de bienes y servicios institucionales a clientelas homólogas. Se ha dicho arriba, que el reciente decreto de regionalización de marzo del 2004 no agrega nada mejor, y más bien revierte muchas de las facetas de gran valor y funcionalidad definidas en el otro decreto promulgado a principios del 2001 y que est´q vigente pues éste de marzo no lo derogó.

A nivel de sectores de actividad, también MIDEPLAN ha perdido liderazgo técnico, y la sectorialización no encuentra un apoyo consistente y agresivo en dicho Ministerio, perdiéndose así mucha de la dinámica y eficacia interinstitucional lograda durante al menos la década que fue de 1976 a 1986, recuperándose un liderazgo importante durante 1990-94 pero sobre todo en materia de reforma del Estado. Lo que constituye formalmente el “sistema de dirección y planificación” por regiones y sectores, se ha debilitado al extremo de que es poco lo que, por parte de las mismas unidades de planificación en las instituciones públicas, se maneja en cuanto a relaciones interinstitucionales como su objeto de atención comprometida y efectiva, tanto en materia socio-económica como de planificación administrativa o de reforma del Estado, a pesar de los reconocimientos internacionales sobre estos esquemas costarricenses.

Regionalización y sectorialización: reconocimiento internacional, no nacional

También CEPAL-ILPES, en su Cuaderno No. 37 de 1993 sobre *El régimen jurídico de la planificación en América Latina*, editado en Santiago de Chile, consigna lo siguiente sobre los interesantes modelos costarricenses en materia regional y sectorial. En una sección dedicada al *Subsistema de planificación sectorial en Costa Rica*, página 93, se escribe que “El caso costarricense merece que se le trate en forma separada, por ser el suyo un sistema de planificación auténtico. Fue en Costa Rica donde nació este concepto de subsistema, a pesar de que la Ley del Sistema Nacional de Planificación de 1974 solamente contemplaba la existencia de oficinas sectoriales de planificación en los ministerios e instituciones autónomas. Fue mediante el Decreto 14.184 del 19 de enero de 1983, que se creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, considerado el más completo de los existentes en la región. Sin embargo, se debe tener en cuenta que dentro de él se incluyen algunos órganos, tales como los participativos, que en otros países forman parte del denominado nivel nacional o global” (nuestro énfasis en negrita). Aclaramos que dicho Decreto aquí referido por CEPAL/ILPES, el cual logramos formalizar con don Claudio Antonio Volio como Ministro de Planificación, en realidad se sustentó en el Decreto homólogo sobre el “Subsistema de Planificación Sectorial” que se dictó en 1979, y éste a la vez se sustentó en un Proyecto de Decreto preparado por la entonces División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN, en 1977. En sentido parecido, el libro de CEPAL-ILPES continúa en página 112: “En Costa Rica, el Subsistema de Planificación Regional se creó en 1979, mediante el Decreto 10.157-P-OP, con el objeto de promover un desarrollo socioeconómico equilibrado del país. Dicha Ley acaba de ser modificada por un Decreto del 2 de marzo de 1988, sobre Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional. No obstante, interesa referirse a algunos aspectos de la anterior legislación, por su originalidad con respecto a la de los demás países de la región” (nuestro énfasis en negrita). El documento reconocía la utilidad de los órganos o mecanismos diseñados a nivel de regiones: “Los órganos regionales propiamente dichos son los Consejos Regionales de Desarrollo: su propósito es garantizar que la población de las diversas regiones del país participe en la identificación, formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios para las mismas. Su composición es muy amplia, ya que no sólo comprende al sector público político y administrativo (gobernadores de las provincias, coordinadores de los comités sectoriales de cada región, regidores de las municipalidades...), sino también al sector privado (organizaciones de índole social, económica, cultural y deportiva, así como representantes de empresas privadas dedicadas a actividades productivas en la región)”. Valga esta importante referencia a Costa Rica realizada por el organismo latinoamericano de las Naciones Unidas especializado en la promoción de la planificación y el desarrollo económico de América Latina, tan recientemente como 1993. La aclaración de rigor que de inmediato hacemos es la de que también en este caso, el Decreto de 1979 sobre la materia se sustentó en un Decreto anterior, el No. 6400-P-I-MEIC del 27 de setiembre de 1976 y en varios otros que fueron derogados en éste de 1979.

El plan de desarrollo no es visto en el país como una verdadera partitura programática de ningún Gobierno, ni por lo general se sustenta en lo que son los programas de campaña política una vez que el partido vencedor llega al Poder, sobre todo porque muy pocas veces éstos reconocen los logros y limitaciones de la gestión del Gobierno en curso, y de sus políticas y programas. Se da, así, un divorcio inconveniente y poco transparente entre lo que los partidos proponen en campaña política, y lo que luego adoptan como programa de Gobierno una vez en el poder, sobre todo por no tomar seriamente en cuenta las condiciones reales y potenciales que el país y el Gobierno de turno enfrentan al momento de concebir tales programas electorales. Ello ocasiona un desencanto y pérdida de credibilidad entre el pueblo.

Además, las metodologías de formulación de los planes nacionales, regionales y sectoriales han exagerado la complejidad técnica, y acaban constituyendo documentos que muy pocos funcionarios entienden, en cuyo seguimiento hay muy poco compromiso del Presidente mismo y de los Ministros, pero también de los funcionarios técnicos que contribuyeron en su formulación en las instituciones.

A esto ayuda la ausencia de un criterio de rendición de cuentas sobre la base de los planes de desarrollo, y la misma Asamblea Legislativa contribuye a ello cuando, teniendo la oportunidad de exigir cuentas al Presidente y a cada Ministro rector de sector sobre el desempeño funcional o presupuestario diario o anual de la Administración Pública en su total conjunto y de cada grupo de instituciones que configuran cada sector de actividad, se limita a un análisis muy superficial del informe presidencial del 1º de mayo, no incurriendo en cuestionamientos ni interpelaciones a los Ministros rectores para que profundicen y convezan sobre los logros o problemas de su ministerio y de los entes descentralizados bajo su dirección política.

Por otro lado, el exigir cuentas anualmente y no sobre la marcha diaria del año interpellando al Presidente de la República y a ministros particulares cada vez que sea necesario, ciertamente constituye un desafío de no poca monta para los Diputados por la complejidad temática de un informe anual de esa naturaleza y por los tipos de indicadores que todo Presidente -ante la ausencia de criterios normativamente delineados por la misma Asamblea Legislativa para controlar y evaluar al Gobierno de una manera relativamente objetiva- se acomoda a su libre albedrío o, lo que es igual, a la medida de su interés inmediato de “impresionar bien”.

Se da un problema adicional: el hecho de que la misma Asamblea no esté organizada por sectores de actividad, y las comisiones diputadiles en ella no coinciden con éstos, contribuye a que se pierda así la oportunidad de comprender y cuestionar más pragmática e integralmente la responsabilidad y resultados de la gestión gubernativa, la cual inexorablemente está organizada por campos o sectores de actividad social y económica, aún cuando la praxis de éstos no responda a los más idílicos lineamientos normativos en la LGAP o en el Decreto Ejecutivo vigente sobre el “subsistema de dirección y planificación sectorial”.

La misma debilidad en lo que es dirección política interinstitucional –Ministros rectores sobre entes descentralizados en cada ramo o sector de actividad- se manifiesta en una inexistente vinculación de dichos Ministros con planes sectoriales o nacionales, los cuales están llamados a ser el marco obligado de referencia, una vez promulgados, para motivar y justificar con total transparencia y vinculación, la emisión de directrices políticas.

La última reforma constitucional al Art. 11 que se dio en el 2001, se quedó muy corta pues resulta ambigua y falla en particularizar la responsabilidad sobre todo que compete a los Ministros sectoriales como rectores de acuerdo a la LGAP. Las consecuencias serán posiblemente las de siempre: una gran ambigüedad en la Ley que dé contenido normativo a este artículo constitucional, sobre cómo ejercitar la correspondiente exigencia de cuentas, y un ámbito de rendición de cuentas muy reducido a las funciones propiamente “institucionales” que cada funcionario desempeña, sin forzar a éstos ni a quienes pueden exigirlos, a que expliquen las consecuencias de decisiones y actos de esos funcionarios sobre ámbitos mayores de influencia, como son el sector y la región, y peor aún, lo que debería ser la participación organizada de la “sociedad civil” para exigirlos adecuada y eficazmente.

3.6 Ley de Planificación Urbana: incumplimiento y eficacia malograda

La indiferencia con que MIDEPLAN y los Gobiernos han visto la misma Ley de Planificación Urbana vigente desde 1968, explica en mucho sentido por qué los planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo han sido tan débilmente sustentados jurídicamente hablando, pues dicha Ley ofrece importantes sustentos normativos para darle obligatoriedad a lo que es planificación territorial y urbana, la cual en sentido amplio de acuerdo a las teorías más en boga desde hace muchos años, abarca la totalidad de la problemática social y económica, así como ambiental y geográfica, de un país.

Y, el hecho a resaltar es que la Ley referida ha sido de muy poco o ningún uso por los respectivos Gobiernos, quizás por estar muy vinculada con el papel estelar que en ella debía jugar el INVU, un ente descentralizado que por su misma naturaleza no ministerial, ha tenido muy poca capacidad de convocatoria del resto de jerarcas y funcionarios de la Administración Pública.

Resulta obvio que la Dirección de Urbanismo del INVU no ha tenido la proyección reguladora en materia de ordenamiento del territorio, que la Ley dicha le asigna. Confirmamos que esta Ley es sólida y coherente, pero MIDEPLAN nunca se basó en ella, y menos reconoció la deseable colaboración por parte de la Dirección de Urbanismo, en su importante promoción de la planificación regional desde 1975/76. No hubo tampoco un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que definiera contenidos precisos en el ámbito regional y local sobre ordenamiento del suelo, lo cual habría significado prácticamente la delimitación de cómo entra todo ente público a contribuir en una estrategia de desarrollo ordenado y equilibrado de los asentamientos humanos, partiendo desde la necesaria óptica regional en que es posible ordenar la oferta de bienes y servicios públicos.

Se ha desaprovechado, así, un importante basamento legal que permitiría acrecentar el poder político real de las municipalidades con respecto a la Administración Pública nacional, lo cual habría sido oportuno y útil para abrirle un mayor espacio de experiencia y proyección a dichos Gobiernos Locales ante el inminente fortalecimiento que se logrará para ellos en el siglo presente.

En todo caso, el concepto de planificación urbana en esta Ley, debe ser radicalmente confrontado y superado según las definiciones sobre ordenamiento territorial ambiental en la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, dentro de las cuales se inserta y ubica en un razonable ámbito subordinado, aquél de planificación urbana.⁵⁰

3.7 La descentralización territorial insuficiente

Además de las anteriores disfuncionalidades políticas e institucionales que se dan literalmente en la cúpula del poder político de Gobierno y que se irradia hacia niveles y ámbitos inferiores, están las disfuncionalidades que precisamente se identifican con claridad y creciente preocupación en estos niveles y ámbitos inferiores en nuestro sistema político presidencialista y centralizado. La dimensión vertical del poder político organizado, resta total dinamismo a lo que deberían ser pautas y mecanismos de una mayor y más eficaz representación y participación políticas, toda vez que sólo cuenta el país con un verdadero centro decisorio cual es el que se ubica en San José, sea en el ámbito del Poder Ejecutivo, o sea en el ámbito del Poder Legislativo mas también del Poder Judicial.

Las posibilidades de descentralizar política y administrativamente el país, pasa primero por un reconocimiento franco y crítico, además de integral, de lo que es Costa Rica hoy en términos de esa estructura vertical de organización del poder político según el modelo constitucional vigente desde 1949.

⁵⁰ Puede consultarse nuestro estudio *Hacia una estrategia nacional ambiental integral, unitaria y viable*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, diciembre 2002, y publicado bajo el No. de la Serie "Trabajos de Investigación".

3.7.1 Algunos supuestos a desmitificar en materia de descentralización y régimen municipal

Es importante comenzar el análisis de este tema reconociendo y confrontando ciertos supuestos que se manejan en Costa Rica sobre “descentralización” y “régimen municipal”, que son producto de aquel formalismo propio de la cultura política latinoamericana y que dan la sensación de que todo se puede hacer con sólo normar las cosas, o bien la reticencia histórica que existe a descentralizar y, en particular, a fortalecer el régimen municipal.

En el país prevalece una opinión pública –reducida, pero a la postre influyente- 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.

Veamos esos supuestos o hipótesis que conviene confrontar y ubicar en su justa dimensión política e institucional.

- DESCENTRALIZAR, DESARROLLA. No es cierto, pues no hay 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”. 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.
- ¿CUENTA EL PAÍS 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 como se ha buscado demostrar en Capítulo I, de los magros resultados de su desarrollo. Es de origen colonial, 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 según se dijo en aquel Capítulo, factores que generan 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, también señalada en varias partes del presente estudio.

- HAY QUE DESCENTRALIZAR ÍNTEGRAMENTE EN FAVOR DEL REGIMEN MUNICIPAL. Esta estrategia, no ha sido efectiva 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 se dice que el país en su conjunto ha caído por 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. 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 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, y sin una verdadera estrategia integral que defina los términos dentro de los cuales es deseable, viable y más eficaz, transferir esas competencias hoy nacionales, a las municipalidades o a empresas o establecimientos, o federaciones, de éstas.
- 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., entonces las municipalidades no podrán 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.⁵¹

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 reconocería que los recursos humanos expertos y suficientes para el “desarrollo cantonal”, ya forman una masa crítica en las regiones, cantones, distritos y en asentamientos 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. Con una estrategia adecuada y debidamente concertada, y teniendo claro que la descentralización implica determinar las jerarquías competenciales a asignar a distintos niveles de gobierno —el nacional, el provincial y el cantonal, por ejemplo—, Costa Rica no necesitaría o requeriría establecer colegios, acueductos, clínicas y hospitales, etc., simultáneamente por parte del Poder Central por parte de las provincias, y luego por parte de las municipalidades, pues ello generaría grandes duplicaciones y conflictos de

⁵¹ 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.

diverso tipo y, sobre todo, sería muy costoso. En países como Estados Unidos de América, tal lujo de lo que es una oferta gubernativa “duplicada” es objeto de grandes críticas y preocupaciones desde hace décadas. **En una estrategia correcta de descentralización, las competencias serán otorgadas según el criterio de cuáles servicios y bienes han de corresponder a cada nivel o ámbito de gobierno.**

En el caso que nos ocupa, la “transferencia” de 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, sería las condiciones 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 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.

- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ES MUY NECESARIA PARA FORTALECER EL REGIMEN MUNICIPAL. Muchos asumen que tal cooperación, no importa de dónde venga y cómo se dé, es buena para el país. Nuestra impresión 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. 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 al Presidente Ejecutivo de la Junta Directiva, el Presidente de la República le asigna el nombramiento de Ministro sin Cartera, praxis que es frecuente en Costa Rica con sustento en la LGAP mencionada atrás. Tal condición implicaría un reconocimiento y compromiso del Presidente con el país y sobre todo 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.
- LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN HACER MAS 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 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, lo cual 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 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.

- LAS MUNICIPALIDADES NO PUEDEN MANEJAR EDUCACIÓN NI SALUD SI NO HAY TRANSFERENCIAS DESDE “ARRIBA”. Sostenemos 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 sean de aquellos ofrecidos por instituciones del Poder Central. Téngase presente que, en la medida en que se cubran grupos poblacionales distintos o que no están siendo atendidos por esas instituciones hoy existentes, no hay ninguna duplicación de ningún tipo de la cual preocuparse. ¿El financiamiento? Transferencias tributarias centrales, “compra” de esos servicios por parte del Poder Central, convenios entre éste y cada municipalidad; o, *venta* 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 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. El IFAM, con el apoyo explícito de MIDEPLAN, tiene un reto que no admite más dilaciones, pues la opción que enfrenta el régimen municipal y el país, es seguir en más de lo mismo quién sabe por cuántas décadas más, ya que nadie está demostrando los beneficios o bondades que tal transferencia a municipalidades, produciría a las poblaciones diversas a lo ancho y largo del país.

3.7.2 Régimen Municipal: inoperancia integral. La agenda de cambios en “cartera” a nivel cantonal

Hay un conjunto de características del régimen municipal en Costa Rica a no perder de vista en un análisis integral del sistema político institucional costarricense como el abordado en el presente estudio.

- Hay 81 municipalidades, algunas en cantones de gran extensión y otras en cantones de muy pequeña extensión geográfica y población, y con muy diverso desarrollo social entre ellas producto más de la intervención de instituciones del Poder Central, lo cual significa que unas gozan de ingresos relativamente elevados en el contexto de las municipalidades, y otras carecen de ingresos adecuados para asumir la realización de obras municipales. El liderazgo político, sin embargo, que una municipalidad pequeña puede asumir ante las instituciones del Poder Central para lograr más y mejores bienes y servicios para su cantón, no depende de cuántos recursos propios pueda generar, sino de la visión, la voluntad política con apoyo en los ciudadanos, y la estrategia de negociación que el Alcalde y su Concejo Municipal puedan desplegar ante el Poder Central.
- Hay Alcaldes de Alcaldes, unos más dinámicos e imaginativos que otros. Algunas municipalidades han logrado movilizar a la población por medio de los Concejos de Distrito bajo el liderazgo del Alcalde, y muchas otras no. En los primeros casos, es fácil comprobar cómo la visión colectiva de muchos ciudadanos, y los liderazgos más “locales” que se dan en los Distritos con respecto al que puede ejercer la misma Municipalidad como tal, tienen un impacto positivo pues se aproximan más a la capacidad de acción y a la voluntad de quienes participan. Es aquí en este ámbito territorial dentro del cantón, donde los mecanismos de planificación municipal participativa pueden generar un involucramiento de

segmentos importantes de las poblaciones, hacia un proceso más consensual y comprometido de determinación de la voluntad de los habitantes para, eventualmente, sustentar una mayor capacidad y apoyo político popular a la municipalidad en sus negociaciones con el Poder Central en el sentido de alianzas y transferencias inteligentes en un sinnúmero de campos de actividad, según se propone más adelante.

- Muchos opinan en Costa Rica que el deterioro de las finanzas públicas nacionales, constituye una oportunidad para que los Gobiernos Locales adquieran un mayor protagonismo. Compartimos este criterio, sobre todo si se “vende” la idea políticamente hablando de que las municipalidades, a través de sus Federaciones o empresas creadas al efecto, pueden generar una mayor eficacia institucional de muchos servicios y bienes hoy en manos del Poder Central vía convenios o alianzas muy sólidamente sustentadas.
- Los tratados de libre comercio (particularmente el TLC que se negocia con los Estados Unidos de América, más varios otros con México, Canadá, Chile, el Caribe), más la globalización comercial en la que Costa Rica está inmersa, está generando temores en cuanto a eventuales desempleo y pérdida de competitividad; además, han motivado la aparición de programas estatales para una mayor competitividad y diversificación económica, promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES), alternativas de empleo a agricultores desplazados, programas de capacitación intensiva laboral, etc., que en conjunto son gestados por instituciones del Poder Central pero que podrían encontrar en esas nuevas modalidades de actuación municipal (empresas municipales industriales o comerciales, Federaciones, etc.) un gran respaldo para intentar o experimentar de maneras más imaginativas y agresivas, además de con más flexibilidad organizativa de lo que puede hacerse vía ministerios y entes autónomos nacionales, sujetos todos éstos a rígidas normas de empleo público, de contratación administrativa y de administración financiera y presupuestaria.
- El desencanto político que prevalece en el país en la última década, y que ha producido la emergencia de partidos políticos nuevos distintos de los dos mayoritarios – socialdemócratas y socialcristianos-, la apatía en las votaciones, la indiferencia de la juventud por los asuntos políticos y locales, son factores que adecuadamente interpretados y ubicados en una estrategia de promoción política del régimen municipal, sobre todo ahora con la elección directa de los Alcaldes, podrían ser revertidos desde el punto de vista local o cantonal como una forma de reactivación de actitudes e ideales que respalden una mayor capacidad negociadora de las municipalidades en su conjunto, ante el Poder Central para acelerar convenios o alianzas que permitan hacer más y mejores cosas hoy en manos de éste, si se realizaran en el ámbito cantonal integradamente con aquéllas.
- El número de mujeres en puestos de elección popular en el país, ha aumentado considerablemente, hasta exhibir un 40% del total de regidores después de las elecciones del 2002.
- La corrupción que se identifica a nivel del Poder Central, la asociamos precisamente al poco espacio para exigir cuentas por parte del ciudadano o de grupos de ciudadanos, así como a la baja representatividad que el sistema político permite por medio de un único órgano legislativo nacional (57 Diputados). Disminuir esa corrupción mediante una aproximación del gobierno al ciudadano –lo cual puede lograrse en el ámbito territorial de la provincia o región, y más aún del cantón y del distrito-, es una vía estratégica que puede encontrar apoyo y simpatía en las poblaciones cantonales, siempre y cuando ello se ofrezca como contrapartida a un mayor protagonismo de los gobiernos locales, una mayor y real participación ciudadana en órganos y mecanismos que pueden ser fácilmente activados y organizados en ese ámbito cantonal, y que tienen sustento en el Código Municipal y en la Ley de Planificación Urbana de 1968. También la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, fundamenta ya acciones concretas hacia una mayor transparencia municipal y una obligación de activar procesos de planificación cantonal con participación ciudadana.
- Por otro lado, la economía formal que crece vertiginosamente en el país, más la pobreza que si bien no crece se mantiene en niveles de un 20% de la población a pesar de los multimillonarios recursos que ya existen para combatirla efectivamente, más la inseguridad ciudadana también creciente, más la necesidad de una promoción y diversificación económicas más pegada a “tierra” distrito por distrito y cantón por cantón y con un mejor conocimiento de causa del que puedan tener las instituciones del Poder Central, son todos

factores que estimulan a pensar que la municipalidad tiene mucho que ofrecer en términos de intermediación o administración directa de muchos de esos recursos disponibles pero que hoy se ejecutan a través de agencias desconcentradas de esos mismos ministerios y entes autónomos, sin la visión de conjunto sobre los problemas y sus soluciones que buenas municipalidades, comprometidas con cada población y con participación activa de ésta, pueden proporcionar fácilmente.

- Todo lo pertinente al desarrollo ambiental, como manejo integrado de cuencas hidrográficas, lucha contra la degradación de tierras, contaminación, áreas silvestres, bosques, diversidad biológica, etc., más ordenamiento del suelo integralmente concebido, puede ser convenido con las municipalidades por el Poder Central para lograr respuestas más flexibles, más locales y mejor administradas que como es hoy en manos de ministerios y entes autónomos nacionales. Se requiere una estrategia de esta naturaleza, integral y unitaria, que convenza al Poder Central sobre sus bondades. El marco conceptual y estratégico proporcionado en el presente estudio, aspira a constituir un apoyo para posibilitar semejante vía de trabajo intermunicipal.

Son muchos los males municipales que el IFAM y la Contraloría General de la República, pero también la Defensoría de los Habitantes, identifican.

Las debilidades mayores que los habitantes denuncian ante la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, se canalizan a la planificación territorial, a los planes reguladores en las zonas costeras, y a la desproporción existente entre obras hoteleras millonarias y los escasos ingresos municipales que ellas generan, lo cual apunta a un problema de ineficacia e inconveniencia en los cánones pero también en la deficiente gestión de cobro municipal. Los permisos de construcción y las urbanizaciones, son otra constante queja de los ciudadanos con respecto a las municipalidades.

Es igualmente útil para el presente análisis, identificar el conjunto –aunque no integrado- de iniciativas sobre todo que requieren procesamiento legislativo y cuyo objetivo inmediato es el fortalecimiento del régimen municipal, principalmente aquellas iniciativas promovidas por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM.⁵²

De tal análisis es fácil comprender cómo el abordaje de la problemática municipal sigue sin plantearse con una visión estratégica integral y unitaria que realmente llegue a tener un impacto transformador sobre dicho régimen. Se trata más bien de diversas y muy loables iniciativas que, de ser aprobadas en su totalidad, tampoco significarán un impacto de fondo sobre las municipalidades en un sentido de dotarlas de mayor protagonismo en la “administración de los intereses y servicios locales” en cada cantón, como para contrarrestar o bien complementar o asumir, competencias, actividades y recursos hoy en manos de las instituciones del Poder Central.

El modelo político como tal no se está cuestionando a fondo en Costa Rica, ni hay proyectos planteados en la corriente legislativa que cuenten con un decidido apoyo de las autoridades centrales del país como para darles un impulso que imponga un “nuevo estado de cosas”, sobre todo en la necesaria estructuración territorial que todo Estado moderno se ha impuesto en el sentido de establecer gobiernos intermedios entre la nación y el cantón, es decir, gobiernos provinciales o regionales en el espíritu del “modelo federal”. Pero, no se pueden dejar de reconocer algunas iniciativas valiosas en este campo.⁵³

⁵² IFAM, *Compendio temático para fortalecer la gerencia municipal*, op. cit., Capítulo 2.

⁵³ Hemos podido estudiar el Proyecto de Ley de Descentralización y Participación Ciudadana del Partido Fuerza Democrática (hoy sin representantes en la Asamblea Legislativa), presentado para estudio en Comisión en diciembre de 1999. Se trata de un Proyecto interesante en donde se crean las “regiones de desarrollo” siguiendo la división impulsada desde 1976 por MIDEPLAN y ciertos mecanismos de articulación regional llamados Corporaciones de Desarrollo; se establecen intendencias municipales como agrupamientos de varias municipalidades; se buscaba declarar de elección popular al Alcalde (situación que se logró en el Código Municipal de 1998, habiéndose realizado tal elección directa en diciembre del 2002), y se imponían diversas transferencias de competencias con una restringida transferencia de recursos presupuestarios como parte de un “tanque” general de recursos a distribuir bajo ciertos criterios entre el conjunto de municipalidades –no se transferían, a la usanza del ejemplo colombiano en educación y salud, los recursos humanos asociados a esas competencias, sino cierta infraestructura física. El Proyecto era –y es- confuso y complejo pues carecía de un marco referencial realmente unitario y estratégico, y trataba de consignar un “modelo complaciente” con todos, es decir, normando cambios importantes pero muy poco sustentados en competencias políticas y administrativas reales de los múltiples y jerarquizados órganos propuestos en el ámbito regional, subregional, cantonal y distrital. Sin embargo, la

Veamos los principales puntos en “agenda” que al menos el IFAM, con el presunto apoyo superior del Gobierno de la República, busca colocar en la Asamblea Legislativa con respecto al régimen municipal.⁵⁴

Reformas en el campo económico:

- Aprobación de una ley en cumplimiento del Transitorio del artículo 170 de la Constitución Política, en donde se defina que las competencias a que se destinarán los recursos correspondientes al primer 1.5% del Presupuesto del Gobierno Central serán aquellas relacionadas con la Red Vial Cantonal, Ordenamiento del Territorio y Manejo de Desechos Sólidos, mismas que actualmente ya tienen los Gobiernos Locales pero carecen de los recursos para su debida implementación.⁵⁵

El IFAM considera que acueductos y alcantarillados sanitarios, protección de mantos acuíferos, administración de cuencas hidrográficas y seguridad integral a nivel local, son temas que los Gobiernos Locales pueden ir asumiendo, y que temas como educación y salud pública pueden quedar para etapas más avanzadas del proceso de descentralización que necesariamente se impone promover en nuestro país.

- Reforma integral de la Ley de Impuestos sobre Bienes Inmuebles, con la finalidad de eliminar exoneraciones ahí existentes, se ajuste la base imponible a una más real y conveniente, y se definan adecuadamente los procedimientos de valoración de los inmuebles.⁵⁶

iniciativa se dio con apoyo de un partido político minoritario (tenía tres Diputados), y recogía bocetos de modelos latinoamericanos que tampoco han funcionado muy bien. Pero está ahí para ser estudiado y valorado al amparo de un Proyecto como el presente de la CE. También hemos estudiado a fondo tres iniciativas de estructuras regionales presentadas en la Asamblea Legislativa años ha, y que denotan la preocupación por muchos en el país de definir algo importante en ese ámbito territorial intermedio entre la nación y el cantón. Concretamente, hubo una iniciativa para crear la Corporación de Desarrollo Guanacasteca para la Provincia de Guanacaste, en 1987, y otra para crear la Corporación de Desarrollo para la Provincia de Puntarenas, siguiendo ambas la experiencia que el país vivió desde 1976 en materia de “consejos regionales de desarrollo” impulsados vía Decreto Ejecutivo, no leyes, por los gobiernos de turno a través de MIDEPLAN. El tercer ejemplo, el de la Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR) sí nació a la luz pública producto de una Ley específica y asociada a la creación y explotación del Depósito de Libre Comercio de Golfito en la zona sur del país. Es un caso interesante también que evidencia la preocupación en el país por contar con estructuras de intermediación entre la nación y el cantón, pero que en el fondo se sustentan en los tradicionales recelos con respecto al régimen municipal, y a las asociaciones que las municipalidades pueden crear por voluntad propia en el ámbito de provincias, sea como ligas o federaciones municipales, según se dijo arriba. Las provincias de Cartago y de Heredia también convirtieron por Ley en sendas figuras equiparables a “regiones de desarrollo” con consejos regionales participativos y abiertos a la sociedad civil, pero por ese formalismo del que se habló previamente no han pasado de ser leyes que fueron creadas para ser incumplidas integralmente, ya que no han tenido esas estructuras “regionales” o provinciales ninguna activación ni protagonismo que pudiera dar paso a una valoración sobre las bondades fácticas de su existencia jurídica. El problema de fondo, considera NOMISMA, es que en ausencia de tales estructuras, la provincia o región no funciona como una estructura intermedia real y efectiva en términos de “administrar” la transición al menos, del quehacer gubernativo nacional y su quehacer operativo en la prestación de bienes y servicios en el territorio, y el quehacer municipal como gobiernos cantonales con pocos recursos y competencias pero con muchas posibilidades de generar un mucho mayor protagonismo político e institucional con la estrategia adecuada que usufructúe al máximo posible el marco jurídico disponible en el país para lograrlo.

⁵⁴ Misiva dirigida por el Presidente Ejecutivo del IFAM, Juan José Echeverría, al Presidente de la Asamblea Legislativa el 25 de junio del 2003.

⁵⁵ El Gobierno de la República, sin embargo, prefirió supeditar dicha transferencia presupuestaria normada en esa reforma constitucional, a la promulgación de una *Ley de Transferencia de Competencias al Régimen Municipal* que, en el mejor espíritu prevaleciente de la desconfianza histórica hacia el régimen municipal, establecía que toda transferencia de competencias sería por convenio y a discreción de cada jerarca de ministerio o de ente autónomo nacional, y nunca cediendo a las municipalidades la titularidad de las competencias ya en manos de tales instituciones nacionales. A juicio de NOMISMA, tal Proyecto de Ley no decía nada nuevo con respecto a lo que el Código Municipal vigente ya permite en cuanto a convenios entre municipalidades y tales entes nacionales. El Proyecto referido, en todo caso, no está entre las prioridades del Gobierno, máxime que cuando fue anunciado su envío a la Asamblea Legislativa hace año y medio diversos sindicatos, sobre todo de educadores, amenazaron con paros y huelgas sólo ante la insinuación que en el Proyecto se hacía de que las municipalidades podían “fiscalizar” la educación pública en manos del Ministerio de Educación Pública. El Código Municipal, sin embargo, ya permitiría tal fiscalización sin necesidad de nuevas leyes, sobre todo si se interpreta este Código conjuntamente con las claras disposiciones sobre planes reguladores municipales normados en la Ley de Planificación Urbana de 1968 en cuanto a ordenamiento de ubicación y calidad de servicios públicos en cada cantón, aun cuando sean éstos prestados por ministerios y demás entes nacionales.

⁵⁶ Es en materia catastral para apoyar una mejor identificación y valoración de bienes inmuebles, donde diversos organismos de cooperación internacional vienen apoyando al régimen municipal, sin haberse logrado grandes avances en casi ninguna municipalidad, menos en las rurales. De particular importancia es en la actualidad el Programa de Regularización de Catastro y Registro financiado mayormente por el BID, que tiene en el IFAM, también, en un papel de liderazgo por su apoyo a la estructura operativa del proyecto. Según la Contraloría General de la República en su última

- Revisión de las leyes que regulan los impuestos a licores nacionales y extranjeros a favor de los Gobiernos Locales, particularmente en lo que se refiere a la distribución de esos recursos, procurando que la misma sea más equitativa y ajustada a fundamentos bien sustentados, tales como población y territorio.
- Revisión de las Leyes que regulan las Patentes Comerciales, con la finalidad de que se apruebe una ley común para todos los Gobiernos Locales, en donde se definan y uniformen los procedimientos para la Administración y cobro de tales recursos, pero dejándole a cada Gobierno Local la toma de decisión final sin necesidad de aprobación legislativa.
- Revisión de las Leyes que regulan diferentes actividades autorizadas por los Gobiernos Locales, tales como los permisos para la explotación de tajos y canteras, construcciones y espectáculos públicos, así como las que definen cobros por limpieza de vías y zonas públicas, alumbrado público, aceras, cordón y caño y otros similares, con la finalidad de que se apruebe una ley común para todos los Gobiernos Locales, en donde se definan y uniformen para cada uno de esos temas, los procedimientos de administración y cobro de tales recursos, pero dejándole a cada Gobierno Local la toma de decisión final sin necesidad de aprobación legislativa.
- Que se promueva una Ley que garantice la obligación para dotar de los recursos provenientes de las partidas específicas en el marco de la Ley que regula la materia.⁵⁷

Reformas en el campo electoral-político:

- Trasladar la elección de Regidores y Regidoras para que se realicen junto con la de Alcaldes, Síndicos, Concejales y Concejos de Distrito, Intendentes, etc., de manera que no se elijan en la misma ocasión que la elección para Presidente de la República y Asamblea Legislativa.
- Que la elección de Autoridades Locales se realice a mitad del período presidencial, dos años después de éstas.
- Que las elecciones locales cuenten con el aporte económico del Estado conocido como deuda política, equivalente a la tercera parte del monto asignado con ese mismo propósito para las elecciones nacionales.
- Que se desmonopolice el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidaturas a nivel local, de manera que con las mismas condiciones exigidas para los partidos políticos, se permita a cualquier organización civil sin fines de lucro, postular candidaturas a cualquier puesto.
- Que se modifique el Código Municipal a efecto de que se defina que el Alcalde será quien presida el Concejo Municipal con vos y voto.
- Que se elimine la normativa que establece que la Asamblea Legislativa deberá de aprobar la disposición de activos por parte de los Gobiernos Locales, de manera que estos puedan decidirlo en virtud de su autonomía.
- Que se promueva nuevamente la Reforma Constitucional que eleva a ese rango la figura del Alcalde Municipal.

Del mismo documento, se transcribe una idea importante de pertinencia total para el presente estudio: “El IFAM reitera su absoluta convicción y permanente compromiso de promover reformas como las aquí planteadas, con carácter integral y propuestas radicales, ya que hemos concluido que gran parte de la diversa problemática que afecta la gobernabilidad de nuestro país, es de carácter estructural y que se ve agravada por el modelo de excesivo centralismo estatal, razón por la cual la única estrategia coherente y apropiada en las actuales condiciones, es la definición de un proceso planificado, ordenado y sistemático de reformas a la estructura del Poder Político, que garanticen un clima de convivencia armónica con lo Local dirigido a un desarrollo social y

Memoria Anual del año 2002 sobre Régimen Municipal, el mayor porcentaje de recaudación de ingresos municipales viene de la venta y administración de patentes; la segunda fuente es el impuesto de bienes inmuebles, y la tercera es el cobro de servicios municipales como alumbrado eléctrico, recolección de basura, etc..

⁵⁷ Se refiere a que el Ministerio de Hacienda retiene tales transferencias dictadas por ley, cuando enfrenta los problemas de flujo de caja producto del financiamiento del déficit fiscal, lo cual ocurre todos los años.

económico que promueva la mejora en la calidad de vida de los habitantes de Costa Rica y la dignificación del ser humano como fin primario y permanente de la gestión pública del Estado costarricense y de todos los servidores públicos”.

Estos, son los buenos deseos del IFAM. Convertirlos en realidad requiere, sin embargo, de un conocimiento bastante más profundo del contexto político e histórico de Costa Rica que el transmitido en las diversas publicaciones que hemos visto de esa institución. Tal conocimiento realista permitiría ir aún más allá de tales buenos deseos, y contribuir a realmente desarrollar una estrategia global e integral de cómo llevarlos a buen fin, sea dentro de grandes reformas políticas e institucionales que implicarían un cambio de modelo político y constitucional, o sea dentro del marco constitucional y legal vigente, tal y como introdujimos párrafos arriba.

Corresponde señalar, con respecto a ese contexto costarricense, algunas características propias del sistema mayor mas también del propio régimen municipal, según la autorizada visión del mismo IFAM, y complementadas por nuestra propia percepción de la realidad costarricense en los mismos aspectos.

3.7.3 Pero, la vida continúa... ¿qué se puede hacer hoy por, y con, el régimen municipal, para redimensionarlo sin esperar a un cambio constitucional de modelo político como se propone en Capítulo IV?

Consideremos que es posible actuar en dos frentes o escenarios que no son excluyentes:

- Lo que sí se puede hacer hoy, dentro del régimen jurídico vigente, para lograr cambios significativos en la funcionalidad y eficacia política e institucional de las municipalidades.
- Lo que necesariamente requerirá de transformaciones permanentes u orgánicas del sistema político costarricense para realmente mejorar a niveles superiores y confiables de gobernabilidad, la representación y participación políticas del ciudadano.

Nuestra posición estratégica contempla, para lo primero, el reconocimiento e interpretación articulada del “gran marco jurídico” que sí permite configurar una estrategia de intervención en apoyo del régimen municipal con pleno sustento jurídico. Para lo segundo, hay que cambiar el modelo político, y esto lo abordaremos en el Capítulo V. Veamos:

- Si bien la Constitución Política y varias otras leyes que enunciamos luego, son referencia obligatoria para comprender la gran asignación competencial que el legislador le quiso atribuir a las municipalidades, el presente autor considera que resulta clave para una comprensión integral del potencial jurídico y competencial del régimen municipal partir de una lectura rigurosa de la Resolución No. 5445 de julio de 1999 de la Sala Constitucional sobre autonomía municipal, pues en ella se da un marco interpretativo de extraordinario alcance sobre este tema, confrontando de paso varias otras leyes que, como la de Planificación Urbana de 1968, otorgan competencias importantes a las municipalidades pero las sujetan a autorizaciones del Poder Central (como en el caso de la formulación de planes reguladores, que deben ser “visados” por la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU, antes de ser aprobados por la población del cantón según lo establecido en esa misma Ley). Sin embargo, en dicha Resolución también se encuentran disposiciones interpretativas en cuanto a lo que las municipalidades sí pueden hacer, “... aun contraviniendo...” o contrariando políticas emitidas por el Poder Central. Se trata de una Resolución vinculante para todo el sistema jurídico-institucional de Costa Rica, y comprenderla integral y constructivamente, ayudará mucho a incurrir en las restantes interpretaciones jurídicas y políticas que permitan que diversas iniciativas para fortalecer al Régimen Municipal hoy, sean viable y exitosas.
- El Código Municipal en su total conjunto, es un marco excelente y amplio para una proyección agresiva y diversificada de cada municipalidad, pero ha sido muy tímida o limitadamente interpretado, y peor aplicado. Es más lo que permite para una ambiciosa y bien sustentada expansión municipal, que lo que limita. Los mecanismos de convenios con instituciones del Poder Central, la creación de Federaciones entre varias municipalidades,

la potestad para crear empresas industriales y comerciales o establecimientos públicos o sociedades mixtas para asumir actividades importantes para el cantón, el poder jurídico y político concedido a los Concejos de Distrito con respecto a las mismas municipalidades y para coordinar la acción de las instituciones nacionales en el ámbito distrital para propiciar una mejor articulación interinstitucional que redunde en una mejor resolución de problemas, más la obligación de planificar a largo, mediano y corto plazo el desarrollo del cantón con gran participación ciudadana, son todos elementos o componentes que no hay que inventar o normar en una “nueva ley”. Hay que saber interpretarlos y aprovecharlos dentro de una interpretación estratégica como la proporcionada en el presente estudio.

- La Ley de Planificación Urbana de 1968, constituye seguramente la mejor complementación del Código Municipal en todo lo dicho, y mucho más allá en cuanto a la competencia de “regulación del suelo” en cada cantón, pues permite a la municipalidad fijar prioridades y criterios rigurosos sobre ubicación y calidad de servicios públicos. Si bien es una competencia que prácticamente ninguna ha ejercido históricamente por las razones de debilidad del liderazgo personal e institucional propio de las municipalidades ante el Poder Central, no hay razón para que no se constituya en una piedra angular, jurídicamente fundamentada, dentro de una estrategia de expansionismo e intervención municipal que le dé fuerza particular ante las expectativas y deseables compromisos del Gobierno de la República, adecuadamente asumidos por el IFAM en apoyo del Régimen Municipal, y de la misma Unión Nacional de Gobiernos Locales si quiere trascender el poco apoyo efectivo que ha dado a la transformación real de dicho régimen.
- El análisis de leyes como la Ley Orgánica del Ambiente, también permite comprender cómo las municipalidades pueden insertarse con éxito en todo esfuerzo gubernativo del Poder Central para racionalizar y ordenar el desarrollo ambiental sostenible en cada cantón y entre cantones. Tal Ley asigna competencias a las municipalidades que hasta ahora no se han cumplido a cabalidad, dejándolo todo en manos de instituciones del Poder Central, cuando aquella figura de empresas municipales referidas arriba, o de Federaciones de municipalidades, o los mismos Concejos de Distrito, facilitarían los mecanismos e instrumentos para que el Gobierno Central valorara la conveniencia de entrar en alianzas estratégicas y operativas en materia ambiental, y en otros campos, en donde las municipalidades o sus organizaciones derivadas, podrían ser más eficaces y productivas en el manejo de los recursos y las actividades hoy malamente gerenciadas o administradas por “agencias regionales” de ministerios y de entes autónomos nacionales.
- Las muchas otras leyes sobre recursos naturales también fijan funciones a las municipalidades, que podrían ser planteadas y gerenciadas no como aleatorias sino como un conjunto convincente de actividades unitarias e integrales que cada municipalidad por su misma estructura corporativa, puede manejar como tales, al contrario del Poder Central que se fragmenta en un sinnúmero de ministerios y de entes autónomos cuya articulación ha resultado tan difícil hasta el momento. Hablamos de las leyes y reglamentos en materia de biodiversidad, de suelos, de aguas o recurso hídrico, de contaminación, de parques nacionales, de áreas silvestres, de zonas marino costera y humedales, y otras.
- Las leyes generales con que el país cuenta y que regulan los procesos y competencias superiores de dirección, planificación y presupuestación, sin las cuales es imposible vislumbrar cómo acrecentar la capacidad de las municipalidades para negociar con el Poder Central de manera racional e integral desde el punto de vista de las necesidades cantonales. Aquí está en primer lugar la Ley General de la Administración Pública, LGAP, que permitiría que cada municipalidad o el conjunto de éstas pudiera negociar con pocos ministros rectores de sector que representan políticamente a varias decenas de entes autónomos nacionales (por sectores de actividad). La Ley de Planificación Nacional que establece los planes de largo, mediano y corto plazo, la organización sectorial y regionalizada de las instituciones del Poder Central, y la participación activa de la sociedad civil, con las municipalidades ejercitando un rol clave en dichos procesos. La Ley No. 8131 de presupuestos públicos de octubre del 2001, la cual establece la obligatoriedad de formular planes institucionales de largo, mediano y corto plazo, que deberán ser fiscalizados por la Contraloría General de la República en su total conjunto y en cada caso particular, y autorizar los presupuestos anuales de las municipalidades y de los entes autónomos nacionales con base en ellos. Los de los entes autónomos nacionales, tienen que reflejar los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. La Contraloría, sin

embargo, puede realizar un rol más efectivo de su fiscalización sobre dichas administraciones, pues está en condiciones óptimas para vigilar, y exigir, una más estrecha articulación entre lo que es la “oferta municipal” para el cantón que debe ser reflejada en el respectivo plan de desarrollo cantonal, y la “oferta institucional” del Poder Central según se refleja ésta en el Plan Nacional de Desarrollo y en planes sectoriales precisos. Nada de esto requiere cambios legales, o nuevas leyes, sino convencer a la CGR por ejemplo, a que adopte dicha visión estratégica sobre sus propias poderosas competencias no ejercitadas de esa manera hasta ahora.

- El Código de Niñez y Adolescencia, también define un ordenamiento idóneo de la oferta gubernativa nacional para enfrentar los problemas de pérdida o restitución de los derechos de niños y adolescentes y de sus familias, la mayoría de las cuales se ubica en los niveles o ámbitos de pobreza claramente señalados por el Gobierno. Además, asigna también competencias a las municipalidades a nivel cantonal y de asentamientos humanos específicos, de manera que constituye un marco referencial en el que las municipalidades pueden aspirar a alianzas estratégicas con el Gobierno y sus instituciones para una intervención más eficaz y menos costosa vía establecimientos públicos que, como se dijo, toda municipalidad puede crear por decisión propia de su Concejo Municipal.
- Otras leyes como la Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la propia Ley de Asociaciones de Desarrollo No. 3859 de 1967 y las estructuras representativas de las comunidades organizadas a lo ancho y largo del país – como la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, CONADECO, y las Uniones Cantonales de dichas Asociaciones-, constituyen un marco que articuladamente interpretado, sustenta importantes acciones y reformas globales del régimen municipal sobre todo en términos del desempeño institucional o administrativo que redunde en mejores servicios y proyección en beneficio de las poblaciones cantonales... sin recurrir a nuevas leyes o reformas de las existentes.
- Además, el Plan Nacional de Desarrollo constituye la oferta mayor del Gobierno de la República y sus instituciones autónomas para resolver los problemas socioeconómicos del país. Las municipalidades harían bien en valorar muy bien las necesidades y prioridades socioeconómicas de sus cantones, para constituir un sustento racional de sus propios planes cantonales de manera que estos tiendan a reconocer y articularse con aquella oferta gubernativa. **Esto permitiría un acercamiento conceptual y programático que, debidamente tutelado por la propia Contraloría General de la República, podría constituir una base sólida** para identificar en cuáles áreas y actividades las municipalidades –o empresas o establecimientos suyos- podrían asumir con mayor eficacia y productividad la prestación de muchos de aquellos bienes y servicios en manos del Poder Central, mediante convenios que podrían darse a satisfacción plena de las partes, según se dijo previamente.

Para lo segundo tal como anticipamos al inicio de esta sección, es útil anticipar que el modelo integral de recomposición del sistema político costarricense, debe basarse en el reconocimiento explícito de lo que son modelos políticos vistos en Capítulo II tanto en su dimensión horizontal de organización del poder político (con los modelos disponibles de presidencialismo versus parlamentarismo), como en su dimensión vertical de organización de dicho poder político (con los modelos disponibles de centralismo o unitarismo, y federalismo). Esto, motivaría una discusión abierta entre los pros y contras que ambos tipos de modelos en ambas dimensiones de organización de un sistema político, presentan para un país como Costa Rica. La consideración de modelos intermedios sería útil pues estos otros disponibles en el mundo, podrían no ser cien por ciento atractivos o viables para este país. Sin embargo, su discusión bien sustentada en diseños integrales que contemplen no sólo los cambios “horizontales” sino los “verticales” y su impacto integrado sobre la eficacia democrática del país –en vez de ubicarse en una sola de esas dos dimensiones, como muchos lo hacen-, forzaría a un reconocimiento sobre la importancia de privilegiar o no un ordenamiento territorial intermedio entre la nación y el cantón, o sea la provincia o región.

En todo caso, es importante que una estrategia en tal sentido contemple estos dos escenarios o componentes, de manera que se convenza sobre la seriedad e integralidad que la caracterizará, o sea: planteando por un lado la activación de los atributos jurídicos e institucionales y políticos disponibles en el país para convencer, sobre la marcha, de que hay voluntad política por parte del Poder Central de fortalecer sin mayores sobresaltos constitucionales y legales a dicho régimen municipal y con ello dinamizar aun más la eficacia o desempeño direccionador y tutelar de dicho Poder Central; y planteando por otro lado, el diseño más global, estratégico e integral del sistema político e institucional costarricense que sustente discusiones de fondo que, en el marco del presente análisis, provoque las mejores contribuciones y buena voluntad hacia los vientos de cambio integral que muchos actores y grupos en Costa Rica visualizan para el país, solo que sin el sustento conceptual integrador que pretendemos proporcionar en este trabajo presente.

Los partidos políticos mayoritarios al menos, Liberación Nacional, PLN, y el gobernante Partido Social Cristiano, PUSC, comparten visiones globales y propositivas sobre la conveniencia de valorar las implicaciones de un régimen parlamentario como sustituto del régimen presidencial que caracteriza al país. Simultáneamente, dirigentes y académicos de ambos partidos, mas también analistas y académicos independientes, se pronuncian de vez en cuando sobre la conveniencia de uno o de otro esquema, pero nunca reconociendo la totalidad que ambos esquemas constituyen en términos de lo que es un sistema político (es decir, sus dimensiones horizontal y vertical).

Sin embargo, en Costa Rica no se ha dado la discusión seria y sólidamente sustentada sobre “la” reforma política integral, pues nadie parece reconocer la simultaneidad o convergencia real que ambas dimensiones o vertientes de organización del poder político tienen, no importa el modelo político adoptado. Tal vaguedad conceptual, impacta las actitudes de los costarricenses porque ninguna *per sé*, es decir individualmente argumentada, convence sobre las bondades de una reforma unilateral por cuanto no se vislumbran los necesarios pesos y contrapesos que generen confianza y confiabilidad de que lo que se fortalece por un lado, por ejemplo pasar de un presidencialismo a un parlamentarismo en el ámbito horizontal o nacional físicamente concentrado en San José, la capital del país que es donde tales órganos y mecanismos operan, se contrapesen por el otro lado, por ejemplo a través de una fuerte y seria descentralización política y administrativa, para evitar un acrecentamiento de la corrupción, de la falta de transparencia y de la efectividad del Estado en su conjunto, sobre todo.

En este contexto, es entendible que muy pocos costarricenses confíen en que el ciudadano a lo largo y ancho del país, contará con nuevos y mejores criterios y mecanismos de participación y fiscalización que le permitan sentir tranquilidad en el sentido de que tales reformas le serán de beneficio en su desarrollo humano integral y comunitario, y que serán adecuada y efectivamente balanceadas por un mayor protagonismo suyo y de los grupos representativos, en esa “nueva estructura” en que se habría organizado el ejercicio del poder político distintamente de como hoy se da, es decir distinto del modelo totalmente centralizado y presidencial vigente.

Aun en el escenario en que el fortalecimiento municipal se puede lograr dentro del marco jurídico existente debidamente interpretado y aplicado, las municipalidades requieren de un apoyo inmediato para mejorar sus habilidades y destrezas a nivel individual y a nivel institucional, en todo aquello que implican actividades propositivas y de negociación, capacidad política y de gestión misma, tan improvisada y subvalorada en todo el sector público costarricense pero en particular en el ámbito municipal, en donde los recursos humanos son mucho más escasos y menos profesionalizados que en el ámbito de las instituciones del Poder Central.

En materia de gerencia pública municipal, de administración financiera y presupuestaria – incluyendo toda la amplia gama de aspectos propios de las finanzas y tributación municipal-, de contratación administrativa y de manejo de recursos humanos y mejoramiento salarial propiamente, incluido el fortalecimiento de la carrera administrativa municipal; de planificación cantonal, de regulación del uso del suelo, de negociación política como se dijo previamente y de resolución de conflictos, de metodologías eficaces para promover y lograr una participación ciudadana protagónica en los asuntos municipales y del cantón y distritos, en todos estos campos, en suma, resulta indispensable diseñar modalidades novedosas y eficaces que respondan al reconocimiento de por qué en esos campos se ha logrado tan poco hasta el día de hoy, a pesar de que el país ha

contado con importantes recursos y respaldo de la cooperación internacional y del mismo IFAM. Sobre todo, debe dejar el país de improvisar en estas materias, y esto implica reconocer por todos lo que son las manifestaciones del fenómeno político y público propio de los procesos institucionales del Estado, con respecto al fenómeno empresarial de mercado, inclusive en cuanto a sus requerimientos administrativos y de gerencia. Muchísimos conocimientos de teoría, técnicas e instrumentos, no son idóneos para ambos contextos, y casi ninguna universidad ni pública ni privada, lo reconoce tal y como se ha discutido en secciones previas, y se siguen formando administradores de negocios y muchos otros profesionales que asumen, sin la debida formación publicista, posiciones de directores tanto de áreas técnicas como administrativas sin tener las habilidades, destrezas y visión requeridas por las demandas de una verdadera gestión o gerencia pública.

Otros recomendables principios a asumir que no requieren de cambios legales para lograr transformaciones de actitudes que redunden en comportamientos distintos y más eficaces en el ámbito del régimen municipal, son las que enunciamos a continuación en el contexto del nuevo mecanismo de elección directa de los Alcaldes desde diciembre del 2002.

1. El compromiso con la ética comienza por un compromiso con la legalidad y el buen gobierno

No basta enunciar, como tanta buena gente lo hace a nivel nacional o cantonal cuando aspiran a puestos electivos, compromisos con la moralidad y la ética cívica y pública, y con obras a realizar en muchas áreas sin señalar fuentes de financiamiento y capacidad técnica y gerencial o administrativa que siempre se requieren para pasar de las palabras a los hechos.

Hay que demostrar que se sabe de lo que se habla, pues de lo contrario se caerá fácilmente en el error de comprometer cosas sin conocimiento y sin ningún sustento, y ello es uno de los factores que han hecho que el pueblo se frustre de la clase política que históricamente viene ofreciendo muchas cosas en campañas electorales y se olvida de cumplir, o llega sin capacidad de saber cómo hacerlo, una vez en el poder.

Una Municipalidad, primeramente y tal como se ha insistido en este trabajo, no tiene que tener todos los recursos presupuestarios, materiales y humanos que siempre se dice que debe tener para hacer cosas.

Lo que se requiere es, en suma,

- a) una visión estratégica sobre los problemas y potencialidades del Cantón,
- b) apego al marco legal existente –no sólo el pertinente a lo urbano y a lo municipal- que posibilitaría esas “alianzas” extraordinarias entre la municipalidad y entes públicos nacionales, y entre municipalidades,
- c) una ética de quien llegue a la Alcaldía y al Concejo Municipal a prueba de marrullerías y de corruptelas inclusive ya entronizadas muchas de ellas, y
- d) una agresiva y verdadera apertura a la participación ciudadana efectiva en los procesos que hoy están en manos escondidizas de políticos y burócratas que ni quieren dar cuentas ni responden a la exigencia de cuentas que se canalice hacia ellos por ciudadanos o grupos de éstos a quienes asiste la razón de pedirlos.

Es por ello que un primerísimo compromiso ante el pueblo al que se solicitó su voto para Alcalde y Alcaldes suplentes, es para con las leyes que obligan a un comportamiento intachable y a la vez permiten hacer realmente cosas que los políticos tradicionales o desinformados dicen continuamente que no se pueden hacer.

Con una buena dosis de imaginación creativa, se podrán hacer cosas importantes directamente con recursos de la municipalidad, y lograr que se hagan cosas esenciales en beneficio del Cantón pero a través de ministerios y entes autónomos, los cuales realizan y manejan extraordinarios servicios y bienes pero de manera totalmente fragmentada, desarticulada más que

descoordinada, no logrando de esa forma resolver los problemas de cada familia y de comunidades enteras que en un principio han ameritado la creación de cada ministerio e institución autónoma, inclusive usurpando competencias que debían ser de la Municipalidad.

Esta ineficacia creciente de las instituciones nacionales, es más y más reconocida por políticos, por jerarcas en las instituciones e inclusive por funcionarios técnicos honestos de ministerios y entes autónomos.

Los principales partidos políticos en Costa Rica y los principales especialistas nacionales y de todo organismo internacional influyente como el Banco Mundial, el BID, Naciones Unidas, están de acuerdo en que hay que descentralizar sobre todo en los países latinoamericanos y de otras regiones subdesarrolladas como Asia y Africa, para lograr un mejor desempeño de los gobiernos, pues el centralismo es ya inefectivo para resolver problemas que en todo campo de actividad social, económica y ambiental aquejan al ciudadano en asentamientos humanos específicos, no en las ciudades capitales, pero es aquí donde se siguen tomando casi todas las decisiones, sin conocimiento de causa ni liderazgo para movilizar a esa población que vive en comunidades urbanas o rurales alejadas de las cómodas oficinas centrales de ministros, presidentes ejecutivos y tecnócratas en San José, al menos en el caso de Costa Rica.

Costa Rica es el país más centralizado de América Latina, incluida América Central. Hasta fines del 2002 se pudo elegir Alcaldes y Concejos de Distrito de manera directa y popular, cuando toda América Central lo hace desde hace años. Esto permite, viéndolo positivamente, iniciar esta histórica etapa en la vida política del país reconociendo buenos ejemplos y evitando los graves errores que han caracterizado a esos otros países que se han descentralizado mucho antes que Costa Rica pero que no han logrado superar sus muchos problemas en el manejo municipal de sus esfuerzos de desarrollo.

La fórmula que se propone, es sencilla pero “fresca”: cada Municipalidad, con un Alcalde comprometido con el pueblo, imaginativo y con capacidad de liderazgo y con regidores igualmente comprometidos, puede precisamente proporcionar un modelo interesante para el mismo Gobierno de la República ofreciéndose para intermediar en muchas de las actividades que hoy hacen esos ministerios y entes autónomos tan mal, y que podrían de repente hacerlas mejor con el pleno protagonismo coadyuvante y cofinanciero de la Municipalidad y de los mismos Concejos de Distrito, adecuadamente conducidos por ésta.

El sustento de esto, es el reconocimiento claro de que sí hay leyes que permiten el desarrollo sano y articulado del país, y de cada cantón, pues proporcionan los criterios y mecanismos inclusive para cooperar mutuamente, que facilitarían un accionar estratégico, articulado, adecuadamente planificado a largo, mediano y corto plazo, y que ponen en gran medida a cada Municipalidad en el centro de esos procesos no tanto por los recursos financieros que éstas tengan –que son muy pocos- sino por el liderazgo articulador que puede ella ejercer sobre ese enorme aparato institucional que ya existe y sobre el enorme deseo de las poblaciones de participar más y más de maneras directas en la definición de su destino.

Aprovéchense así, la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Planificación Urbana vigente, el Código Municipal, la Ley General de la Administración Pública, la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del año pasado, el extraordinario Código de Niñez y Adolescencia de 1998, y diversas leyes del ambiente y de la biodiversidad con que el país cuenta, pero sobre todo la Ley Orgánica del Ambiente por las competencias que asigna a las Municipalidades.

Todas ellas, constituyen a nuestro juicio un verdadero marco legal que no ha sido adecuadamente apreciado, pues todas tienen características comunes que abren un gran espacio para una Municipalidad imaginativa y agresiva, y bajo el liderazgo de un Alcalde que busque lo mejor para su población:

- a) definen un régimen de dirección política superior del Gobierno y de planificación estratégica muy claro y que *bien exigido* en su aplicación por la Municipalidad, permitirán que el Presidente y sus Ministros como rectores de sector se vean motivados –por no decir obligados ante tal posición municipal- a asumir sus responsabilidades para ordenar la oferta gubernativa de ministerios y entes autónomos precisamente por sector de actividad, y que con base en ello la municipalidad pueda entonces buscar y negociar los mejores términos para que dichos *sectores de actividad social, económica y ambiental* del Gobierno entonces asuman mayores compromisos con la municipalidad para proyectar sus bienes y servicios, e inversiones de todo tipo, en cada cantón,
- b) debidamente articulados y liderados por la Municipalidad y los Concejos de Distrito, con sustento en
- c) un buen plan regulador o de desarrollo integral del cantón que no toma mucho costo ni esfuerzo preparar con sentido pragmático, o bien para
- d) lograr de tales sectores organizados del Gobierno convenios bien fundamentados para que la Municipalidad asuma un mayor protagonismo en varias de esas actividades nacionales – como en medio ambiente, lucha contra la pobreza y protección de la familia, educación, salud y vivienda- tal y como el Código Municipal permite. Por eso decimos que no necesariamente la Municipalidad tiene que tener recursos propios para lograr que se hagan cosas buenas para el Cantón.

Además, *la nueva Ley No. 8131 de presupuestos públicos* obliga a todo ente, y a toda municipalidad por supuesto, a trabajar con una visión de largo, mediano y corto plazo, y a definir sus compromisos de acción inclusive presupuestarios año con año con ese fundamento de largo plazo. Esto evitará la improvisación y desorden en que el cortoplacismo mete a las instituciones y en particular a las Municipalidades. Se tiene conciencia de esto, y es por ello que cada Alcalde hará bien en convencer con sus actos a la población del Cantón de que:

- a) se llegó a trabajar seriamente, con visión de largo plazo, a disciplinar la gestión municipal tanto de sus jerarcas políticos como de todos sus funcionarios como prerrequisito para que permanezcan en sus puestos al servicio del pueblo y no a su propio servicio o al de un Alcalde que llegue para beneficiarse él o a su partido, y de que se
- b) incorporará de manera convincente y precisa la contribución de los Concejos de Distrito para “descentralizar” aún más dentro del mismo Cantón lo que se haga a nivel de Municipalidad como tal y para que con ello se facilite la verdadera participación ciudadana en la determinación de sus destinos, entonces se
- c) convertirá la vocación y compromiso de cada Alcalde por la rendición de cuentas, en un derecho que los ciudadanos podrán ejercitar como exigencia constante de cuentas en todo nivel del Cantón, propiciando una gestión de cara al pueblo, sin ocultamientos de ningún tipo, sin abusos en perjuicio del ciudadano, con un programa de gobierno global, articulado, coherente, cuya ejecución será posible gracias a esa búsqueda de
- d) alianzas negociadas inteligentemente con el Gobierno de la República y sus instituciones, respaldadas de manera convincente por
- e) una participación real de los ciudadanos en la identificación de sus problemas, en el control y evaluación de los procesos y decisiones que los afectan, en lo que podría ser una disposición de todos los habitantes del Cantón a dar una contribución mayor inclusive monetaria que las nuevas condiciones de honestidad y liderazgo municipal le motivarán a dar para ayudar más a los más necesitados del Cantón y ayudarse más a sí mismos en formas en que definitivamente hoy ya no pueden hacerlo de manera directa ministerios y entes nacionales.

2. La imaginación al servicio del desarrollo del cantón

El Código Municipal permite comprometer hoy cosas que antes no eran posibles, y que estamos convencidos redundarán en un mejor gobierno cantonal que en manos de un buen Alcalde sirva de manera excelente los intereses de los habitantes del Cantón. Veamos algunas acciones estratégicas, superiores, que permitirían grandes cambios funcionales sin modificar el régimen legal o constitucional vigente:

1. UNA “ALCALDÍA TRIPARTITA” PARA UN MAYOR LIDERAZGO CANTONAL. La elección de Alcalde implicó también la elección de dos Alcaldes suplentes. Es así como las propuestas de cada partido no sólo consideraron la conveniencia de contar con un candidato o candidata sino que consideraron también dos candidatos que no sólo deben ahora flanquear al Alcalde electo como establece el Código Municipal, sino que deberían desempeñar un importante y activo coliderazgo ya en la municipalidad, manejando áreas de importancia relevante para el desarrollo del Cantón, en el sentido en que los dos Vicepresidentes de la República pueden y han llegado a asumir papeles relevantes de coordinación de áreas, o de recargo de Carteras ministeriales. Cada pueblo debe ver la opción electoral finalmente seleccionada, como un triunvirato comprometido con ese desarrollo integral y con la estrategia de conducción política y gerencial que aquí se enuncia.
2. LOS CONCEJOS DE DISTRITO: MOTORES DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO EN EL CANTON. La elección de Alcalde y Alcaldes suplentes, también implicó la elección de Concejos de Distrito, los cuales deberían ser los brazos de acción del Alcalde y de la municipalidad, sin recelos de ningún tipo, haciendo buena la determinación del Código Municipal en su Artículo 54, cuando dice que estos Concejos “...serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades”. Si el pueblo toma conciencia de la importancia de estos Concejos según el Código Municipal, inclusive para influir decisivamente sobre las municipalidades en cuanto a las prioridades de cada distrito en desarrollo social, económico y ambiental, además de vigilar el desempeño de la municipalidad, entonces es más probable que le darán en cada Cantón la importancia que se merecen para corresponder a un verdadero compromiso o determinación de gobernar con ellos, que es lo mismo decir que gobernar con el pueblo, no a espaldas de éste, pues se dará entonces a tales Concejos de Distrito un papel relevante como intermediarios calificados entre lo que la municipalidad y cada ministerio y ente autónomo nacional, deben y pueden hacer de manera más articulada, uniendo fuerzas, en pro del desarrollo de cada distrito. Esto permitiría evitar tanta ineficacia producto del sinnúmero de mecanismos, comités y “redes” que las instituciones nacionales establecen tan desordenadamente para “coordinar” sus actividades en el campo, a costa de ignorar a los Concejos de Distrito en parte por indolencia de éstos en su desarrollo histórico hasta hoy, en parte por ese deseo de políticos y burócratas nacionales a fragmentar y mantener independencia con respecto a tantas otras instituciones (coordinar simplemente, le cuesta mucho a esos funcionarios públicos, y por eso prefieren no hacerlo). Cada Alcalde deberá procurar afanosamente enfrentar y superar esta situación de tanta dispersión institucional, para bien del Cantón, y los Concejos de Distrito serán pieza clave del engranaje propuesto.
3. HACIA MINISTROS O SECRETARIOS MUNICIPALES DE ALTO NIVEL DE LIDERAZGO. Toma sólo algo de imaginación, proponer esto: cada Alcalde puede asumir modalidades más novedosas para gobernar y administrar, como por ejemplo contar con profesionales y líderes de muy alto nivel del Cantón para ayudarles, sin mucho costo, a analizar situaciones y a diseñar propuestas y estrategias nuevas que permitan promover y concretar alianzas con ministerios y entes autónomos, y con organismos internacionales interesados en ayudar a Costa Rica. Pero no para contratarlos como funcionarios municipales, sino para designarlos Ministros o Secretarios Municipales de confianza del Alcalde para que, por fin, la Municipalidad cuente con destacados ciudadanos del Cantón que por diversas razones no son hoy día ministros o presidentes ejecutivos, o diputados, y no han querido postularse para regidores o alcaldes pues no han considerado que la política amerita abandonar la paz de sus familias y de sus profesiones debido a la ingratitud y la corruptela que en gran parte esa política en el país viene entronizando en las últimas décadas.

Cada Alcalde podría considerar a varios destacados ciudadanos del Cantón para que les ayuden en esa calidad de Secretarios o Ministros Municipales, a cargo de grandes áreas que abajo delineamos, y que le permitirán con el apoyo del Concejo Municipal y de los funcionarios técnicos de la Municipalidad, proyectar una imagen de mayor peso político y

profesional para negociar con el Presidente de la República y con jefes de entes nacionales y con grupos de interés y empresarios, y convencerlos de que vale la pena apostar por el cantón, invirtiendo, confiando en la Municipalidad, conviniendo con ésta un sinnúmero de actividades y recursos que podrán ser mejor administrados dentro del Cantón que desde oficinas de instituciones nacionales en San José.

Es así como vislumbramos Secretarios Municipales de tiempo parcial mientras no se cuente con los recursos suficientes para un tiempo completo, que podrían ganar una suma simbólica equivalente a un cuarto de tiempo de un Catedrático de la Universidad de Costa Rica, y que a cambio de ello darían lo mejor de ellos para proyectar al Cantón con el apoyo del Alcalde a niveles de gran respetabilidad en el ámbito nacional, y con ello ganar recursos y buena voluntad de toda institución pública y grupos de interés y empresariales para trabajar de acuerdo con nuestra estrategia de desarrollo integral.

Vemos así colaboradores de este altísimo nivel en áreas como *educación, salud, vivienda, control ambiental, lucha contra la pobreza y protección de los derechos de los niños y adolescentes, así como en fomento de la industria, el comercio y el turismo. Y, por qué no, en agricultura y desarrollo rural.*

Esta simple fórmula, que es novedosa a nivel nacional, podrían asumirlo los Alcaldes para que los pueblos constaten el grado de imaginación y entusiasmo, además de realismo, que estarán aportando en el ejercicio del poder político municipal, para beneficio del Cantón. Será en estas áreas, donde los Concejos de Distrito podrían desplegar un gran activismo para a su vez organizar a los habitantes de los distritos a que participen sistemática y ordenadamente en la determinación de sus prioridades, en vez de abrir, repetimos, múltiples foros y comisiones dispersas donde no se logra focalizar ni los problemas ni las soluciones integrales e integradas que resuelvan los problemas de la comunidad. Estaríamos, así, ante una nueva forma de gobernar y administrar los esfuerzos cantonales en pro del desarrollo integral.

4. LA NECESARIA MODERNIZACION INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD. La modernización institucional de la Municipalidad, debe ser también una prioridad de cada Alcalde. Se tiene conciencia en el presente trabajo del enorme descontento de muchos pueblos con el mal funcionamiento institucional de las actuales Municipalidades, y no sólo con respecto a la clase dirigente. Es preciso entrarle a fondo a las malas prácticas técnicas y administrativas, y gerenciales por supuesto, que sólo oscuridad de los procesos generan, y malestar de los ciudadanos que esperan más de su gobierno cantonal.

El principio fundamental del que deberían partir los Alcaldes, y al que deberán adherirse incondicionalmente empleados, regidores actuales, sindicatos y otros grupos de interés que no han hecho el propio para que las cosas funcionen transparente y fluidamente en beneficio del ciudadano, debería ser el siguiente: si aplican en la praxis institucional una nueva visión estratégica como la que aquí se propone sobre cómo hacer mejor las cosas, con el interés del ciudadano de todo partido político o aun sin partido político, con seriedad y capacidad técnica y gerencial lo cual puede lograrse con cambio de actitudes y capacitación, cada Municipalidad podrá hacer muchísimas mejores cosas para bien del Cantón, con los mismos recursos de que hoy dispone. Si además, se trabaja para convertir la confianza mayor que sin duda se podrá generar en todos, dentro y fuera del Cantón, en allegar o encontrar más y nuevos recursos, entonces cada Alcalde logrará todavía muchas mejores cosas para todos.

Sobre todo, debe cada Alcalde hacerle ver al ciudadano algo fundamental en esa Ley No. 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, a lo que cada Alcalde debería dedicar un particular interés y compromiso pues será su mejor aliado en la lucha por el adecentamiento de la función pública municipal y por el desarrollo de cada Cantón: la Ley incorpora un régimen de responsabilidad administrativa extraordinario, inexistente en Costa Rica hasta ahora, y que por primera vez tipifica el incumplimiento de proyectos o programas presupuestarios, o de objetivos y metas del plan institucional de largo plazo en el cual hay que sustentar los planes anuales y los presupuestos a ser autorizados por la Contraloría de la República, y la omisión de decisiones

oportunas por jerarcas, como faltas graves que llevarán al despido del funcionario, o a denunciarlo ante el Presidente de la República o ante la Asamblea Legislativa tratándose de ministros o presidentes ejecutivos de entes nacionales.

Téngase claro el panorama completo: el plan institucional tiene que anteceder al presupuesto anual, y de seguido planteamos lo que debe ser una posición racional y políticamente necesaria en cuanto al proceso de planificación municipal y cantonal: si el presupuesto no cumple las exigencias del plan institucional que tiene que ser, repetimos, de largo, mediano y corto plazo, entonces la Contraloría podrá no aprobar el presupuesto anual de la Municipalidad respectiva, o partidas del mismo. Al final de un período, el incumplimiento de metas, o de proyectos o programas, será considerado falta grave del Alcalde o de los regidores. He aquí por qué cada Alcalde Electo debe comprometer aquello que sólo podrá cumplirse con una férrea conducta y disciplina que tenga al ciudadano como prioridad suya. No deseará ningún Alcalde exponerse a un constante rechazo o sanciones por parte de la Contraloría General de la República, por incompetencia, o irresponsabilidad, o desidia. Lo que se ponga en el plan de desarrollo del Cantón, la Municipalidad tiene que cumplirlo, o el Alcalde podría encontrarse “saliendo” antes de tiempo.

¿No es ésta, acaso, una garantía de cumplimiento para el ciudadano, llegue quien llegue a la Alcaldía? ¿No resulta, por su lado, esta garantía la mejor vara para medir el grado de seriedad y de capacidad de los candidatos a Alcalde que se presentaron a las pasadas elecciones con las manos limpias y los ojos señalando hacia un futuro realmente mejor a partir de los compromisos que adquieran hoy para cumplir como el pueblo y las leyes mandan, sobre todo a partir de esta excelente Ley No. 8131?

5. EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DEL CANTON: MOVILIZACIÓN POPULAR PARA UN MAYOR COMPROMISO DE TODOS. Insistimos en que la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del año pasado, constituye un marco extraordinario para apoyar una labor de una Municipalidad cuyos líderes políticos quieran realmente dar el gran salto hacia un nuevo tipo o manera de gobernar y administrar recursos y procesos de desarrollo de un cantón.

No hay ya excusas para que una Municipalidad, o su Alcalde, digan que no hay recursos para hacer un buen “plan regulador”. Debe hablarse en Costa Rica, más bien, de un plan de desarrollo del Cantón con total sustento en lo que la Ley de Planificación Urbana de 1968 establece sobre planes reguladores, pero con el soporte fresco que desde el año 2001 esa nueva Ley de Presupuestos Públicos introdujo en cuanto a producir planes de desarrollo nacionales y cantonales, con parámetros tan claros y concretos en cuanto a contenido y estructura, que no es posible seguir aduciendo que “no se puede hacer algo si no se nos dan más recursos”. Lo que se requiere es liderazgo político, el cual deberá ser dado con creces por cada nuevo Alcalde, y un gran apoyo técnico, el cual será dado por los mismos funcionarios municipales de hoy que verán inevitablemente cambiar sus prácticas y métodos de trabajo para ser mejores funcionarios y hacer más de lo que hoy hacen con los mismos recursos de que dispone la Municipalidad.

El Plan de Gobierno Cantonal que cada Alcalde debe presentar para aprobación del Concejo Municipal según el Código Municipal, debe en todo momento ofrecer la visión y estrategia así como las nuevas modalidades y metodologías que permitirán dar un salto cualitativo enorme para beneficio del Cantón, en el sentido de adoptar esa agenda importante de problemas y de posibles soluciones, pero para recomponerlas dentro de esa deseable mejor forma de hacer las cosas, menos improvisadas, y con sustento en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos que posibilitará una mucha mejor utilización y aplicación del Código Municipal en su total conjunto, y una mejor articulación con la oferta de bienes y servicios del propio Gobierno Central y sus instituciones.

Esta Ley No. 8131, FINALMENTE, entroniza como se dijo arriba, un nuevo estilo y código de comportamiento para cada Alcalde y para el mismo Concejo Municipal. Sólo así se puede gobernar para el pueblo, con apoyo del pueblo, y rindiendo cuentas constantes al pueblo. Así deben los funcionarios municipales entenderlo en todo Cantón, pues estamos de hecho ante una Ley que introduce un nuevo código de ética y de transparencia.

Un Plan de Desarrollo Cantonal, en suma, será el gran instrumento de gobierno de todos. Se consignará en él un modelo de desarrollo cantonal que debería ser ejemplo para el país, y que constituya en cada Cantón un verdadero plan-piloto que el Gobierno de la República apoyaría con entusiasmo para hacer válidas sus propias prédicas de campaña electoral en cuanto a fortalecer la participación popular, fortalecer a la municipalidad y descentralizar muchas actividades y competencias de ministerios y entes autónomos nacionales.

Debe cada Alcalde entender también que el elector difícilmente perdonará si no se cumple lo ofrecido en campaña electoral. Debe por ello cada Alcalde valorar muy bien lo aquí discutido, pues mucho apunta hacia una recomposición de cosas al interior de la Municipalidad para que sea un mucho mejor gobierno cantonal, pero muchas otras ideas y señalamientos apuntan hacia un cambio radical de actitud y de comportamiento de los mismos ciudadanos, inclusive en materia impositiva así como de los diversos intereses ya establecidos en la forma tradicional e irresponsable en que ciudadanos y municipalidades se han confabulado para permitir un manejo desordenado y de muy negativas consecuencias para el bienestar de la población, de muchas actividades comerciales e industriales, igual que urbanísticas, que tanto daño vienen causando sin que nadie parezca tener la capacidad o la fuerza suficiente para confrontarlas y revertirlas.

3. Bases para una partitura de gobierno local

Lo planteado anteriormente, constituye un adecuado marco referencial del que cada Alcalde puede hacer uso para reafirmar al pueblo que lo eligió lo que es su clamor contra al chambonismo, la improvisación, la corrupción, la indisciplina, el cortoplacismo, el despilfarro con que se acostumbra hacer las cosas en Costa Rica.

Cada Cantón debe competir por convertirse en ejemplo para otros cantones. Si a ello se une la fuerza de la ley, de leyes excelentes que hemos descrito previamente y que existen para gobernar excelentemente, no hay quien pueda impedir que cada Alcalde logre lo aquí enunciado como estrategia de conducción o de ejercicio de su liderazgo.

Las áreas que se enuncian de seguido, podrían ser objeto de atención particularizada del Alcalde y de los dos Alcaldes suplentes en cada cantón, tanto en esta condición como en su calidad de Secretarios Municipales de áreas más otros destacados dirigentes y profesionales de cada Cantón según enunciamos arriba. Es un aporte preliminar a la identificación de una estrategia unitaria e integral de desarrollo cantonal que puede encontrar eco político y gran apoyo en el ámbito del Gobierno de la República, si el Alcalde y sus colaboradores inmediatos logran movilizar los esfuerzos y procesos necesarios para darle contenido político y programático a nivel cantonal, para negociar con ese Poder Central.

Se trata de áreas temáticas y acciones que han de constituir objeto de elaboración en el respectivo plan de desarrollo cantonal a que obliga la Ley No. 8131. Veamos.

MEDIO AMBIENTE Y ENERGIA

La protección de los recursos naturales y arqueológicos de cada Cantón debe ser una prioridad mayor a la que cada Alcalde deberá brindar la máxima atención, buscando para ello la debida negociación con el MINAE que permita, como en otros campos, lograr una verdadera concertación o alianza que posibilite a la Municipalidad y en consecuencia a los habitantes y grupos sensibles del Cantón, direccionar los esfuerzos, competencias y recursos hoy en manos de dicho Ministerio, mediante una “administración” delegada de programas actuales del MINAE pero que podrían ser mejor canalizados por la Municipalidad a través de modalidades novedosas que hoy no se utilizan pero que el Código permite, como sociedades mixtas, empresas públicas de propiedad municipal, etc., según Art. 13 inciso p), pues permitirán mucha más flexibilidad y dinamismo administrativo que las actividades actuales en manos de estructuras ministeriales.

Y, sobre todo y como ya anticipamos en la introducción de esta sección, con un ingrediente indiscutible de participación ciudadana en los órganos de dirección superior o juntas directivas de esas novedosas organizaciones municipales según se logre establecerlas de manera totalmente justificada, de suerte que haya absoluta certeza de que las decisiones y procesos estarán en manos de ciudadanos respetables –ciertamente preparados y con gran liderazgo social- de todo grupo social y político, sin distinciones, lo cual será una garantía de que no vendrá cada nuevo Alcalde a continuar en la gestión municipal con oscuros intereses y arreglos a espaldas de los legítimos y más sagrados intereses ciudadanos.

O bien, podrá inyectar la Municipalidad pequeñas cantidades de dinero fresco para permitir la liquidez adicional que muchas actividades hoy en manos del MINAE, enfrentan, como puede ser con las Áreas de Conservación en las que casi todo Cantón tiene inmerso su “propio” territorio.

Todo lo que se requiere es llevar a la Municipalidad una visión clara, estratégica de cómo hacer mejor las cosas inclusive en materia de los recursos presupuestarios disponibles, y cómo replantarlos con imaginación de la buena y bajo nuevas pautas de liderazgo político y de gerencia administrativa que confronten la improvisación que hoy vemos en todo campo de actividad municipal.

Paralelo a lo anterior, está el interés nuestro sobre cómo articular mejor los múltiples órganos decisorios y de “coordinación” que en materia de ambiente estrangulan al país y a cada Cantón en particular, producto de leyes dispersas sobre biodiversidad, aguas, cuencas, bosques, minería, vida silvestre, etc.. Esto, exige de racionalidad política y administrativa, y la nueva gestión de cada Alcalde podría poner un especial énfasis en lograrlo ante las instituciones nacionales y en el mejor interés de que esas leyes ambientales funcionen adecuadamente en su Cantón.

Convendría que hubiera, así, un Secretario Municipal que ayude al Alcalde a conducir y articular estas áreas, mientras se consolidan y devienen más complejas. Los equipos técnicos de la Municipalidad se reordenarían de manera que apoyen directamente el trabajo en esta área. Igual se hará con las demás áreas que se describen a continuación.

CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES

Cada Cantón amerita una dedicación agresiva y constante de su Municipalidad para poner orden también en estos aspectos en los que intervienen numerosos entes nacionales que no “coordinan” entre sí –menos articulan o se integran-, como el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y órganos adscritos como el ICODER; el MOPT, el IMAS, el MSalud, etc.

La Municipalidad buscará imponer también en este campo un liderazgo particular que propiciará aunar esfuerzos primero de “coordinación”, y después de contribuciones presupuestarias “semilla” o base que complementen los recursos de esos otros entes nacionales para realizar un plan ordenado de instalaciones deportivas y de esparcimiento, y de actividades deportivas bien organizadas.

En este campo también, como en todos los demás, se valorará la conveniencia de aprovechar la gran facilidad que el Código Municipal permite para que el Concejo Municipal, a iniciativa de cada Alcalde, pueda crear “establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta” (Art. 13, inciso p), de manera que se aplique una gran creatividad en la realización de actividades que admitirían un manejo semejante al de actividades privadas –pero propiedad de la Municipalidad- en áreas en donde los ciudadanos seguramente considerarían adecuado y conveniente contribuir monetariamente para financiarlas, sin llegar a los niveles de costos de empresas privadas que buscarían una gran rentabilidad. Esta posibilidad de acción municipal, permitiría contar con un Cantón más limpio, más sano, con más áreas y actividades de esparcimiento mental y físico, financiadas por sus pobladores para disfrute de todos.

Un Secretario Municipal que apoye al Alcalde, constituirá igualmente un soporte de gran valor para conducir y articular estas áreas con una mucha mayor efectividad, sin que implique costos adicionales elevados, salvo la muy pequeña remuneración insinuada atrás.

OBRAS CIVILES

Aquí también caben los esquemas planteados previamente de buscar una verdadera negociación con el MOPT y otros entes públicos nacionales para direccionar con mejor orientación sus inversiones y regulaciones, y para que la Municipalidad busque inteligentemente imponer los intereses cantonales según prioridades que esos organismos nacionales no siempre reconocen adecuadamente, sobre todo con respecto a lo que deberá ser el plan regulador o de desarrollo del Cantón según planteado en este estudio.

También habría un Secretario Municipal encargado, con el soporte técnico de funcionarios de planta, en el mismo espíritu planteado para los campos anteriormente enunciados.

SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDA

Es éste, un campo muy amplio en donde la Municipalidad puede lograr muchísimo si desarrolla la visión y habilidad necesarias para negociar con tantas instituciones nacionales que hoy día, por desgracia, no sólo operan muy fragmentadamente entre ellas en sus definiciones nacionales o centrales en San José, sino en su ejecución en el territorio.

La lucha contra la pobreza extrema no se está ganando para nada, y esto el mismo Gobierno lo ha reconocido públicamente. El *Plan Vida Nueva* anunciado en agosto del 2002, tampoco soluciona los factores causantes de la pobreza pues representa una “oferta estatal” de cada ente por separado, y no una oferta que reconozca la necesidad de llegarle a cada familia realmente pobre de manera unitaria, simultánea, convergente, de suerte que se le proporcione la totalidad de programas, servicios y recursos que tanta institución maneja. Esto se repite en el caso de la protección de los derechos de niños y adolescentes, y ni siquiera el muy buen Código de Niñez y Adolescencia de 1998 se cumple, aunque el mismo establece un ordenamiento claro y potencialmente efectivo de la oferta estatal para resolver problemas de fondo.

Es por ello que aquí se visualiza también una ardua capacidad negociadora de la Municipalidad con el conjunto de instituciones nacionales agrupadas en el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (PANI, IMAS, MTSS, MSALUD, MEP, MJUSTICIA, INA, CCSS, INS, y las organizaciones sindicales, empresariales y sociales en él representadas), para convencerlos de que en “el Cantón” es posible intentar un plan piloto que les permita intervenir articuladamente entre ellas, y articuladamente en lo que es lucha contra la pobreza extrema con protección de los derechos de niños y adolescentes, aplicando mecanismos como las Juntas de Protección Local de Niñez y Adolescencia en las que la Municipalidad tiene representante, más los Comités Tutelares en cada asentamiento humano, y entre ambos niveles los Concejos de Distrito, así como integrar también con una visión y liderazgo municipal y con gran participación de la comunidad del Cantón, los recientemente anunciados Comités de Vivienda, pues aquí también cada Municipalidad tiene que asumir una posición no sólo de avanzada sino agresiva en interés de su población y ante el mismo Gobierno de la República, para evitar tanta fragmentación de acciones que perjudican el éxito en tan bien intencionados programas nacionales.

También aquí es posible canalizar muchas de esas loables iniciativas y recursos nacionales de ministerios y entes autónomos, a través de la potestad y flexibilidad municipal para crear *establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta*, pues en el campo de lo que debe ser lucha contra la pobreza bajo un enfoque unitario de derechos de la familia, los ministerios y entes autónomos nacionales encuentran muchas rigideces para operar bien.

La Municipalidad podrá propiciar estas iniciativas que seguramente el Gobierno de la República encontrará útiles para experimentar en serio y, como se dijo arriba, de acuerdo a los compromisos de campaña electoral asumidos por el entonces candidato a la Presidencia, Dr. Abel Pacheco, en cuanto a fortalecer el régimen municipal. Hoy como Presidente de la República, cada Alcalde debería esperar la consistencia y coherencia necesarias para cumplir con ese compromiso, y “el Cantón” se presentaría en éste y otros campos, como Cantón-piloto con las condiciones de liderazgo y seriedad que el Alcalde respectivo garantiza, todo debidamente amalgamado o articulado entre sí y con los demás campos o áreas de actividad aquí desarrolladas, dentro del concepto de *plan regulador o de desarrollo cantonal* de que también hablamos aquí, de manera que nada quedará a la libre de nadie, sino que todo responderá a una visión unitaria y responsable del desarrollo del Cantón en su conjunto.

Lo importante es que cada pueblo entienda que hay mejores formas de canalizar todas estas acciones esenciales para su desarrollo, de manera integral, articulada, y que si las instituciones de gobierno nacional no lo han podido hacer, la Municipalidad bajo un nuevo liderazgo lo buscará agresivamente con una gran capacidad negociadora y con argumentos que convencerán al Gobierno de la República a querer pactar con cada Municipalidad para lograr mayores éxitos en tanta actividad en pro del desarrollo que de hecho se realizan pero tan dispersamente y con tanta ineficacia.

La Municipalidad deberá emerger entonces, para el Gobierno, como un socio de respeto en el cual confiar para hacer mejor lo que hoy se hace tan mal a pesar de los multimillonarios recursos dedicados al desarrollo social de cada Cantón y, por qué no, del país como un todo.

Aquí también habría un Secretario Municipal, o podrían ser dos actuando articuladamente, pues sería el área más “dura” y compleja, mientras se afianza el plan de trabajo y se logra convencer al Gobierno para transferir actividades clave. Lógicamente como en todos los demás campos aquí enunciados, el personal disponible de cada Municipalidad sería reacomodado de acuerdo a estas áreas de acción municipal.

COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

También en esta área vital para la creación de empleo sano y numeroso, cada Alcalde debería declarar una prioridad total. Las fuerzas empresariales de muchos Cantones al menos, son muchas, y la actitud constructiva y solidaria de muchas de ellas podrán ser mejor articuladas y direccionadas hacia una visión de desarrollo solidario que hoy no existe, inclusive para luchar contra los vicios de otros malos empresarios o de empresarios bien intencionados pero que no han descubierto aún, por falta de ese liderazgo municipal precisamente, que la ética en la realización de actividades productivas de todo tipo no tiene que reñir con la rentabilidad de los negocios privados.

El contexto de orientación y de liderazgo constructivo, lo tiene que aportar la Municipalidad, y estamos seguros de que en este sentido los empresarios actuales y potenciales de cada Cantón, responderán con creces para actuar con una mayor cohesión y sentido de la proyección social de sus habitantes, pues entre más bienestar haya y menos pobreza exista, más prosperidad comercial y empresarial habrá, especialmente si se aplica una estrategia de atracción de inversiones tanto nacionales como internacionales ofreciendo como contrapartida condiciones de calidad de vida en todo sentido y de incentivos económicos que cada Municipalidad tiene autonomía para aplicar, todo lo cual se podría valorar y formular con amplia participación de la población y los empresarios en particular bajo el enfoque de desplegar la “máxima imaginación dentro de la legalidad, para el desarrollo económico” de cada Cantón. Todos ganamos, y cada Alcalde debería ser consciente de que este deseable “milagro” puede lograrse con visión y liderazgo desde la Municipalidad.

Habría igualmente, un Secretario Municipal dedicado a su promoción y a las relaciones concomitantes con los empresarios y comerciantes del Cantón y de fuera, organizando esta importante fuerza social-productiva hoy adormecida en mucho sentido.

REFORMA INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD

El Alcalde y los dos Alcaldes suplentes, asumirían un rol proactivo en la necesaria revisión y transformación de cada Municipalidad, con el debido asesoramiento experto externo y una participación directa y comprometida –protagónica- de los actuales funcionarios, quienes tienen una experiencia y habilidades adquiridas que seguramente serán fuente de inspiración para el cambio, siempre y cuando el liderazgo superior sea el necesario para canalizarlos hacia mejores rumbos de lo que son los limitados resultados de hoy.

PLAN DE DESARROLLO DEL CANTON

Todo lo anteriormente expuesto se vendría por el suelo ante cuestionamientos serios de los ciudadanos, si cada Alcalde no tuviera claro que nada de ello debe quedar al albedrío personal o casual suyo y del Concejo Municipal, pues ello a la postre llevaría a una situación de arbitrariedad, de la falta de cumplimiento de compromisos así adquiridos en campaña electoral, a la improvisación, a la falta de transparencia, a la ineficacia y dilapidación de recursos, con las funestas consecuencias que ello ya está teniendo en el desarrollo de muchos Cantones.

El Alcalde estuvo comprometido a que el documento electoral de programa de Gobierno, constituyera la base del Plan Regulador y/o de Gobierno que el Código Municipal establece sin ninguna duda en su Artículo 13 inciso k) -atribuciones del Concejo Municipal-, a saber: *Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa de gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.*

Sepan los Alcaldes algo que muy pocos costarricenses conocen: el presupuesto municipal será aprobado –o improbad- por la Contraloría General de la República con pleno sustento en esos planes, de acuerdo a la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* No. 8131 del 2001. El panorama no podría ser más claro y estimulante para entender que si un Alcalde llegó o llega para seguir improvisando en la formulación y ejecución del presupuesto ordinario anual de la Municipalidad, sin sujetarlo a planes institucionales de largo, mediano y corto plazo bien hechos con base en el incipiente Programa de Gobierno propuesto en campaña electoral por cada Alcalde Electo, la Contraloría podrá improbar esos presupuestos y la comunidad se verá afectada inclusive en los pocos servicios que hoy brinda la Municipalidad.

Téngase claro también que lo anterior compromete de modo particular al Concejo Municipal y a todos los partidos políticos constituyentes del mismo. El pueblo debe saber, así, que la gestión municipal en su conjunto no sólo deberá responder a una nueva visión estratégica, imaginativa, sino que habrá un componente de PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA que sustentará su desempeño, y que en tal componente, el VOTO de diciembre del 2002 implicó la más concreta voluntad popular para que cada Alcalde Electo pudiera llegar a cumplir con lo ofrecido en su propuesta de plan de gobierno, y sobre todo a responder por ello, pero también el Concejo Municipal solidariamente. De manera que en este panorama claramente delineado inclusive con fuerza de ley, el pueblo gana. Ya no habrá más manejo caprichoso, improvisado, poco transparente, irresponsable de los procesos y recursos que el pueblo ha puesto en manos de la Municipalidad.

El pueblo podrá supervisar y exigir cuentas en todo momento y de maneras concretas, con sustento en cada Programa de Gobierno ofrecido y en los planes municipales que se elaborarán concretamente, sin excusas, a partir del cambio de Alcalde el primer lunes de febrero del 2002!

Es ésta una actividad en la que el Alcalde, los dos Alcaldes suplentes y los Secretarios Municipales, pondrían un liderazgo especial para lograr la VALIDACIÓN COLECTIVA con los ciudadanos, de dicho Plan de Desarrollo con sustento en el presente documento, según se enunció en la sección estratégica anteriormente elaborada.

Todo lo anteriormente expuesto, es lo que hoy se puede hacer en el ámbito de cada cantón y dentro del ordenamiento jurídico vigente.

3.7.4 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 eliminó las Direcciones Regionales de MIDEPLAN, y los Consejos Regionales empezaron a morir por inanición. Sin embargo, a pesar de que el esfuerzo estuvo respaldado por débiles decretos ejecutivos, la experiencia durante al menos dieciséis años 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. Permitted 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.

La regionalización geográfica y administrativa: vieja invitada, débil protagonista

Ya desde 1976 el 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. Recientemente, el BID dedicó su informe anual de 1994 a la materia de descentralización fiscal, y también aporta 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 verdadera 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. Recuérdese cómo CEPAL/ILPES vieron este proceso en Costa Rica, calificándolo como un modelo original en América Latina.⁵⁸

⁵⁸ Un libro más reciente sobre esta problemática en América Latina, y que plantea o más bien recoge la tendencia actual en materia de desarrollo regional y rural de manera coincidente tanto con nuestros análisis situacionales o diagnósticos como con nuestros planteamientos prospectivos de hace tantos años sobre Costa Rica y América Latina citados a lo largo de este libro presente, es *Desarrollo sostenible. Organización Social, marco institucional y desarrollo rural*, Sergio Sepúlveda y Richard Edwards, editores, BMZ/gtz e IICA, Tomo 6, Serie Publicaciones Misceláneas, 1996, San José. Especialmente el trabajo de Sepúlveda, *Marco institucional para el desarrollo sostenible microrregional*, ya citado anteriormente.

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 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 modalidades 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 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.

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 fuerte y 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 el modelo que elaboramos en el Capítulo V: “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 promulgados, 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.

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, el cual se derivó 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 Área 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 cómo 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, como ha sido dicho previamente, tuvimos que renunciar del 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, con resultados que aquí analizamos. Son dichas bases estratégicas, también, las que constituyen un arsenal muy valioso para la estrategia de cambio global que propiciamos en el Capítulo V.

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.

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. Ya el Presidente Arias Sánchez había propuesto transferir un escaso 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades a lo largo de varios años.

Esta es la tesis que prevaleció en la reforma constitucional de hace dos años al Art. 170 en cuanto a financiamiento al régimen municipal, y es una idea que consideramos insuficiente, muy limitada, pues un porcentaje semejante del mal llamado Presupuesto Nacional –siendo éste apenas una tercera parte del gasto público total- aumentaría el gasto municipal de menos de un 0.6% actual a menos de un 3% de ese total del gasto público nacional. Aún cuando significaría una multiplicación con respecto al actual nivel de gasto (100 mil millones de colones más a distribuir entre 81 municipalidades), seguiría siendo insignificante, sobre todo de frente a una oferta real de servicios locales mayoritariamente en manos de esas diversas instituciones nacionales. Además, resulta poco viable pensar en transferir esos recursos líquidos, no comprometidos, por un 10% o 12% del Presupuesto Nacional, sin afectar directamente el financiamiento y la oferta de los servicios y bienes actualmente prestados y generados, con base en dicho Presupuesto, por el conjunto de ministerios.

La discusión anterior en este estudio sobre cómo transferir ya los recursos integrales asociados al gasto que ministerios e instituciones autónomas nacionales hoy ejecutan “desconcentradamente”, pero hacerlo bajo nuevas formas autónomas institucionales-empresariales tuteladas por cada Municipalidad, permitiría una “asignación” mucho mayor de recursos públicos hoy nacionales, a instancias territoriales de decisión menores, en un porcentaje mucho más significativo que ese 3%, y mucho 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. La estrategia propuesta arriba 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”.

Igual ocurre cuando se lee a fondo el *Ideario Costarricense* ya referido de UNA-MIDEPLAN, de 1993, en donde aparecen decenas de ponencias de los más preclaros intelectuales y políticos nacionales, sin verdaderas fórmulas novedosas en materia de descentralización, tanto política como organizativa y financieramente hablando.

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 Central o Poder Ejecutivo nacional, con Gobernadores de elección popular, y con un aparato institucional de acción con 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, municipales, 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 como tal, 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.

Para que el país decida si conviene la provincia o la región, 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 adecuando 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 la 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.⁵⁹

Es precisamente a 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 dichos niveles 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 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" referido en Nota de Página No. 53, arriba, en la presente discusión.⁶⁰

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

⁵⁹ 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. Son éstas, muy importantes orientaciones prospectivas que retomaremos en la parte propositiva de este libro.

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 este libro. 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 es que *el sistema centralizado de administración pública en su conjunto, llegó, simple y llanamente, a su fin.*

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.

No sabemos ahora si dichos cuadros de funcionarios son suficientes o no en cada región educativa. Lo que sí afirmamos con claro conocimiento de causa es que debe corresponder a cada Director Regional y a su equipo de apoyo inmediato en la sede regional y aquél en cada circuito educativo, la dirección y administración –supervisión, control y evaluación incluidos- de toda la masa crítica de recursos bajo su jurisdicción, la cual significa en cada caso miles de millones de colones de gasto que se presupuestan en oficinas centrales, presupuesto global que va a la Asamblea Legislativa para su aprobación con el resto de ministerios y de los demás Poderes del Estado en el mal llamado “Presupuesto de la República”.

En el caso del MEP, por citarlo como un ejemplo dramático del nocivo e histórico formalismo jurídico o legalista, la Ley Orgánica de 1965 establece toda una organización institucional llamada entonces a entronizar sanas prácticas anti-botín político, con un *Administrador General de Enseñanza* que estaba llamado a ser una especie de “Secretario Permanente” al estilo inglés, es decir, un jerarca de carrera y mérito ante el cual los ministros y viceministros deben circunscribirse en el ejercicio de su autoridad superior, siendo aquel *Administrador General* el jerarca de todo el personal.

En la praxis, los gobiernos desde entonces han incumplido estas normas y han prohijado esquemas de su interés más personal y partidista, como dividir el trabajo arbitrariamente poniendo finanzas y personal bajo oficiales mayores o viceministros, proveeduría separada de estas áreas, y las administraciones provinciales o regionales bajo algún viceministro o directamente bajo el ministro de turno, cuando todos, absolutamente todos debían estar comandados por aquel *administrador general* de carrera administrativa y darle así continuidad y un marco de protección e imparcialidad al funcionario también de carrera. Hoy, sabemos cuánto el MEP se ha descarriado paralelamente a casi todo otro ministerio y ente público, y cómo ello atenta contra la eficacia institucional en sí y de la educación como tal, a que todos aspiramos en el país.⁶¹

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 que el principio sobre lo que es local no debe sujetarse 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, así 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 jefes 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

⁶¹ Por ejemplo, en la Administración Figueres Olsen (1994-98), se dio un Decreto Ejecutivo de regionalización educativa firmado por el Presidente y el Ministro Eduardo Doryan, en el que se establecieron esquemas totalmente contrapuestos a dicha Ley Orgánica de 1965, sin que ni la Asesoría Jurídica del MEP ni del Ministerio de la Presidencia ni de MIDEPLAN, signatarios obligados de este tipo de Decreto organizativo, ni los sindicatos de educadores que deberían ser celosos vigilantes del principio de legalidad en lo que concierne a las operaciones y actos trascendentales de su Ministerio, se inmutaran para nada. El Decreto se dio, y aun cuando no ha sido plenamente instrumentado –cosa que a nadie tampoco parece preocuparle en el país-, constituye un acto a nuestro juicio ilegal, inconveniente y errático por el distorsionado diseño organizativo y de asignación de competencias y funciones según los distintos órganos y ámbitos involucrados. **Puede consultarse nuestro documento de consultoría *El modelo ideal y viable de desconcentración territorial máxima del MEP*, PNUD, San José, 12 diciembre 2001, Versión 2.0.**

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 estudio, 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 actual Gobierno, o en uno futuro, 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 desplazados 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 jefes 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 aquí hemos adelantado y según propondremos en el Capítulo V.

El factor es real, omnipresente, como adelantamos. 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, 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 como explicaremos adelante y en Capítulo V, 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.

3.7.4.5 Ministerios y entes en las regiones: ¿integración orgánica para su mejor proyección territorial?

Es en este ámbito territorial regional y en el contexto del tema que recién cubrimos en los párrafos precedentes también, donde vemos con gran viabilidad institucional y legal, aunque también política, la posible integración o fusión de instituciones dentro del concepto de sector y como piedra angular de la estrategia de descentralización integral que visualizamos en el Capítulo V.

En efecto, no tiene sentido seguir manteniendo, ni siquiera a nivel nacional, la separación tan ficticia entre ministerios como tales y entes descentralizados.

En particular, no tiene ello sentido si se le entra a fondo a una revisión y modernización –con nuevas bases doctrinarias político/institucionales y jurídicas- de los sistemas de apoyo administrativo. Si el país logra un giro radicalmente distinto y novedoso en tales sistemas de apoyo –contratación administrativa, administración financiera y presupuestaria y empleo público-, y se logra también reconstituir las reglas de juego y los órganos políticos y técnicos superiores de ministerios y entes descentralizados para erradicar de estos el clientelismo político-partidista ya referido en este mismo Capítulo, entonces no habrá fuerza mayor para mantener un tipo de “ente público” autónomo distinto de cada ministerio del ramo.

Pero, aún si desea mantenerse esa separación a nivel nacional por consideraciones políticamente válidas –y ciertamente puede haber muchas-, corresponde argumentar que a nivel regional o provincial no existen razones válidas de ningún tipo para mantener esa disgregación tan artificial. Especialmente si, como anticipamos en el párrafo anterior, se procede de acuerdo con nuestra estrategia modelística propuesta en el Capítulo V, pues no habrá entonces justificación alguna para mantener, por ejemplo, un sector agropecuario regional autónomo con respecto a San José pero fragmentado en un pequeño MAG, en un pequeño CNP, en un pequeño IDA y en un pequeño SENARA en cada región o provincia.

Correspondería más bien pensar –como las poblaciones beneficiarias han soñado por tantas décadas- en la constitución de un solo ente público regional o provincial a cargo del desarrollo agropecuario de ese ámbito territorial, con todos los recursos humanos, presupuestarios, infraestructurales, materiales, de equipamiento, etc., integrados bajo una misma o única dirección jerárquica. Igual sería en cada otro sector de actividad (la CCSS y el MSalud, manteniéndose AyA quizás como un ente individual dentro del “sector de salud regional”; el INA y el MEP; el ICE y MINAE; el INVU y el MIVAH; el IMAS, PANI e IAFA y el MTrabajo; y así con los demás sectores).

Piénsese en las ventajas de la mayor eficacia gerencial que se podría lograr al “juntar” a los mejores funcionarios públicos en cada provincia, hoy laborando en instituciones distintas, bajo un mismo alero institucional. Las posibilidades de seleccionar a los mejores y más experimentados de cada ente para “gerenciar” los nuevos entes fusionados, serían mucho mayores que si se mantienen las actuales direcciones regionales de cada ente “reconvertidas”, aún en el espíritu de nuestra propuesta, en “nuevos entes de la región”, con autonomía administrativa plena. Así se acrecentarían también, las capacidades de manejo y prestación de servicios en el ámbito provincial tanto en materia de apoyo administrativo como en materia técnica o sustantiva de cada “nuevo ente”.

Considérese además la conveniencia financiera/presupuestaria de una estrategia de fusión interinstitucional de esa naturaleza en cada región o provincia. Las prácticas hoy nocivas en materia de “subejecución” del gasto que el Gobierno Central impone a los entes autónomos para que obtengan un superávit ficticio que sirva para comprar bonos que generen los ingresos que sufraguen el déficit del Gobierno Central, desaparecerían al integrarse las actividades y presupuestos hoy ministeriales con las actividades y presupuestos de los respectivos entes autónomos de cada sector, dando lugar así a un nuevo “ente integrado” con un nuevo presupuesto también integrado.

Es a partir de esta situación futura idónea, de donde razonamos igualmente que, en condiciones en que las poblaciones vean un acercamiento tal, y un empoderamiento por su parte de esas actividades y recursos públicos hoy tan arbitrariamente regidos en todo sentido desde San José, esas poblaciones estarán mucho más anuentes que hoy a contribuir en adición para solventar ese crónico déficit fiscal y para financiar el desarrollo socio-económico que ellas determinen autónomamente, de maneras más amplias y directas a través del aporte de recursos que hoy esconden o simplemente no desean canalizar al Gobierno Central a través del Ministerio de Hacienda o en forma de más altas tarifas a distintos entes autónomos nacionales.

El país puede no estar listo para saltar de una sola vez a un sistema provincial “federal” en el sentido más completo del concepto. Este, implica la constitución de una estructura realmente gubernativa en ese nivel intermedio, llámese estado, región o provincia, es decir, una estructura completa legislativa articulada con un poder ejecutivo, como en los Estados Unidos de América, o Venezuela, o Argentina, o Colombia, o los otros países referidos.

Nuestro sentido de viabilidad nos recomienda por eso, pensar en una aproximación radical y novedosa al sistema federal de gobierno, pero no tan radical. Es decir, pensamos en un gran salto hacia una estructura “cuasi-gubernativa”, en donde se den condiciones claras de elección popular de un ejecutivo regional o provincial –un Gobernador-, articuladamente con una estructura corporativa que integre los intereses más representativos de la región o provincia –no una legislatura como tal, sino una cuasi-legislatura- como en el mejor espíritu y letra de lo que el país experimentó en materia de consejos regionales de desarrollo desde 1975/76 hasta al menos 1992/93.

Esta idea será desarrollada en el Capítulo V, pero baste por ahora señalar la conveniencia de que lo que se haga, es preferible basarlo en experiencias que ya el país ha visto crecer y desarrollarse hasta puntos muy interesantes de gran participación y motivación de los distintos grupos regionales de funcionarios públicos nacionales y locales así como de la sociedad civil.

La incorporación de un sistema regional o provincial con un Gobernador de elección popular a la cabeza, ciertamente podría ser un detonante hacia la requerida participación popular o social de nuevo cuño que el país necesita para ver y pensar las cosas de maneras distintas a como se han visto hasta ahora, recomponiendo el poder político e institucional de formas más manejables y, aunque menos “violentas” con respecto a lo establecido, sí más radicales que lo que ahora existe y, sin embargo, más tolerables por todos según esquemas y prácticas que no son totalmente extrañas en Costa Rica, como lo son aquellos “viejos” consejos regionales de desarrollo, y la figura del gobernador.

4. UNA NECESARIA SÍNTESIS DEL CAPÍTULO: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan poco transparentemente y sin rendir cuentas, cuando el sistema obliga a todo lo contrario? Nuestra cultura política al desnudo

Este Capítulo III ha buscado proporcionar un conjunto de análisis sobre la dinámica y funcionalidad del sistema político e institucional de Costa Rica, partiendo de una caracterización del modelo de país consagrado en la Constitución Política.

No es difícil conjeturar cuán reticentes hemos sido los costarricenses en la instrumentación de ese modelo, instrumentación que debió y pudo haber sido mucho más eficaz, pero no lo ha sido. La evidencia proporcionada en este análisis, puede no ser compartida por todo lector, pero sí será sin duda considerada como un marco referencial a profundizar o a validar, sea para demostrar su inoperancia o inexactitud, o para arrojar más evidencia sobre la validez de los análisis entregados.

Es preciso recapitular. Y, las preguntas clave que es indispensable no dejar de atender como producto de la lectura del Capítulo, deben ser directas, inquisitivas y confrontativas, de manera que el lector no quede con dudas al menos sobre la justificación y sustentación de los análisis aportados hacia un mejor conocimiento de nuestras más graves debilidades sociopolíticas.

Esas preguntas clave y factores estratégicos que el presente Capítulo tiene que haber podido clarificar en la mente de cualquier lector, son los siguientes:

a. Ha habido un costo socioeconómico preciso para el país por incumplir un extraordinario marco superior tanto legal como de *políticas de estado* que ha existido para propiciar y lograr el desarrollo integral del país. Ese marco legal superior está constituido por:

- La Constitución Política
- La Ley de Planificación Nacional de 1974
- La Ley General de la Administración Pública de 1978
- La Ley No. 8131 de administración financiera y presupuestos públicos del 2001
- La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

b. ¿Cuántos billones de colones han sido desperdiciados total o parcialmente en bienes y servicios mal *dirigidos*, mal *planificados*, mal *presupuestados*; y, *peor aun*, mal *ejecutados*, *sin orden ni concierto*? O sea, ¿cuánto se ha dejado de lograr, y cuánto se ha mal ejecutado, en gasto real y esfuerzos multitudinarios dispersos, fragmentados, que EVIDENTEMENTE no han resuelto los problemas del país?

c. ¿QUIÉNES SON RESPONSABLES? Cada una de esas leyes, y todas en conjunto, permiten identificarlos con absoluta claridad: unos, por no ejercer correctamente el poder político; otros, por no saber o querer exigirlo como debían hacerlo.

d. Agréguese otras leyes excelentes en materias sustantivas, con clarísimas definiciones estratégicas de políticas bien estructuradas y articuladas (políticas de Estado), pero consistentemente incumplidas: Ley Orgánica del Ambiente de 1995, Código de Niñez y Adolescencia de 1998; Ley orgánica del MEP de 1965; Ley del IMAS; Ley del PANI; Ley FODEA de 1987 (en cuanto a la creación del Sector Agropecuario).

e. ¿Cuántos billones de colones invertidos bajo tan nobles cometidos legales... que no han resuelto ningún problema a fondo?

f. ¿QUIENES SON RESPONSABLES?

Estas leyes, más las anteriores, permiten reconocerlos sin lugar a dudas.

Incorporamos, así, un análisis crítico como caso particular para entender mejor nuestro marco teórico-conceptual aplicado a un mucho mejor conocimiento de la situación de Costa Rica, partiendo del análisis previamente elaborado de que se trata de un país que ha mostrado un desarrollo bastante progresista bajo el paradigma de Estado Social de Derecho desde su Constitución Política de 1949, alcanzando estándares de desarrollo humano de "orden superior" en América Latina junto con los tradicionales países Argentina, Uruguay y Chile aún al día de hoy.

Su tradición democrática y progresista, se ha dicho en capítulos anteriores, data de toda una evolución histórica inclusive colonial en la que no primaron intereses de aventurerismo conquistador, pues no contaba el país con grandes contingentes de indios a ser esclavizados ni con grandes riquezas minerales que generaran ni interés político ni codicia de quienes manejaban el Imperio Español generación tras generación.

Es bien conocido que en Costa Rica durante la colonia, los gobernadores tenían que trabajar la tierra con sus manos si querían sobrevivir. La ausencia hoy, de grandes reliquias arquitectónicas propias inclusive de otros países centroamericanos de Nicaragua hacia el norte, es evidencia de la simpleza de vida de la población mayormente española constituida por familias que buscaban verdaderamente vivir en paz en el Nuevo Continente. La eliminación real del ejército en 1949 por don José Figueres Ferrer, triunfador de una guerra civil de corto tiempo, y la nacionalización ese mismo año de importantes actividades como la banca, la electricidad y telecomunicaciones, se agregaron a importantes conquistas sociales anteriores inclusive del siglo XIX, que fueron estableciendo una base productiva y distributiva relativamente más equitativa que en casi toda otra nación latinoamericana. El régimen judicial ha logrado consolidarse de manera importante como un contrapeso esencial en la vida institucional del país, a pesar de crecientes clamores por modernizarlo en todo sentido.

Sin embargo, es importante insistir en el contexto del presente estudio en que, a pesar de tantos logros, el país aún exhibe una notable incapacidad para dar el salto a un desarrollo sostenible y sostenido, pero más por inopia política y capacidad gerencial pública propiamente, que por ausencia de leyes que lo propicien y de capacidades técnicas en casi todo campo del desarrollo social y económico. Inclusive el problema recurrente del déficit fiscal que año con año genera la inestabilidad y presiones inflacionarias reconocidas en este mismo capítulo, amerita más una solución política que financiera.

Los factores que impiden ese “salto mayor” para lograr el necesario consenso nacional sobre la base de un modelo integral de desarrollo, surgen a nuestro juicio de esa “cultura política” descrita en el Capítulo I.

El abordaje, entonces, del tema de cultura política en un país como Costa Rica, implica focalizar el reto que el país tiene ante sí, de comprender la enorme brecha que hay que superar entre su “realidad política” y su “realidad jurídica”.

Esto, constituye la esencia misma de las debilidades de la cultura política latinoamericana y en particular costarricense: una “aparencialidad” legal de que se está a la altura de las naciones democráticas industrializadas, sólo para constatar en cualquier análisis por superfluo que se haga de los procesos públicos y del impacto de éstos en el nivel de bienestar socioeconómico, que la realidad política e institucional de dichos procesos públicos anda divorciada, en un alto grado, de ese marco de “idóneo formalismo legal” que muchos países de la región ostentan, como hemos afirmado en este artículo.

En Costa Rica, este cuestionamiento no admite discusión alguna cuando se reconoce con seriedad la existencia de un claro concepto de Estado unitario en nuestra Constitución Política.⁶² Hay aquellas tres leyes generales, sin embargo, que nos permiten demostrar la inconsistencia del país en cuanto a actuar en la praxis de acuerdo con ese mandato superior.

⁶² Sobre todo, en su extraordinario Artículo 50: *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...* En todos los demás donde se habla del Estado y sus competencias para regular, ordenar, proteger, etc., el Constituyente nunca dejó de pensar en que se refería a un único y unitario Estado, independientemente de que la misma Constitución estableció modalidades organizativas que permitirían una racional división del trabajo entre órganos superiores de la Administración del Estado como los ministros y sus respectivas carteras, las instituciones autónomas (Art. 188) y los gobiernos cantonales (régimen municipal). Si bien puede discutirse la inconveniencia del concepto de “autonomía de gobierno y administración” de tales entes descentralizados originalmente consagrada en dicho Artículo 188, ésta fue subsanada en 1968 con la reforma que les dejó sólo la “autonomía administrativa” y supeditó la de gobierno “a la Ley”; también la Constitución incorporó con claridad el concepto del Poder Ejecutivo como reglamentador de todas las leyes y órgano tutelar del desempeño de toda institución pública. En todo caso, es nuestro argumento que no podía, por un lado, crearse un modelo de Estado unitario y presidencialista, e impedir al mismo tiempo en la misma Constitución que el órgano superior de la Administración del Estado constituido por el Presidente como tal y por el Poder Ejecutivo en sí (Presidente y Ministro del ramo) pudiera ejercer dicha tutela y direccionalidad elemental para asegurar la unidad y coherencia de acción de tanto ministerio y ente autónomo, pues ello habría implicado renunciar en la misma Constitución a que ese “Estado” enunciado en el Art. 50 pudiera cumplir con semejante cometido, y con los demás cometidos que exigían desde ese momento, una capacidad de acción unitaria de tanto ente público.

Una, es la **Ley de Planificación Nacional** No. 5525 de 1974, pues en ella la voluntad política en ese acto expresada por los legisladores para asegurar que el desempeño del Gobierno y sus instituciones descentralizadas se sustentara en un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo –claro concepto de planificación estratégica que exigía y permitía superar la visión cortoplacista de todo equipo de Gobierno ante la inexistencia de reelección presidencial, y operativa pues demandaba poner los pies en la tierra en cada período fiscal de un año- no dejaba lugar a dudas de ningún tipo en cuanto a la voluntad de los mismos legisladores de formalizar tal afán político en un instrumento legal, y de **entronizar prácticas de gran transparencia gubernativa** vía planes de desarrollo que “desnudarán” públicamente las intenciones y acciones del equipo de turno en el poder, para a su vez **responder plena y directamente por ellas sin otras justificaciones de ningún tipo, y sin ningún otro tipo de restricción o excusa.**

La Ley, por desgracia, no previó sanciones por incumplimiento, y casi todo Gobierno desde entonces la ha incumplido en diversas formas, sobre todo cuando diversos Presidentes han debilitado volitivamente al propio Ministerio encargado de liderar dicha actividad, MIDEPLAN. Los planes, así, no han servido a este trascendental propósito que habría impedido la aparición y acrecentamiento tan vertiginoso de la corrupción identificable en el contexto público y en sus impactos identificables sobre las malas praxis de muchos individuos, grupos y empresas privadas en sus relaciones con el gobierno y sus instituciones, sobre todo a nivel de contratación administrativa.

La Contraloría General de la República, por su lado, nunca ha tomado conciencia clara de que correspondía a ella todo este tiempo, y le sigue correspondiendo, la vigilancia y exigibilidad de cumplimiento de este marco legal y sus procesos y mecanismos derivados en los ámbitos sectorial y regional. **La Asamblea Legislativa tampoco ha tenido la menor conciencia o interés de ejercer un control político verdadero y directo** sobre la aplicación y aplicabilidad de tal marco legal de tan extraordinario valor. **Gobiernos y fiscalizadores, así, han incumplido** su misión constitucional de regirse por la Constitución y las leyes unos, y fiscalizar el debido cumplimiento de esa Constitución y esas leyes, los otros. Al fin de cuentas, **si nadie rinde cuentas como debe y nadie las exige como tiene que hacerlo, se asienta el caldo de cultivo de la complicidad e impunidad** que emergieron por las razones apuntadas en este Capítulo, y que han prevalecido en el país desde aquella década de los setenta, propiciando una corrupción galopante sin que se vislumbren factores o puntos de inflexión realmente portentosos y estratégicos en nuestro anacrónico sistema político, que la contengan de alguna manera efectiva.

Otra, es la **Ley General de la Administración Pública** No. 6227 de 1978 que introdujo, sobre todo sus Artículos 1°, 6, 26 b), 27.1, 97, 98, 99 y 100, un marco legal que, de nuevo, materializa una voluntad política decidida a clarificar, delimitar y sobre todo, a personificar en la noción de ministros “rectores” la responsabilidad política llamada a darle direccionalidad y coherencia a esa necesaria acción de tanto ministerio y ente descentralizado que no se lograba hasta entonces, en un instrumento jurídico real y concreto que buscaba poner orden en el desorden imperante hasta 1978 en el manejo de los procesos y asuntos públicos.

Sostenemos que a partir de esas dos leyes y artículos precisos citados, y sin referirnos aún a la tercera (la nueva **Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos** No. 8131 de octubre del 2001), el país podía –y sigue pudiendo si se aplicaran puntillosamente- experimentar un enorme salto para enfrentar y superar la improvisación y el ejercicio errático del poder político superior. El análisis proporcionado en este estudio, en mucho reiteración de nuestros trabajos anteriores, no debe dejar lugar a dudas sobre la importancia clave que permite determinar que es este específico factor el que más contribuye a generar el enorme desorden, fragmentación y desarticulación que el “conjunto” de ministerios e instituciones exhibían en todos sus ámbitos o niveles de actuación –y exhiben crecientemente- en el abordaje de sus problemáticas institucionales sin consideración alguna de su supeditación o vinculación con otras instituciones a partir de **objetivos superiores** a cada una. Y que en tal orden de cosas, de nuevo, **la transparencia y rendición de cuentas han resultado inexistentes en el país y han permitido la aparición y acrecentamiento de prácticas corruptas -¿viruses?-** en múltiples aspectos de la gestión pública sin que se hayan activado los contrapesos que habrían permitido identificar y eliminar, o aislar en cuarentena, como en un buen programa informático de antivirus en nuestros

días presentes, esos males que han distorsionado tanto y que han hecho *lento, fragmentado, poco funcional, poco lúcido o transparente, crecientemente ineficaz, el sistema operativo político institucional* que hace funcionar nuestro régimen republicano y democrático consagrado en la Constitución Política y *perfeccionado* en nuestro ordenamiento jurídico menor.

Tómese nota de que, al no estar tales objetivos superiores definidos concretamente para cada “ramo o sector” en la Constitución misma ni en Ley alguna, sino sólo insinuados en aquélla y en la LGAP al introducir ésta el concepto de “sector de actividad” bajo ministros rectores en el marco del articulado arriba referido, las instituciones y sus Jerarcas han “preferido” operar –y aquí es donde afirmamos que con la complicidad pasmosa de tecnócratas, de grupos de interés, de medios de comunicación, de académicos y de toda la sociedad, pero sobre todo de la Contraloría General de la República y de la misma Asamblea Legislativa- con total desapego a aquellas elementales normas de articulación, de convergencia, de simultaneidad interinstitucional, de transparencia administrativa, de rendición de cuentas, tanto en la definición de sus políticas como en la programación de sus actividades y presupuestos en San José y en su ineludible ejecución e impacto regional.⁶³

Si sólo se exhibiera aquí –como se dijo arriba- el análisis de esas dos Leyes generales cuya comprensión articulada exige en sí un grado especial de esfuerzo analítico, ya se está en condiciones de denunciar que los principales académicos de este país de toda disciplina social, los principales colegios profesionales, las principales cámaras empresariales, los principales sindicatos, los órganos fiscalizadores adscritos a la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los principales centros de estudio del desarrollo nacional, han sido **persistentemente omisos en el análisis y reconocimiento de esa cultura política con ese trasfondo histórico**, pero también de esas leyes generales, de los mecanismos diseñados y reglamentados desde el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) a partir de 1976 con base en ellas, y de sus deseables, potenciales y reales implicaciones trascendentales para el país, incurriéndose más bien en reiterativos análisis disciplinarios unilaterales que llevan a la identificación desarticulada o fragmentada de problemas que están íntima e intrínsecamente conectados y de las concomitantes propuestas de solución, las cuales se diseñan también de manera desarticulada o fragmentada con respecto al fenómeno mayor de desarrollo integral con el cual hay que “conectarlas”.

El efecto de esa omisión ha significado, en la rigurosa interpretación sociopolítica que el presente análisis ofrece, tres décadas grandemente perdidas para Costa Rica, y no precisamente por imposiciones violatorias sobre nuestra soberanía por parte de organismos internacionales.⁶⁴

⁶³ Ni siquiera los activos grupos de interés de agricultores se han interesado en exigir del Gobierno una mayor determinación y claridad en sus estrategias y políticas para el agro, a pesar de que la Ley FODEA de 1987 en su Título II creó el primer y único Sector de Actividad pública, el Agropecuario, con clara definición de competencias ministeriales en el espíritu y letra de lo que la LGAP plantea en cuanto a rectoría política, y con mecanismos de participación constante de esos grupos en los procesos de análisis y definición de decisiones por parte del Gobierno de la República. Tal indiferencia pública y social, sólo puede explicarse en el contexto de las diversas causas que en este artículo estamos explorando sobre “cultura política”.

⁶⁴ De utilidad para facilitar a analistas de otros países una profundización en cuanto a una probable problemática en el mismo sentido, aportamos el siguiente recuento. En nuestras más recientes consultorías en los últimos dos años, hemos constatado cómo en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por ejemplo, y en el Patronato Nacional de la infancia (PANI), se enfrenta la lucha contra la pobreza extrema y la protección de los derechos de niños y adolescentes en familias en situación de riesgo social, no sólo con una elevada fragmentación estratégica y de políticas al interior de cada institución, sino de manera totalmente desarticulada entre ellas, como si se tratara de problemas y mundos distintos. Ello significa que en sus normales “planes estratégicos o anuales” ni el IMAS menciona al PANI, ni éste al IMAS, cuando tenemos conceptualmente claro –y así lo predicaban tardía o extemporáneamente los usuales organismos internacionales, pero lo reconocen y predicaban al fin- que la materia de “lucha contra la pobreza” no puede simplemente darse a contrapelo de, o sin reconocer, la intrínseca relación entre un importantísimo y elevado segmento de esa pobreza, con las familias en situación de riesgo social. También se da tal disociación temática y analítica en importantes publicaciones universitarias sobre esas mismas materias. Este panorama se complica cuando entran en juego las demás instituciones con mandatos claros en el Código de Niñez y Adolescencia de 1998, ley que ordena claramente la oferta gubernativa en la materia, señalando cómo el IMAS, el PANI, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Salud, y varios otros, deben concurrir convergentemente para **resolver “ambos problemas” pero unitariamente**, es decir, el de los niños, adolescentes y sus familias pobres o en situación de riesgo social. Se complica aún más cuando los distintos jerarcas y funcionarios de cada ente evaden constantemente inclusive el reconocimiento de esa articulación conceptual y orgánicamente legitimada en sendos marcos legales inconfundibles. Nos resulta portentoso cómo esta fragmentación ocurre, inclusive en lo que es el papel también regulado del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, sin que los órganos fiscalizadores externos a la Administración

Se ha fallado así, en pleno uso de la soberanía republicana y democrática constitucional malamente tutelada por los distintos gobiernos o administraciones gubernativas, en señalarle al país durante casi tres décadas las vías entonces y ahora disponibles para dar el gran salto en cuanto a “comenzar” a pensar y actuar global, estratégica, articulada e integradamente en materia de gobierno y de administración política del país (lo contrario a la fragmentación, improvisación, cortoplacismo y desorden con que realmente se ha actuado y se sigue, lamentablemente, actuando hasta el día de hoy).⁶⁵

Pública, o la misma Asamblea Legislativa, o los mismos grupos de interés directos representativos de los sufridos beneficiarios, lo reconozcan y denuncien pública y sistemáticamente, o no acudan a la Sala IV para exigir la restitución o más bien aplicación de ese ordenamiento jurídico. Igualmente común es encontrar a los mismos funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil participando en diversos foros u órganos deliberativos como parte de “redes interinstitucionales” organizadas para “atender” áreas temáticas que en su diseño original por diversos especialistas y en su desempeño operativo, son vistas como “distintas” o separadas, sólo para constatar aún por simple observación empírica que muchas de ellas deberían de operar como, o bajo, una “sola red” o mecanismo integrador de esos mismos funcionarios y representantes civiles. Esto se da particularmente en áreas de lucha contra la pobreza, en cuestiones de género, de niñez y adolescencia, de agresión doméstica, de adultos mayores, de madres adolescentes, de derechos de las mujeres, etc. El caso es dramáticamente comprobable, a manera de ejemplo concreto, en y alrededor de quienes ejercen como jefes de Oficinas Locales del PANI y Gerentes Regionales del IMAS, pues deben multiplicar sus horas de trabajo y energías en formas tan dispersas como irracionales, deviniendo innecesariamente inefectivos, cuando podrían ser mucho más efectivos con menos horas de dedicación y desgaste, si se actuara lógicamente integrando dichas “múltiples redes” cuya temática ineludible es la familia mayormente en situación de riesgo social. Esperemos que la reciente decisión del Presidente de designar a quien ejerce como Presidenta Ejecutiva del PANI con el recargo de Ministra sin Cartera de Niñez y Adolescencia, se canalice de acuerdo a las reglas de juego que en este campo están claramente delineadas para evitar la confusión y contradicción jurídica y política de ese “recargo”. De lo contrario, lejos de resolverse un problema serio de desarticulación y dispendio de recursos multimillonarios bajo un claro y necesario “liderazgo político” especializado que nunca ha podido o querido ser ejercitado por quienes llegan como titulares al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podría tal decisión convertirse en parte del problema, a un costo muy alto para el país: más confusión, inacción, inefectividad, dispendio, todo ello generando más ineficacia con perjuicio de niños, adolescentes y familias en situación de riesgo social o pobreza. La también muy reciente iniciativa del Defensor de los Habitantes (La Nación, junio 19) para elevar a Ley la asignación total de un 20% del Producto Interno Bruto para “ordenar” el gasto público en desarrollo social y sobre todo asistencia y promoción social (incluye lucha contra la pobreza), es bien intencionada, pero de nuevo implica esperar a un formalismo constitucional cuando el marco legal que aquí hemos referido, ya permitiría sin ninguna duda producir ese impacto deseado del Poder Ejecutivo sobre esa totalidad de recursos. Cómo? Dirigiendo, o direccionando por fin, las actividades de todos los entes con competencias, recursos y programas en ese campo, mediante el acto de emisión de directrices ministeriales que “ordenen la actividad, pero no los actos de tales entes, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que han de utilizar para realizarlas...” (Art. 99.1 LGAP). ¿Se requiere más claridad que ésta para actuar ya?

⁶⁵ Una reciente y loable iniciativa de sindicatos y empresarios divulgada en el periódico La Nación del 19 de junio para crear un “consejo económico social” que pueda “...discutir y tomar decisiones de manera consultiva y concertada...”, constituido por Gobierno, sindicatos y empresarios, da para meditar en el contexto de la discusión que en este artículo planteamos sobre cultura política: a) sindicatos y empresarios no son exhaustivos representantes de la “sociedad civil”, ni por sectores de actividad –agricultores, industriales, empresarios turísticos; empresarios portuarios; grupos de interés en educación, salud, vivienda, lucha contra la pobreza, niñez y adolescencia, etc.-, ni en cuanto a regiones de desarrollo. Ese órgano sería una “cúpula” nacional que no debería dejar por fuera a representantes calificados de esas otras organizaciones de “cúpula” sociales y regionales, error cometido en el proceso de concertación fallido que aplicó el Presidente Rodríguez Echeverría hace cuatro años; b) parten sus proponentes, por desgracia, ignorando u omitiendo la existencia de los esquemas ya decretados desde hace años e inaplicados pero aún válidos sobre todo a la luz de esta misma iniciativa, de regiones de desarrollo y sectores de actividad diseñados por la entonces Oficina de Planificación Nacional, en los cuales la concertación sociopolítica constante, no aleatoria o casuística, era una filosofía plasmada en mecanismos concretos de participación continua de múltiples grupos representativos de la sociedad civil, sindical y empresarial, inclusive a nivel de una cúpula o consejo consultivo normado para el propio Presidente de la República, pero incorporando protagónicamente a los ministros en dicha actividad concertadora en cada sector de actividad; y a funcionarios, municipalidades y grupos sociales de todo tipo y “linaje”, en cada región a nivel de consejos regionales de desarrollo. ¿Por qué se menosprecia y desperdicia así la excelente experiencia política e institucional acumulada con esos esquemas en la reciente historia del país? ¿Por qué tantos costarricenses de nobles ideales le dan la espalda al análisis de realidades tan recientes como éstas, y proponen esquemas inviábiles y antagónicos a la Constitución misma cuando se pretende que un órgano menor como el que se plantea ahora, asuma competencias de decisiones que nunca deben dejar de ser del Gobierno de la República? Una cosa es concertar, y otra es decidir colectivamente asuntos que son del peculio del Poder Ejecutivo. ¿Por qué, en otro ejemplo “aterrador” de indolencia visionaria, la reforma del año pasado al Art. 11 de la Constitución sobre “rendición de cuentas” – que exigió todo el costo, tiempo y energías propios de una reforma constitucional-, se quedó en la figura del Ministro que “debe rendir cuentas a la Asamblea sobre su ministerio”, cuando ya la Ley General de la Administración Pública, como estamos viendo, incorporó claramente la competencia y responsabilidad de los ministros como rectores de sector, de dirigir y coordinar a los entes autónomos de su ramo, intervenirlos en caso de incumplimiento injustificado de directrices, lo cual en conjunto implica –y exige- que tales ministros respondan por esos entes ante el país, ante el Presidente y ante la misma Asamblea Legislativa? Los ministros siguen saliendo políticamente impunes en este contexto, y nunca son increpados ni siquiera por los mismos medios de comunicación por el desorden y descoordinación de los entes autónomos en cada campo de actividad como si aquellos no fueran los responsables ya no de coordinar, sino de algo más fuerte y crucial como es dirigir. Las Memorias Anuales recientes de la Contraloría y de la Defensoría de los Habitantes, señalan tal “descoordinación” entre instituciones autónomas, sobre todo en el campo “social”, pero no reconocen, y en consecuencia no

Dicha omisión demuestra a nuestro juicio, un estado mental y actitudinal evasivo, cuando no servil en muchos casos de procesos al interior del sector público y de interacciones de individuos, grupos y empresarios con éste, propio de nuestro pasado colonial. **No parece posible que tantos costarricenses y grupos distinguidos y con capacidad de análisis, de denuncia y de prospección en todo campo de actividad del desarrollo del país, hayan incurrido en semejante omisión sin que ello responda a una explicación de fondo como la que se enuncia aquí.** El costo de oportunidad para Costa Rica, según anticipamos, ha sido demasiado alto.

La cultura política costarricense no debe continuar impertérrita e imperturbable para conveniencia de quienes, consciente o inconscientemente, no están dispuestos a reconocer que el problema de nuestro subdesarrollo no es mayormente de recursos ni de falta de capacidad de pensamiento técnico, sino de insuficiencia analítica para entender que el “enredo” de instituciones, de programas, de políticas, de recursos de todo tipo, de debilidades comportamentales de individuos y funcionales de instituciones, de visiones dispersas sobre los problemas y cómo enfrentarlos producto de la “ninguna concertación” que se practica en el país, es efecto de una inefectiva dirección y planificación (CONDUCCIÓN) de los procesos públicos y sociales. Y que, en consecuencia, **ello puede revertirse integralmente** con una dirección y planificación de “nuevo cuño” que maximice la productividad e impacto de los actuales recursos y esfuerzos nacionales en todo campo de actividad, y que esas dos leyes generales proporcionan las pautas y mecanismos para lograrlo.

Ahora, si incorporamos en el análisis la extraordinaria **Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos** No. 8131 de octubre del 2001, entonces nadie puede dudar de la afirmación de que la misma está llamada a cerrar el “**círculo vicioso**” de la mediocridad política e institucional y ciudadana en este país, para entronizar más bien un “**círculo virtuoso**” que pondrá sin duda a Costa Rica en la senda del desarrollo sostenible y sostenido en el corto plazo, impactando y cambiando para bien la mayoría de factores de origen colonial que configuran nuestra actual cultura política, teniendo como indispensable contrapartida **anticorruptiva** el régimen innegable de transparencia, rendición y exigencia de cuentas que esta Ley conjuntamente con las otras dos, proporcionan. El requisito esencial para lograrlo, es que esta Ley sea mínimamente entendida y exigida en su aplicación integral –conjuntamente con las otras dos-, sobre todo en materia de dirección, planificación y presupuestos, al menos por un único ente u órgano fiscalizador superior: la Contraloría General de la República, mas también por la misma Asamblea Legislativa. Si la Defensoría de los Habitantes también lo hiciera, entonces el país tendrá mejores opciones aún para obtener una mejor defensa integral y unitaria de sus derechos integrales y también unitarios.

denuncian para nada, lo que aquí enunciamos con total fundamento: que los responsables de esa *descoordinación* son los propios ministros que como rectores tienen que *dirigir* en el espíritu y letra en que la LGAP lo dispone con total claridad y contundencia. **A pesar de tan excelentes análisis y denuncias, el país sigue sin entender, entonces, que la solución de dicho desorden “funcional” está en que FINALMENTE se exija del Poder Ejecutivo que cumpla con su potestad de DIRECCIÓN GUBERNATIVA O POLÍTICA sobre los entes autónomos, en su conjunto y por sector de actividad, pero también en sus operaciones regionales,** en donde el desorden central se magnifica y eleva a niveles inaceptables, el impacto inefectivo de la acción de nuestro Estado. Además, nos preguntamos cómo diversas carreras universitarias en ciencias sociales pueden enseñar “realidad costarricense” en procesos políticos y públicos en general, basándose en libros o fuentes anglosajones, o en el análisis de experiencias latinoamericanas en regiones y sectores de desarrollo o sobre descentralización y régimen municipal, pero nunca encarando el reconocimiento objetivo –y con ello enriqueciendo las indudables interesantes experiencias y enfoques foráneos- de los planteamientos teóricos costarricenses o investigaciones realmente autóctonas sobre nuestra propia problemática en cuanto a cultura política así como en cuanto a procesos políticos y públicos, muchas de ellas generadas y sistematizadas desde OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, hace ya 28 años, para citar sólo esta relevante fuente oficial...

Si, por su lado, el Presidente de turno quisiera llenarse de legítimo reconocimiento nacional por una gran labor cumplida, liderará él mismo la enorme transformación a que dicha Ley obliga simultáneamente con el redimensionamiento necesario de las dos otras leyes generales mencionadas arriba. **Alternativamente, bastaría con que el Contralor de la República quiera, y su personal lo apoye, para que Costa Rica empiece a experimentar una eficacia y modernización creciente de su Estado y de sus instituciones, lo cual significará inevitablemente un mayor grado de bienestar integral –social, económico, ambiental, cultural, de participación social- en todas y cada una de las provincias en que el país está dividido, y se transformará nuestra cultura política en un conjunto de valores, actitudes y comportamientos “de nuevo cuño”.**

Como consecuencia de esto, **el país vería transformaciones relevantes** en diversos aspectos de sus disfuncionalidades presentes:

i) **se acabaría realmente la improvisación con que cada Presidente organiza su equipo de Gobierno** pues tendrá que hacerlo de manera inexorable por sectores de actividad –no importa si superpone “consejos” que integren a los ministros rectores de sector para una mejor articulación y coordinación de visiones y esfuerzos-, ordenando y a la vez aceptando él mismo que los ministros finalmente deben asumir como rectores de sector, lo cual significa convertirse en los líderes políticos de grupos de instituciones y responsables unipersonales por éstas ante la Asamblea Legislativa y el país, lo cual en conjunto entronizará a su vez el orden y la articulación –más que la “coordinación voluntaria” entre entes- de sus esfuerzos y recursos en función de beneficiarios que a su vez tendrán que ser unitaria y homogéneamente identificados y atendidos, tanto en San José como en cada región de desarrollo o provincia.

Imagínese el impacto positivo que esto tendrá sobre la lucha contra la pobreza, la protección de los derechos de niños y adolescentes, hoy áreas en las que las denuncias oficiales de descoordinación o desarticulación de instituciones “sociales” abundan);

ii) **habría “por fuerza”, además, una verdadera participación de la sociedad civil** en esos mismos ámbitos hacia una labor gubernativa que tendrá que privilegiar obligadamente la concertación permanente con ésta a lo largo de sus procesos de dirección y planificación, pero no sólo en una “cúpula nacional” como se dijo arriba que pretenden hoy día empresarios y sindicatos. Entre todos será, así, más sencillo encontrar y acordar las fuentes verdaderas de los problemas nacionales, y sus soluciones integrales y viables.

El “milagro” de ese círculo virtuoso, es sustentable en nuestra interpretación positiva de que dicha Ley No. 8131 de octubre del año 2001, dicta con claridad la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 4) para todo ente público, los cuales deberán a su vez elaborar planes institucionales de largo, mediano y corto plazo como antesala validadora de sus presupuestos anuales, y sustentarlos obligadamente en dicho PND.

Esto, sin duda, redimensiona en todo su esplendor la Ley de Planificación Nacional y al Ministerio encargado en ésta de liderar la actividad y proceso de planificación, así como lo que debe ser un contenido y una estructura estratégica y programática del PND, pues no podrá éste ser “cualquier” documento, sino uno que sea formalizado por decreto ejecutivo y que sea claro en definiciones clave sobre desarrollo por sectores y por regiones o provincias dentro de una estrategia global nacional de país. De lo contrario, será bien poco lo que la Contraloría pueda “verificar” como realmente novedoso y necesario que permita superar la visión rectilínea y centralista de nuestros políticos y tecnócratas cómodamente ubicados en San José.⁶⁶

⁶⁶ El *Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009* que fue literalmente promovido y activado por nosotros desde el Programa UNIR de la Fundación Kellogg en la UNA en nuestra calidad de Director Ejecutivo (de 1996 a marzo de 1999), es un excelente ejemplo de cuán distinta y rica es la visión sobre tal dimensión del desarrollo cuando la misma es sistematizada por los actores directos del mismo y no por políticos y funcionarios centrales. Dicho Plan fue finalmente producido o publicado con el concurso de todas las “fuerzas” públicas, municipales, empresariales y sociales de la Provincia de Limón a principios del 2000, y todavía espera a que el Gobierno de la República lo “entienda” y lo respalde ojalá que mediante un Decreto Ejecutivo que lo haga vinculante al menos para toda institución pública. Se trata de un abordaje integral, global, intersectorial del desarrollo de una provincia. Quizás el temor “oficial” por avalarlo surge de la fortaleza aquí referida en cuanto a que el Plan demuestra cuán necesario y viable es acometer el desarrollo de nuestras

Además, dicha Ley No. 8131 obliga a que la Contraloría General de la República (Art. 53) autorice o impruebe los presupuestos de entes autónomos en la medida en que éstos se fundamenten en los “objetivos y metas del PND”. Introduce la Ley también, un inédito régimen de responsabilidad y sanciones a jerarcas –ministros y presidentes ejecutivos, por ejemplo- que no cumplan con esos objetivos y metas en el PND o en sus planes o presupuestos institucionales, o que omitan decisiones y directrices oportunas. Corresponderá a la Contraloría, precisamente, levantar las denuncias correspondientes tanto ante la Asamblea Legislativa para que ésta ejerza su control político sobre el Poder Ejecutivo, como ante el propio Presidente de la República.

Hay más, pero hasta aquí llegamos en este análisis de “realidad jurídica” de cara a la “realidad política” que tenemos claramente identificada del país. **El círculo virtuoso de que hablamos, permitirá sin ninguna duda amalgamar ambas realidades para bien del país.**

Estamos, entonces, ante un escenario totalmente realizable, en el que todos pueden contribuir con un pequeño grano de arena. **El Contralor y su equipo de apoyo, ciertamente tienen la máxima posibilidad y mandato legal de obligar** inclusive a la entronización de ese círculo virtuoso cuya inmediata consecuencia será la de modificar de manera positiva la mayoría de “atributos negativos” que caracterizan las debilidades de nuestra cultura política. Y es aquí donde sostenemos que **nuestras academias estatales al menos, que tienen un gran componente de inversión en investigación, enfrentan una obligación de reconocer más nuestras realidades** con visión integral, realmente interdisciplinaria, tal y como sus respectivos Estatutos Orgánicos claramente establecen.

El marco teórico-conceptual que desarrollamos para entender y explicar, pero también para confrontar y eventualmente superar, el fenómeno del desarrollo de este país, contempla esa necesaria visualización global, estratégica e integral de lo que son los procesos públicos y políticos en un país como Costa Rica. Reconoce la complejidad de dichos procesos, ubicándolos adecuadamente en los ámbitos en que los mismos ocurren en sus distintos niveles de especificidad.

La historia reciente sí cuenta como acervo patrimonial de la nación; no se puede, simplemente, tirarla por la borda sólo por sucumbir a ese estilo errático e improvisador y poco transparente de tantos, producto de nuestra peculiar cultura política.

Es así como **es preciso reconocer el fenómeno mayor del desarrollo nacional en su ámbito global/nacional, pero también en sus características regionales** –y dentro de la región, el cantón, el distrito, las cuencas hidrográficas y las comunidades concretas-, así como sectoriales e institucionales propiamente. En estos ámbitos participan distintos actores con visiones muy distintas de sus problemas, y obviarlos implica, como ha ocurrido en Costa Rica en los últimos doce años al menos por los distintos gobiernos -aunque académicamente esta omisión de estudio ha sido una actitud incomprensible durante toda una vida-, al darle la espalda a dinámicas, recursos y expectativas distintas aún entre segmentos poblacionales aparentemente “semejantes” (agricultores, industriales, comerciantes, empresarios turísticos; educadores y padres de familia, médicos y grupos de beneficiarios, y así en todo sector de actividad, y en cada región de desarrollo).⁶⁷

regiones o provincias con un muy elevado grado de autonomía participativa de sus actores propios, autóctonos, no centrales. ¿No es esto lo que denunciamos aquí, en parte, sobre nuestra rígida “cultura política” que nos mantiene subdesarrollados, pudiendo no serlo?

⁶⁷ Pueden consultarse nuestros dos primeros libros en los que se exponen estos enfoques y esquemas, nada despreciables inclusive en los momentos actuales pues en su ausencia lo que impera es el desorden, la fragmentación de visiones y acciones tanto de instituciones en su conjunto y de los ciudadanos y grupos de éstos en particular: *Introducción al análisis de la burocracia pública*, San José, EUCR, 1980, y *Administración Pública. Teoría y Práctica*, 2ª. Edición, San José, EUCR, 1986. Nuestro último libro actualiza los análisis sobre las consecuencias hasta nuestros días, de la incomprensible omisión en que todos en el país han caído con respecto a la extraordinaria utilidad de los mecanismos contemplados en los esquemas nacionales de sectorialización y regionalización, impulsados desde la entonces OFIPLAN desde 1976 con sustento primero en la Ley de Planificación de 1974 y luego en la Ley General de la Administración Pública de 1978 (véase *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Cartago, ET, 2001). Son estos, esquemas ampliamente reconocidos por CEPAL/ILPES como dos de los “subsistemas” más originales y novedosos en América Latina, en su excelente publicación *El régimen jurídico de la planificación en América Latina, cuaderno No. 37*,

Reconoce este enfoque, también, la importancia de contar con un conjunto de categorías analíticas que permitan identificar de manera articulada y coherente la complejidad del fenómeno político-institucional en Costa Rica. **Las categorías analíticas de dirección, planificación, organización, control y evaluación**, las aplicamos en todos nuestros textos y en particular en el más reciente del 2001 (ET, Cartago), y permiten una caracterización muy completa, multidisciplinaria, sobre cómo cada elemento importante de nuestro proceso de desarrollo –sea el conjunto de actividades socioeconómicas que lo distinguen, sea la naturaleza de los procesos de dirección y planificación propiamente (o conducción), sea los tipos de actores públicos y sociales que participan- es posible comprenderlo dentro del complejo pero armónico conjunto de decisiones y acciones que corresponde al Estado definir o legitimar, y hacer cumplir.

Hemos demostrado que **nuestra cultura política es poco transparente, poco proclive a la rendición de cuentas pero también estimula poco la exigencia de cuentas** como tal; es paternalista y centralista, promueve la corrupción en muchos frentes, es clientelista/partidista, poco participativa, limita la conceptualización estratégica de largo plazo y sus implicaciones de corto plazo, estimula la improvisación en el manejo de la cosa pública, y varias otras características vistas previamente en el análisis histórico de América Latina, o derivadas de ese análisis histórico (y, reiteramos, la reversión de todo esto no se logra simplemente “coordinando” mejor a las instituciones públicas).

Sostenemos con total conocimiento de causa, que estas tres leyes generales aquí reseñadas, contienen los elementos indispensables en su articulación orgánica para derivar los mecanismos y patrones de comportamiento que finalmente entronicen o inauguren en el país un estilo más civilizado y racional de conducción política, y de participación ciudadana directa en ésta. Es por ello que el libro concluye con un análisis articulado de esas tres leyes, más otras vinculadas.

El mismo Artículo 11 de la Constitución Política en su reforma de hace unos tres años, no puede ser adecuadamente comprendido e instrumentado, si no es con el auxilio concreto de estas tres leyes generales que hemos referido, pues son ellas las que aportan los conceptos, instrumentos y reglas de juego que permiten entender quién es responsable por qué, en cuál ámbito institucional, interinstitucional o territorial, y cuáles sanciones puede enfrentar por las consecuencias de sus errores. Y muy importante: quiénes, o cuáles órganos, están obligados a fiscalizar y a requerir o aplicar sanciones a quienes incumplan esas reglas de juego.

Nadie que quiera honestamente aplicar ese artículo constitucional, o que quiera sensibilizar a quienes tienen que poder aplicarlo y ejercerlo, puede darle la espalda a esas tres leyes referidas pues no podrá en ningún momento dar el salto abismal entre la norma constitucional y la aplicación precisa de sanciones a quienes deben rendir cuentas.

Precisamente la Resolución de la Sala IV de febrero sobre los incumplimientos institucionales del Gobierno y la municipalidad en San Juan Sur de Poás, abre una luz de esperanza en cuanto a que dichos incumplimientos mayores aquí identificados y denunciados, podrían ser pronto elevados ante la Sala IV para que produzca una “condenatoria integral” sobre el Gobierno y sus instituciones, y obligue a sus órganos superiores –al Presidente de la República y a cada ministro- a cumplir como tienen que hacerlo ese marco legal superior que introduciría gran racionalidad y disciplina, transparencia y eficacia, en la función pública. Y, que condenara también a la Contraloría General de la República, a la Defensoría de los Habitantes y, por qué no, a la misma Asamblea Legislativa, para que aquellas dos hagan mucho mejor la fiscalización preventiva sobre el gasto público y sobre la protección integral de los derechos del habitante que tienen que hacer enmarcándose en ese marco legal superior que las obliga a cumplir a ellas mismos como

Santiago de Chile, 1993. Aquí en el país, su reconocimiento y estudio académico ha sido casi inexistente. Comprender el marco referencial interpretativo resultante, exige mucho esfuerzo investigativo, analítico e interpretativo, y esto no se ha dado con respecto a estos planteamientos y esquemas normados y producidos en Costa Rica por costarricenses, prefiriéndose entonces explicaciones foráneas de fenómenos aparentemente parecidos pero no, definitivamente, de la verdadera realidad nacional en estos campos.

órganos fiscalizadores externos de la Administración Pública, y para que Asamblea Legislativa ejerza un mucho mejor control político de la gestión gubernativa, también aplicando ese marco legal superior en cuanto está siendo incumplido por el Gobierno de la República,

Por otro lado, la otra alternativa que hemos planteado previamente en cuanto a lograr una transformación orgánica –política y jurídica- integral de nuestro Estado, de su Administración Pública y del sistema político nacional, es también viable y asumimos la tarea de convencer sobre ello en el próximo Capítulo V.⁶⁸

Pero, y esto es vital compartirlo, **sostenemos que en ausencia de tal reforma radical e integral, es mucho lo que el país puede lograr ya** si nuestros más influyentes académicos, analistas y grupos de interés y de presión, dejan de mirar al exterior para ver qué está de moda en cuanto a modernización institucional y política, y empiezan a estudiar con seriedad y un poco más de empeño lo que nuestro ordenamiento jurídico casero ya disponible, y sobre todo estas tres leyes aquí referidas, pueden lograr en cuanto a transformaciones radicales y positivas de nuestra cultura política... con sólo entenderlas en su contenido articulado y convergente, asociarlas con esos vicios y debilidades enraizados en nuestros valores y actitudes políticos, y exigir y vigilar la aplicación rigurosa por nuestros gobernantes de los mecanismos de ellas derivados –más otros que ciertamente es deseable y posible diseñar e instrumentar- con el fin de impactar nuestro comportamiento tan errático, discolo y fragmentado en todo sentido, para lograr lo contrario.

Hay una situación dada con respecto al Estado costarricense que no puede ser comprendida mediante un mero diagnóstico de cómo es hoy, sino de cómo ha llegado a ser hoy, y cómo pudo haber sido si el costarricense hubiera reconocido hace años las debilidades de su cultura política y hubiera actuado con sentido de urgencia y sensibilidad para cerrar la brecha entre la realidad política y la realidad jurídica circundantes.

Se trata de una situación cuyas proyecciones futuras están a la vista con sólo sustentarnos en el análisis que aquí proporcionamos sobre las características de esa evolución estatal en los últimos treinta años: más de lo mismo, lo cual significa mantener la senda del subdesarrollo integral sin visos de discontinuidad.

⁶⁸ Cuando llegamos a formar parte del Gabinete de don Rafael Angel Calderón Fournier en 1990, llevamos este proyecto como parte constitutiva de nuestro Plan de Reforma del Estado, el cual no alzó vuelo por verse el Gobierno confrontado por el FMI ante el incumplimiento en que el Gobierno saliente había incurrido con éste desde octubre de 1989. Lo que era una estrategia de transformación radical, integral y simultánea del Estado, de su administración pública y del sistema político de entorno, se vio superada por las exigencias para despedir funcionarios y para privatizar instituciones, objetivos que no eran parte de nuestro plan ni compromiso político en el Gobierno, y nos llevó a una lógica y necesaria renuncia a menos de un año de haber asumido. Sin embargo, no hemos visto hasta ahora ningún estudio académico que haya reconocido la riqueza al menos conceptual y estratégica de dicho planteamiento sobre reforma integral del Estado, planteamiento que fue la política de Gobierno al menos durante ese primer año. Más bien, han prevalecido en varios de esos análisis que hemos leído, las críticas “facilonas” sobre despidos y posibles privatizaciones que también la prensa se dedicó a divulgar y destacar sin darle importancia al marco más global de “nuestro” Plan de Reforma del Estado. Aquellas otras acciones puntuales más bien constituyeron las prioridades de acción de quien nos sustituyó en ese puesto ministerial por los siguientes tres años de Gobierno, quedando ese primer año literalmente invisibilizado en los análisis de muchos académicos quienes, entonces sí, habrían podido contribuir sobre ese extraordinario “modelo estratégico” de recomposición estructural de Costa Rica, a una discusión mucho más rica, de fondo, estratégica, global y de gran impacto transformador para el país inclusive en materia de descentralización política/territorial, en el mismo espíritu en que abordamos el tema en nuestro más reciente libro del año pasado. En el gobierno Rodríguez Echeverría, planteamos a la Segunda Vicepresidencia a mediados de 1999 un proyecto novedoso en ese sentido para producir un modelo integral de Estado, administración pública y sistema político para convertirlo luego en una Ley Marco de la Administración Pública. El proyecto nos fue aceptado con fondos del BID, pero en los primeros cuatro meses luego intereses en juego nada técnicos ni académicos, y tuvimos que abandonar el proyecto, dándosele un giro totalmente distinto a lo pactado con el mismo BID en los términos de referencia. El “modelo resultante” –Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública- fue uno de un Poder Ejecutivo desconcentrado, y no de un Estado descentralizado como nosotros propugnamos desde un inicio. Pero, que se puede, se puede. Se requiere visión política estratégica, y un esfuerzo interdisciplinario modelístico, más una apertura grande para consultar y concertar ampliamente el modelo integral. Una vez diseñado y consensuado el modelo, redactar la Ley es un ejercicio sencillo. Y sobre todo: es imprescindible que en semejante diseño, se tome debida nota de los aspectos básicos de “cultura política” que es preciso incorporar en forma de normas, patrones deseados de comportamiento, y mecanismos, pues de otra manera se incurre en uno de los típicos “formalismos” que precisamente constituyen la característica más peculiar de nuestra cultura política. Todo esto, lo tuvimos y tenemos presente en cuanto labor académica o intelectual asumimos en la materia. No es así, por desgracia, en la mayoría de iniciativas fragmentadas o parciales en estas materias en que muchos otros siguen incurriendo al menos

El presente trabajo busca, así, desaleargar a muchos costarricense valiosos para que puedan asumir posiciones más sólidas y convincentes acerca de lo que sí se puede hacerse a partir hoy, si sólo dejamos de improvisar y oscurecer el manejo de los procesos políticos y públicos que distinguen al Estado costarricense y a sus instituciones en todo ámbito en que se proyectan. Es tal propósito el que nos anima: convencer de que podemos ser mejor país y mejor sociedad si sólo dejamos de improvisar o de tomar decisiones sólo por aparentar, pero no para cambiar. Y si decidimos, sobre todo, exigir como se debe y se puede de nuestros gobernantes y de nuestros propios órganos fiscalizadores de la función pública para que a su vez empiecen a exigir como tienen que hacerlo para que el sistema político institucional estatuido en nuestra Constitución Política, por anacrónico, centralista y presidencialista que sea, funcione mucho mejor.

Los conceptos, esquemas e ideas en general que se han ofrecido, proporcionan una sólida base para motivar al lector a un cambio de actitud y de comportamiento en estas materias.

Pasemos, ahora, a analizar los cambios de dicho sistema político institucional que sí requieren, por fuerza, un cambio de modelo constitucional.

CAPITULO IV: LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS Y VIABLES QUE SÍ REQUIEREN CAMBIO DEL MODELO POLITICO INSTITUCIONAL

El estudio presente ha abordado el análisis de la problemática sociopolítica e institucional de Costa Rica bajo un enfoque crítico integral, es decir, un enfoque que incorpora un conjunto de variables interrelacionadas que normalmente no son tomadas en cuenta por estudios semejantes. *Cultura política, procesos de dirección y planificación públicas, participación social, concertación sociopolítica, organización pública por sectores y regiones, régimen municipal, modelos políticos, modelo de país y de sistema político en la Constitución, gerencia pública, ámbitos de manifestación del proceso de desarrollo en un país, centralización/descentralización políticas, etc.*, son conceptos que ayudan al analista o al reformador, a identificar de manera relativamente sencilla y articulada el complejo mundo de la política como fenómeno social y la proyección del Estado que caracterizan a un país como Costa Rica.

Creemos haber proporcionado un marco referencial sólidamente fundamentado en evidencia jurídica y fáctica producto de nuestras propias observaciones e investigaciones y formulaciones teórico-conceptuales, que ayude a todo otro analista a recanalizar o profundizar más en sus propios aportes en estos campos bajo una perspectiva más unitaria e integral de lo que es el fenómeno del desarrollo sostenible en sus muy diversas y usualmente desatendidas manifestaciones temáticas.

Tomar decisiones de gobierno que materializan políticas públicas y acciones que a su vez deben permitir el cumplimiento eficaz de los cometidos legales de las instituciones o del Estado como tal, es algo que muchos hacen de manera automática, o sin contextualizar la naturaleza diversificada o interrelacionada de una decisión particular. Hemos demostrado cómo esto genera todo tipo de distorsiones e ineficacias pues impide que el jerarca, o el funcionario, o los mismos múltiples grupos de interés y líderes sociales, se conecten al mundo más amplio en el que otros jefes y funcionarios de otras instituciones en San José, grupos sociales y líderes, y en otros niveles de operación de las instituciones en las regiones de desarrollo, tomen conciencia de la importancia vital que para el país y para cada población-objetivo involucrada, tiene tal grado de conciencia o inconciencia sobre tantas acciones erráticas y fragmentadas de tantas instituciones que conforman la administración pública, y el tipo de gobierno local que está la municipalidad llamada a ser.

Analizar situaciones es importante con esa visión unitaria, global e integral. Analizar lo que el sistema político e institucional del país permite hacer de más y mejor dentro del ordenamiento constitucional y legal disponible en Costa Rica, es también vital para saber en qué hemos estado fallando en el cumplimiento del mismo y cómo enmendar de inmediato para hacer mucho mejor las cosas sin depender de más recursos presupuestarios. Sobre esto, creemos haber proporcionado evidencia, argumentos y enfoques que lo demuestran más allá de toda duda razonable.

Hay muchas cosas y dinámicas que, sin embargo, sólo pueden ser abordadas en un sistema político distinto.

Unos factores clave sobre los cuales hay que confrontar al país para saber si éste está bien con el actual sistema político e institucional, o si demanda una transformación significativa del mismo, son los siguientes:

Si el país quiere:

1. más y mejor **representación política**, lo cual significa una más amplia gama de puestos electivos de escogencia directa, no de listas de partidos, por parte de distintos segmentos poblacionales, y estructurados aquellos en más de una única cámara legislativa, de un único poder ejecutivo y de un único poder judicial, y en más de un único nivel o ámbito nacional en beneficio de ámbitos territoriales menores (la provincia o región, el cantón, el distrito);

2. una mayor y más efectiva **participación ciudadana**, lo cual implica en gran medida ampliar las posibilidades de elección de esas nuevas estructuras legislativas y ejecutivas con amplias potestades decisorias y manejo de recursos presupuestarios, y posibilitar que el costarricense pueda entonces incidir de distintas pero complementarias maneras en el desarrollo socioeconómico y ambiental de los pueblos en distintos ámbitos de proyección territorial en que esas estructuras gubernativas diferenciadas actuarán, de suerte que los ciudadanos puedan tener varios espacios alternativos a los cuales recurrir vía participación en planes y decisiones, y exigencia de cuentas concretas y claras para obtener satisfacción a muchas de sus necesidades;

3. mejores y más democráticos partidos políticos, ampliados con otras agrupaciones cívicas que puedan postular representantes a puestos electivos en cada nivel o ámbito bajo condiciones de rigurosa distinción entre su accionar cívico-social y los partidos políticos estructurados como tales;

4. más y más activos grupos de interés

5. más y mejores contrapesos efectivos para una mayor gobernabilidad del país;

Además, o simultáneamente con los anteriores factores, si el país no quiere:

1. seguir dependiendo del juicio de un único individuo en el Poder Central, o de 57 diputados para legislar, o de la fuerza avasallante y a menudo caudillista de unos pocos líderes de los partidos nacionales, y de una tecnocracia que determina en conjunto y arbitrariamente para todo el país los destinos de la población de cada provincia o región, y cantón y asentamiento humano

2. seguir sin activar los mejores atributos de sus poblaciones para hacer mejor las cosas y hasta tributar mucho más siempre y cuando tengan poder de decisión más directo sobre tales esfuerzos y recursos adicionales a los que hoy pagan al –o esconden del- Gobierno e instituciones centrales,

Entonces, hay que dar el salto a un nuevo sistema político e institucional en el que:

1. se avance hacia un cuasi parlamentarismo (“a la tica”)

2. se avance hacia un cuasi federalismo (“también a la tica”), incluidos aspectos tributarios en todos sus aspectos en donde más de un 50% del gasto público total pueda ser decidido y administrado por gobiernos provinciales o regionales, así como municipales y distritales, bajo claros y concretos supuestos de que producirán un mayor rédito socioeconómico y político, y en donde se considere la solución integral del problema del financiamiento del déficit fiscal con visión de conjunto nacional

3. se avance hacia una concomitante modernización del sistema electoral y partidista para garantizar mejores opciones de representación y participación políticas al ciudadano

4. se flexibilice y dinamice de manera amplia –desregulando- la gestión institucional, sobre la presunción de que una descentralización responsable y transparente bajo una directa participación y escrutinio del ciudadano, disminuirá el riesgo de corrupción así como confrontará mejor los antivalores de nuestra cultura política que nos sigue malamente distinguiendo como colectivo social.

1. Las grandes reformas político-electorales

Dentro de los modelos políticos vistos en el Capítulo II, sobresalen dos que hemos anticipado proporcionan mayores condiciones para una más amplia representación y participación políticas en un sistema democrático, que lo que proporciona hoy día nuestro entumido sistema presidencialista y centralizado.

El siguiente planteamiento propositivo toma debida nota de esas condiciones y desarrolla las bases estratégicas de lo que distinguiría a un sistema cuasiparlamentario y cuasifederal en Costa Rica, a partir de la situación actual y teniendo presentes los factores de cultura política que tanto bloquean la visión y capacidad de acción del costarricense, clase dirigente incluida.

La discusión en modo alguno se agota aquí. Es un punto de partida que toma en cuenta la necesidad nacional planteada a todo lo largo del presente estudio en cuanto a romper con una cultura política realmente limitativa de un mejor destino para los costarricenses. Es un ejercicio de diseño modelístico, o escenarios, que pretende convencer de la importancia estratégica para sustentar en modelos previamente diseñados y acordados, cualquier intento futuro de transformación integral del país que aconseje ir luego al establecimiento de una Asamblea Constituyente. **Primero el modelo, es lo que planteamos; después, el cambio de Constitución.** O, dicho a modo popular, primero la carreta, luego los bueyes. En recomposiciones de sistemas políticos, es preferible aplicar este adagio porque el costo de errores de diseño será mucho menor que si el diseño llega a hacerse una vez establecida la Constituyente.

Nos referimos a que las posibilidades de discusión y de genuina concertación nacional de visiones y energías, seguramente serán mayores si se sigue este *método estratégico* en el que los costarricenses no se enfrascarían en discusiones estériles, prolongadas y desgarradoras en el contexto de una Asamblea Constituyente convocada y funcionante, como muchos parecen demandar. Primero, acuérdesse el modelo de país y de Estado y sistema político deseado; luego, redáctese el proyecto de nueva Constitución Política. Nos irá seguramente mejor.

1.1 Hacia un régimen cuasi-parlamentario. Las relaciones Presidente-Parlamento.

Podría aceptarse filosóficamente que, aunque el régimen parlamentario propio de naciones europeas desarrolladas emerge como el mejor y más adecuado para una democracia madura, representativa y sostenible, existe también un temor de que Costa Rica está muy *poco madura* para dar ese gran salto, precisamente por la cultura política vigente que atenta contra tal tipo de reglas de juego. Habría un gran riesgo de entronizar el caos por manejos individualistas y celos interpersonales entre aspirantes a Presidente de la República. Podría darse, así, la instauración de algo semejante a lo que ha ocurrido históricamente en Italia, pero sin tener Costa Rica el contrapeso que sí existe en ese país en el sentido de que allí, aún cuando la alternabilidad política fugaz en el Gobierno ha sido sintomática desde la Segunda Guerra Mundial, con gobiernos que pocas veces han durado más de tres años seguidos cuando mucho a contrapelo de lo que ocurre en el resto de Europa, hay en Italia todo un régimen descentralizado a nivel de regiones, cantones y comunidades que compensa de manera efectiva cualquier inestabilidad a nivel nacional del Gobierno y del Parlamento. Esa inestabilidad casi nunca afecta el desempeño social y de la economía en esos niveles territoriales inferiores.

Pero, sí es justificado pensar que una modalidad intermedia puede constituirse en Costa Rica como una modalidad viable para enriquecer el juego político nacional, lo cual debería implicar el poder de censurar y sancionar a un Gobierno que pueda estar llevando al país al caos, incumpliendo notoriamente sus compromisos estratégicos y programáticos de campaña electoral. Y viceversa: o sea, poder sancionar a un órgano legislativo que no esté cumpliendo como el pueblo espera.

Y, que tal modalidad pueda ser reproducida en los ámbitos intermedios en que se ordenaría el país de prosperar, simultáneamente, la creación de estructuras provinciales o regionales como se verá en este mismo Capítulo, o en el ámbito cantonal en donde se proyectan las municipalidades, en un espíritu todavía más práctico y amplio que como se prevé hoy día en el Código Municipal en cuanto a la posibilidad de remoción del Alcalde de elección popular.

No ocultamos el franco reconocimiento de que una recomposición radical de un sistema político en este sentido, ciertamente tiene un costo presupuestario grande para el país. Hay que sopesarlo a la luz del costo crecientemente fijo de no lograr el gran salto al concierto de naciones desarrolladas, en gran parte debido al sistema político vigente, el cual tiene en la acumulación de poder político de los órganos superiores de conducción y producción legislativa, uno de los factores más ineficaces para posibilitar una real, dinámica y sostenida representación y participación políticas hacia un sistema político e institucional con una mayor capacidad de resolución de los problemas que mantienen al país atado a ese subdesarrollo socioeconómico y ambiental.

La democracia no se da gratuitamente en ningún país. Pensar en varios millones de colones más por año para sostener un eventual Parlamento bicameral y estructuras cuasigubernativas provinciales o regionales, puede resultar inaceptable para muchos costarricenses que hoy mismo están insatisfechos con una Asamblea Legislativa unicameral de 57 Diputados. Menos de acuerdo podrían mostrarse si se piensa en que un cambio de modelo legislativo puede implicar dos cámaras y un total de más de 200 o 300 representantes distritales o cantonales, o bien interdistritales según criterios de población y territorio que permitirían determinar su mejor combinación posible. **Sin embargo, el costo adicional debe ser sopesado de frente a los beneficios sociopolíticos y socioeconómicos y de desarrollo ambiental** que el país podría experimentar de variarse las estructuras mismas del ejercicio del poder político tanto en el ámbito horizontal-nacional, como en el ámbito territorial-vertical.

Aún cuando abajo se proponen profundas modificaciones alrededor del papel y relativa estabilidad actuales de los Ministros de Gobierno –sometiéndolos a censuras legislativas que lleven a su destitución inmediata por parte del Presidente- y la elaboración obligada de planes de desarrollo de nivel nacional, regional y cantonal, no podemos dejar de considerar que **un Presidente de la República malo y pernicioso tiene que poder ser objeto de una censura nacional** que lo lleve a su separación del cargo antes de terminar su período.

La alternativa a una sanción legislativa sobre el Presidente, puede ser el referendo nacional, por el cual el pueblo pueda destituirlo en los mismos términos como lo eligió. Un mecanismo de esta naturaleza puede preverse como abierto a la iniciativa del Parlamento por votación de $\frac{3}{4}$ partes de diputados y representantes de ambas Cámaras, o bien por iniciativa de al menos 100.000 electores nacionales, a presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones en ambos casos, organismo que organizaría el referendo en muy poco tiempo.

Un costarricense que llegue a la Presidencia de la República bajo tales condiciones, ciertamente hará lo imposible por actuar con eficacia, consistencia y transparencia buscando el apoyo constante del pueblo.

Tal mecanismo, podría de articularse con otras importantes modificaciones de nuestro sistema político-electoral, tales como: a) la necesaria reelección presidencial por al menos un nuevo período continuo –como en los Estados Unidos de América-, b) la reelección de parlamentarios por períodos ilimitados pero reduciendo el número de éstos a menos de 57 en la “primera cámara” y creando una nueva “cámara de representantes”; c) elección directa –no por listas electorales- de tales diputados y representantes; d) establecimiento de una nueva y adicional Cámara de Representantes (al menos 1 representante popular por *distrito electoral*, lo cual implicaría replantear para tales efectos la división actual de distritos administrativos con el fin de integrar

electoralmente a más de uno o dos de estos distritos aledaños); e) crear nuevas estructuras cuasigubernativas a nivel de la región o provincia que proponemos abajo, y del cantón como tal con la figura descollante del Alcalde de elección popular y reelección indefinida, así como de los regidores de elección también directa según se elaborará en las secciones correspondientes de este Capítulo.

Un arreglo de esta naturaleza permitiría que en lo pertinente a la estructura horizontal del poder político, haya un reordenamiento colateral de la dimensión vertical estableciendo nuevas estructuras cuasigubernativas en ámbitos territoriales inferiores al de la nación, pero que en este ámbito nacional la estructura legislativa evolucione hacia una que permita una notable ampliación de las posibilidades de representación directa más allá de la débil y desdibujada figura de nuestra diputación actual (el país en manos de 57 diputados sin arraigo real en los clamores, prioridades, angustias y verdadero compromiso de realizaciones de sus “electores”, y de rendición de cuentas verdaderas ante estos), y de participación multitudinaria directa no sólo en la figura de esos eventuales representantes de las poblaciones como tales sino por el contacto directo y sistemático que éstas tendrían con esos representantes ubicados en el máximo centro nacional de poder legislativo, en el sentido de que aquellos tendrían que permanecer genuinamente arraigados semana a semana con los grupos locales que los eligieron, a pesar de su ubicación en San José, y de maneras más consistentes y directas que a como funcionan hoy los “diputados rurales”.

La jerarquización de competencias compartidas entre ambas eventuales Cámaras, no es difícil de diseñar pues la experiencia norteamericana está ahí para ser asimilada y, por qué no, ajustada a nuestros rasgos particulares de *cultura política* que convenga no exactamente mantener pero sí abordar con un gran sentido de viabilidad. El propósito fundamental sería, en la mejor concepción modelística de tal régimen, lograr una más diversificada y rica convergencia de representantes populares en la formación de la *voluntad general* de la nación, la cual debe seguir expresándose vía producción de leyes.

El punto políticamente estratégico a estas alturas del Siglo XXI, es que Costa Rica no puede limitarse a observar los acontecimientos mundiales desde la barrera, y menos sus procesos internos con menosprecio hacia aquello que en otros países hoy desarrollados, ha funcionado eficazmente. Si bien estamos contra el transplante acrítico de teorías, enfoques, métodos y mecanismos que funcionan en otros países, debemos ser pragmáticos y reconocer que en aspectos político-electorales, el país debe y puede aprender de la experiencia, practicando los cuidados y ajustes indispensables que nuestra cultura política y organizativa –adecuadamente reconocidas- nos imponen de lógica y por fuerza para generar los cambios de valores, actitudes y comportamientos que se buscarían con esos perfeccionamientos político-electorales aquí sugeridos, pero también **apadrinados, planteados o elaborados por muchos otros analistas y especialistas en el país, incluidas las más recientes consultas y reformas articuladas por el mismo Tribunal Supremo de Elecciones y por la Asamblea Legislativa como tal durante 1999.**

La posible y deseable sanción de un Presidente a una Asamblea Legislativa, también debe considerarse como un factor relevante en un sistema político de nuevo cuño en el que se asegure al pueblo que los contrapesos también existirán para poner coto a un Parlamento inocuo.

El mecanismo y los criterios han de ser cuidadosamente considerados para no entronizar un sistema inestable desde su mismo origen. El país conoce las consecuencias de sistemas demasiado endeblés, y entre los europeos el italiano ha sido el más díscolo de todos. Un Parlamento “a la tica” debe someterse a criterios de voluntad popular que, por iniciativa del Presidente de la República como lo planteamos en el caso inverso, permita llegar a la finalización súbita del período en vigencia para llamar de inmediato a nuevas elecciones. Esto se lograría dotando al Presidente de autoridad de iniciativa para solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la realización de un referendo dentro de los siguientes dos meses, con un único punto de convocatoria: sí o no, para dar por cancelado el período vigente de la Cámara que sea objeto de *interdicción*, o de ambas si el problema de inocuidad es así de grave a juicio del Presidente. Los

términos de porcentajes para ganar el referendo, serán los mismos que para la elección de los mismos parlamentarios. Igualmente, cualquier ciudadano o grupo de éstos, o partido político, estaría autorizado para levantar o recoger 100.000 firmas de electores para que el TSE quede autorizado y obligado a realizar la misma consulta en las mismas condiciones.

¿Un mecanismo de contrapeso? Si el referendo es desfavorable al Presidente de la República, es decir el pueblo elector no decide mandar a la casa a los diputados o representantes de la cámara o cámaras respectivas según el objeto del referendo, entonces el Parlamento podrá – no estará obligado, pero podrá- activar por $\frac{3}{4}$ partes de los votos totales de ambas Cámaras, un referendo para destituir al Presidente de la República en los términos planteados previamente.

Si el referendo es favorable a las intenciones del Presidente y el pueblo lo apoya, la Cámara respectiva será disuelta de inmediato y el TSE tendrá dos meses para llamar a nuevas elecciones, pudiendo todos los diputados y representantes destituidos postularse de nuevo según los criterios y mecanismos establecidos para y por los partidos políticos y agrupaciones que, según la legislación electoral entonces vigente, podrían proponer candidatos al Parlamento nacional.

Para las eventuales estructuras regionales o provinciales que se proponen abajo, los criterios serían semejantes pero de consecuencias y procedimiento distinto. Este tema se desarrolla en la sección pertinente, abajo.

El Presidente de la República como responsable del Gobierno

Un Presidente de la República está llamado a ser un líder en un país presidencialista. Nuestro marco constitucional y legal, sin embargo, no ha sido enfático en lo que respecta al verdadero sentido en una democracia política de lo que son “pesos o frenos, y contrapesos” entre Poderes y dentro de éstos. El Presidente en Costa Rica realmente puede ejercer, cuando lo desee, con características de monarca.

La misma democracia interna en los partidos políticos permite un rol exageradamente fuerte de los candidatos a Presidente o, peor aún, de quien surge como candidato de ese partido a la Presidencia de la República. Su influencia en los procesos internos para escoger delegados en las asambleas estatuidas, condiciona grandemente quiénes surgen como aspirantes a la Asamblea Legislativa dentro de cada partido. El poder del Presidente una vez en el ejercicio del cargo, es tan hegemónico sobre toda la Administración Pública, particularmente a partir del régimen de presidencias ejecutivas instaurado en mayo de 1974, que su autoridad formal sobre todo recurso y programa público lo hacen literalmente hegemónico también sobre su fracción legislativa.

El Presidente de la República, es nuestra tesis, tiene que responder en un nuevo sistema de manera directa y responsable, y de verdad transparente más allá de la retórica más reciente sobre este concepto, por los resultados de su gestión global sobre toda la Administración Pública sujeta a su potestad de dirección política. Y, tal rendición de cuentas tiene que llevar a situaciones en las que el Presidente pueda ser políticamente sancionado por la Asamblea Legislativa, tal y como hemos enunciado previamente, más allá de las actuales censuras verbales a que la oposición política nos tiene acostumbrados en conferencias de prensa o, peor aún, durante unos pocos días después de la lectura del Informe Anual cada 1° de mayo.

Compartimos el criterio que escribió Raymond Farley hace mucho pero que sigue teniendo total vigencia hoy –como con tantas otras viejas ideas y situaciones que hemos recordado en este libro presente- (Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, 1972), en el sentido de que en América Latina es más probable que un presidente o líder nacional malo o indiferente al desarrollo económico produzca la ruina de un país, que en Estados Unidos o Europa.

He aquí la inconfundible e inexorable lectura que un renombrado investigador foráneo hizo de una cultura política que, como la latinoamericana, aún se funda en los “mejores” preceptos, patrones y prácticas del régimen monárquico del período colonial en manos iberoamericanas. Patrones que también supeditaron a la misma España, al menos hasta la muerte del General

Francisco Franco. Patrones que con gran inteligencia y madurez política España ha logrado revertir después de la muerte de Franco, en sólo veinticinco años.... patrones que Latinoamérica difícilmente ha siquiera reconocido como omnipresentes en sus sistemas político-institucionales después de ciento ochenta años de vida independiente (salvo quizás Chile, bajo patrones difícilmente reproducibles ni recomendables para toda otra nación latinoamericana....!).⁶⁹

Cómo, entonces, visualizar el rol del Presidente de la República en Costa Rica para superar las rigideces y los patrones cuasi-monárquicos que negativizan su indispensable liderazgo moral y efectivo sobre toda la población nacional?

La responsabilidad de los precandidatos presidenciales

Si los precandidatos a Presidente de la República no reconocen, ya, que ellos son los llamados a hacer escuela en cuanto a cómo ejercer el eventual liderazgo transformador de nuestra cultura política, no habrá ideas, esquemas o amigos incondicionales que una vez en el Poder, logren el milagro de cambio de actitudes y comportamientos que el país requiere para desarrollarse en serio y en el corto plazo.

Las funciones que a nuestro juicio deben caracterizar el rol del Presidente de la República en materia de dirección o conducción –su “rol completo” se desarrolla a lo largo de éste y los otros tópicos en este Capítulo- para enfrentar y superar los problemas en este campo, deben girar alrededor de su capacidad formal –y el país espera que todo Presidente tenga también liderazgo movilizador- para dirigir y coordinar al total conjunto de la Administración Pública, o bien al total conjunto de la Administración Descentralizada, pues de la Central él es Jerarca superior con autoridad de mando vertical e incontestable.

Debe poder hacerlo, sin embargo, de una manera cristalina y equilibrada para superar las frecuentes arbitrariedades e interferencias debilitadoras en que nuestros Presidentes –y sus ejércitos de asesores en la Presidencia, incluidos familiares cercanos que no tienen ni competencia ni autoridad política alguna- incurren con respecto a sus propios Ministros rectores de sector, así como para dar la máxima transparencia en cuanto a rendición y exigencia de cuentas sobre su gestión. **Ello sólo puede lograrse a través de la emisión de directrices formales que deberán responder a un ordenamiento consecutivo y a publicación en La Gaceta**, y ser éstas dirigidas a los órganos colegiados de las instituciones y a los órganos superiores de los ministerios.

En tal sentido, debe el Presidente de la República –en el espíritu delineado hoy, pero perfeccionado, en el Art. 99 de la LGAP- poder ordenar las actividades globales y genéricas u homólogas de tales grupos de entes, no sus actos, imponiendo las metas y los criterios generales de organización y administración de los tipos de medios necesarios para lograr éstas (los tipos de medios se refieren, en nuestro enfoque, a los recursos disponibles: financieros, materiales, humanos, equipos, tecnologías, infraestructuras y bienes muebles e inmuebles).

Toda directriz deberá motivarse o sustentarse en el respectivo Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, que es del ámbito del Presidente de la República, o no será válida. Si una directriz es válida e incumplida por el ente respectivo, el Presidente debe poder, con su respectivo Ministro, ordenar la intervención del ente a través de un órgano comisarial para poner orden, y separar a sus directores temporalmente o en definitiva, pero a diferencia de ahora, informando por escrito a la Asamblea Legislativa en forma amplia sobre los motivos de su acción. Cabrían los recursos de revisión y apelación según la legislación permita a los afectados.

⁶⁹ En nuestra tesis doctoral, como anticipamos capítulos atrás, profundizamos en este campo de investigación y lo convertimos en base de los capítulos II y III de nuestro libro *Teorías administrativa en América Latina. Perspectivas críticas*, op. cit., 1988.

Será también una sana práctica de rendición clara y concreta de cuentas lograr que el Presidente ordene y exponga su Informe a la Nación cada 1° de mayo, sobre la base estricta del Plan Nacional de Desarrollo con particular referencia a la forma en que, para tales efectos, se habría dispuesto durante el año del gasto o presupuesto tanto del Gobierno Central como de la Administración Descentralizada. Se referiría en exclusiva a los aspectos globales y genéricos que son objeto de Dirección por parte suya, pues los Ministros deberán asumir los Informes Sectoriales correspondientes. Posteriormente la Asamblea, como se define más adelante, debe dedicar al menos un mes de sesiones a la discusión profunda y evaluativa de dicho Informe Presidencial. De lo contrario, dicho acto continuará constituyéndose no en una verdadera rendición de cuentas sino en un mensaje de valor simbólico y propagandístico.

El Presidente también debe quedar obligado a informar a la Asamblea Legislativa cada vez que sea requerido por ésta o por alguna Comisión suya, en cualquier momento, sobre la marcha de la gestión de Gobierno en los aspectos aquí claramente delineados y siempre sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo. En tal sentido, debe acudir al Plenario del Parlamento con ambas Cámaras reunidas a dar cuentas, siempre que cualquiera de ambas Cámaras acuerde su convocatoria por una mayoría simple (mitad más uno de sus miembros).

Asimismo, el Presidente debe preocuparse por el funcionamiento correcto de los demás órganos colegiados superiores de que aquí hablamos, tanto en los que él participe activamente como miembro que preside como en aquellos a cargo de Vicepresidentes y Ministros rectores de sector. El debe ser tenido e increpado como el único responsable de todo ello, y eso haría que la escogencia de sus colaboradores de nivel superior sea rigurosa y más racional desde antes de una misma campaña electoral.

Los vicepresidentes, por su lado, no deben agotarse en el ejercicio de cargos ministeriales, a menos que se trate de un Ministerio de la Presidencia –recuérdese la excelente experiencia con el Dr. Carlos Manuel Castillo en la Administración Oduber Quirós- o bien en un “super ministerio” de planificación como el que proponemos en este texto. Su elección directa por el pueblo, debe dar para más, y los candidatos a Presidente de la República deben tener esto claro en su momento de elegir a dichos compañeros de fórmula, para evitar los celos y recelos de unos y otros una vez en el Gobierno.

Deben tales actores tener, en principio y al inicio de toda Administración, una función de coordinación de la labor sectorial de los Ministros rectores de Sectores Sociales y de los Ministros rectores de Sectores Económicos, convencionalmente ordenados por Decreto Ejecutivo por el Presidente de la República. Uno coordinará un Consejo Económico y el otro un Consejo Social, los cuales se considerarán órganos deliberativos de antesala del Consejo de Gobierno sin capacidad de decisión, y tendrán la misión de analizar en detalle los asuntos que luego se verán en Consejo de Gobierno. Su marco referencial para deliberar será el Plan Nacional de Desarrollo y, fundamentalmente, el Plan de Desarrollo de cada Sector de actividad. Tal labor de coordinación intersectorial de los Vicepresidentes, suplirá la labor de coordinación interministerial propiamente que compete hoy al Ministro de la Presidencia, quien asumiría un rol preponderante en las relaciones con la Asamblea Legislativa y en las relaciones rutinarias, en nombre del Presidente, con los grupos asociativos participantes en los foros de concertación de éste, según se propone abajo. El Presidente formará parte de oficio de tales Consejos. Podrá, en caso de conveniencia gubernativa a estricto juicio suyo, reemplazar en tal función con otro funcionario de alto rango, a cualquiera de los Vicepresidentes.

Puede apreciarse con facilidad que es posible lograr en tales foros nacionales de carácter intersectorial, la satisfacción del clamor de algunas cámaras o grupos sociales cuando hoy día proponen la necesidad de que la política de comercio exterior, por ejemplo, sea discutida por el Ministro de Comercio Exterior con otros ministros vinculados con la actividad productiva del país y para lograr que toda institución pública involucrada en los compromisos de los diversos tratados comerciales también actúe consecuente y disciplinadamente en la ejecución de aquellos. Este tema particular se retoma bajo el siguiente tema, pues de hecho nuestra legislación ya permite dicha articulación, y más bien la exige según vimos en el Capítulo anterior. Pero sostenemos que los mismos grupos de interés han sido bastante *proactivos* en cuanto a ignorar la utilidad

omnipresente de esos marcos legales, pues estos existen concretamente desde la promulgación de las políticas de regionalización y sectorialización en las Administraciones Oduber Quirós y Carazo Odio y, más claramente, con la Ley General de la Administración Pública de 1978.

1.2 Los Ministros: dirigir sectores y rendir cuentas claras por ello. El Parlamento: organizarse idem, y pedir cuentas claras a los ministros

El papel de cada Ministro debe dirimirse por la vía de su responsabilidad por el desempeño de su ministerio y de los entes autónomos ubicados en su sector de actividad, de suerte que no queden dudas sobre quién debe responder ante el país y los grupos de interés por la eficacia y productividad de la política y gasto sectorial en cada campo de actividad así definido. Consecuentemente, cada Ministro debe tener la competencia necesaria para dirigir y coordinar su gestión sectorial.

Ello puede finalmente lograrse mediante la definición de que cada Ministro ejerza dicha competencia mediante la emisión de directrices formalmente sustentadas en el respectivo Plan Sectorial de Desarrollo o en su defecto, en el Plan Nacional de Desarrollo formalmente promulgado. No hacerlo, debe ser motivo de incumplimiento justificado de toda directriz ministerial por parte del ente respectivo, pero a la vez debe ser motivo de responsabilidad política y administrativa por parte del Ministro, por lo cual éste debería ser objeto de censura por parte de la Asamblea Legislativa, y removido de su cargo cuando esto se dé sin que pueda ser restituido en el mismo por el Presidente de la República.

Cada Ministro sectorial debería poder emitir tales directrices individualmente a diferencia de como regula hoy día el Art. 27 de la LGAP –conjuntamente con el Presidente–, aunque se asumiría, en nuestra propuesta, que siempre lo haría en consulta con el Presidente. Además, el Ministro rector o sectorial deberá promulgar sus directrices en la misma forma en que se regula aquí la definición de los contenidos de éstas para el propio Presidente de la República, orientándolas al conjunto de instituciones de su sector, o bien a cada una de éstas, según la circunstancia lo establezca. Podrá también intervenir a tales entes cuando se den las razones definidas para el caso del Presidente, siempre en consulta con éste, e igualmente deberá reportar por escrito a la Asamblea Legislativa sobre las razones de tal acción.

Cada Ministro informaría a la Asamblea Legislativa cada 1° de mayo, a través de la Comisión respectiva, o cuando el Plenario de aquella lo convoque o increpe por solicitud de cinco legisladores o alguna Comisión suya lo convoque o increpe, sobre su gestión ministerial y sectorial sobre la base estricta de la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo, aclarando de manera concreta la relación lograda entre los presupuestos y planes operativos de los entes bajo su mando político, y dicho Plan Sectorial. Será él quien responda, de esta manera, por el desempeño y los resultados de cada institución descentralizada bajo su ámbito de tutela política y programática. La Comisión legislativa respectiva, podrá incorporar la discusión de sus análisis en Plenario, si así lo considerara conveniente.

Deberá haber Ministros sin Cartera designados por Acuerdo Presidencial, con exactamente las mismas competencias y responsabilidades que los Ministros con Cartera.

La Asamblea Legislativa podrá, por mayoría calificada, acordar censuras a Ministros determinados por actos que aquélla considere graves en términos de omisiones o informes que denoten una ineficacia específica de entes o global del Sector, o irracionalidad en la programación y utilización de recursos presupuestarios, que en conjunto afecten los resultados claramente definidos como objetivos y metas en el respectivo Plan Sectorial de Desarrollo. **Tal censura implicará la separación automática de dicho Ministro** por parte del Presidente de la República, y no podrá ser reinstalado por éste en el mismo cargo. Esto, sin menoscabo de la responsabilidad administrativa que le pueda caber según el ordenamiento jurídico vigente.

Para tales efectos, la Asamblea Legislativa deberá adoptar una organización de trabajo por comisiones que coincidan con la organización sectorial del Gobierno y sus instituciones, de suerte que desarrollen la máxima especialización y capacidad de control y evaluación posibles. Además, tanto la fracción oficialista como las de oposición, pero sobre todo ésta, dispondrán la designación de sus Diputados como “ministros sectoriales paralelos o sombra”, de suerte que se conviertan en los voceros calificados de dicha Asamblea Legislativa y de los partidos políticos involucrados en lo que debe ser una función sistemática y seria de análisis parlamentario de problemas y desempeño, control y evaluación políticas, de instituciones particulares así como de los grupos de éstas organizadas como sectores de actividad pública. Ello facilitará la sana, necesaria y sobre todo ilustrada o informada interpelación parlamentaria, sobre todo por parte de los partidos opositores, a los Ministros de Gobierno en su calidad de conductores de sectores.

1.3 Los Viceministros: subconductores políticos de cada Ministerio

Habrán tantos Viceministros como requerimientos programáticos estratégicos haya en el respectivo Ministerio, de acuerdo a su complejidad funcional y técnica, según decisión presidencial. Cada Viceministro, y el Ministro también, contará con un muy pequeño equipo de confianza, dentro del sano principio de racionalidad técnica y administrativa, para el apoyo y asesoramiento ad hoc, ya que dispondrá del personal técnico y administrativo del Ministerio para ejecutar las labores ordinarias de éste, coordinando en todo momento los actos pertinentes con el Secretario Permanente del Ministerio.

1.4 Los Secretarios Permanentes: para ahuyentar el clientelismo político-partidista del Gobierno Central

Debe Costa Rica asumir una clara y radical determinación para despolitizar al conjunto de ministerios, y proporcionarle al funcionario de éstos un nuevo aire de neutralidad e independencia político-partidista. El intento de instaurar las “oficialías mayores” hace muchos años, se basó en dicho propósito formal, pero como tantas iniciativas en Costa Rica, la figura se ha distorsionado totalmente, como ocurre con casi todo intento realizado por emular figuras o estructuras o normas que sí funcionan en país anglo-sajones.

Ello puede lograrse ahora creando, en el mejor espíritu británico, una figura técnica de carrera administrativa que ejerza una verdadera autoridad jerárquica que distancie al funcionario técnico de tal subordinación proselitista o partidista que hoy se da según el partido político en el poder.

Tal figura es la de un Secretario Permanente que sería designado por concurso público, dando preferencia en la selección final a quienes sean funcionarios públicos idóneos del Ministerio respectivo, de la Administración Central, de la Administración Descentralizada, o bien del sector privado, en ese orden, siempre y cuando sean el resultado de una preselección rigurosa e idónea de seis candidatos.

El Secretario Permanente sería escogido por el Ministro pertinente, en consulta con el Presidente de la República, por tiempo indefinido y a propuesta estricta del también nuevo órgano central del régimen de personal público que se propone más adelante, el cual tendría a su cargo el proceso de reclutamiento y selección de dichas listas de candidatos a Secretarios Permanentes.

El Secretario Permanente sería el superior jerárquico del personal del Ministerio que no sea de confianza, y respondería al Ministro y Viceministros como subordinado jerárquico, pudiendo ser removido sólo por causa grave de acuerdo a la legislación laboral pertinente. Sería la instancia de apelación administrativa inmediata del personal de carrera del Ministerio ante órdenes o instrucciones ministeriales o viceministeriales arbitrarias, o que alteraran de manera evidente la naturaleza de sus funciones reglamentarias, o bien que causen perjuicio al desempeño eficaz del empleado, de su unidad administrativa o de la institución como tal, o bien al usuario o usuarios en general. Sería también el garante institucional de que las funciones y normativas técnicas y administrativas que regulan y orientan el desempeño ministerial, se cumplan a cabalidad por todos, debiendo dar cuenta ante el Ministro y Viceministros por tal desempeño, y aplicará las sanciones disciplinarias y correctivas que correspondan. Deberá vigilar asimismo, que los funcionarios del Ministerio guarden el más estricto apego a un comportamiento intachable dentro y fuera del trabajo, así como a un sentido del deber y lealtad para con la función pública y los usuarios, y no para agrupación o partido político alguno.

1.5 Los criterios estratégicos para racionalizar y dinamizar la administración y desempeño de ministerios, instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal:

Los Ministerios e instituciones descentralizadas nacionales, deberán contar con una organización que responda a criterios de evidente sustentación y racionalidad administrativa que, en todos sus niveles, refleje una relación de causalidad entre objetivos institucionales y funciones departamentales, debidamente articulados con los objetivos del respectivo Sector, así como con el usuario o grupos de usuarios claramente identificados en sus objetivos.

Para asegurar esto, el órgano central de planificación nacional dispondría de una unidad altamente especializada que asesorará en la materia, dictará las políticas de adecuación y homologación organizativa y administrativa, y autorizará los reglamentos internos que afecten dicha estructura administrativa de tales instituciones y sus posteriores ajustes. El criterio de racionalidad técnica administrativa a tener presente es: la estructura institucional debe ser lo más sencilla posible, lo más articulada posible entre áreas y funciones estrechamente asociadas, con el menor número posible de niveles y jefaturas, con reconocimiento de las especializaciones propias de funciones o disciplinas, y con criterios claros y concretos de evaluación del desempeño tanto del funcionario como tal como de las respectivas áreas o unidades homólogas de trabajo, dentro de las pautas globales de evaluación que se dan como parte del modelo que aquí se desarrolla.

La organización administrativa de tales ministerios e instituciones, se dictaría entonces por Reglamento, nunca por Ley. En el caso de los Ministerios, el Presidente de la República refrendará el de cada Ministerio que le someta el respectivo Ministro, posteriormente a la autorización por parte del órgano central de planificación, el cual invariablemente deberá contar con el dictamen técnico escrito e independiente del Secretario Permanente, en caso de que éste no estuviera de acuerdo con las reformas y no estuviere endosándolas. En el caso de las instituciones descentralizadas, será el respectivo Ministro Rector de Sector, en consulta con el Presidente, quien lo promulgue conjuntamente con el órgano colegiado o unipersonal superior del ente, posterior a la autorización por parte del órgano central de planificación.

En todo caso, las definiciones y cambios que se hagan a nivel institucional, tienen forzosamente que reflejar los requerimientos organizativos, administrativos, gerenciales y técnicos definidos para el Sector como tal, de suerte que cualquier acción de modernización interna en tales entes contribuya a una mayor capacidad para entender y lograr los objetivos del Sector.

Igualmente, los Ministerios dispondrían, en un plazo de un año, para materializar la transferencia a las instituciones descentralizadas o bien a las estructuras regionales y cantonales correspondientes, en los términos y campos que se definan para cada caso y de acuerdo a los criterios que se establecen abajo en cuanto a la organización por regiones de desarrollo o provincias, de todos aquellos recursos humanos, equipos, bienes muebles e inmuebles que no correspondan a su competencia básicamente reguladora, por cuanto los Ministerios adquieren por vía de este modelo, una vocación reguladora, no prestadora de servicios y de bienes, salvo casos excepcionales que serán contemplados en Transitorios de una nueva ley marco o general que configure, finalmente, dicho modelo.

Las instituciones descentralizadas por su lado, abandonarían todas aquellas funciones o competencias que son esencialmente reguladoras y que ameritan una inmediata transferencia a los respectivos ministerios con miras a una mayor eficacia en su manejo o aplicación.

Los recursos presupuestarios –con sus correspondientes rubros específicos de gasto- asociados a tales funciones o competencias transferidas según su fuente de financiamiento, serán igualmente transferidos en los mismos plazos estipulados para las funciones o competencias, y en la medida necesaria y concreta ello reformará en lo pertinente las actuales leyes orgánicas o generales en la materia. La transferencia presupuestaria se dará según términos dictados en este mismo modelo o, en su defecto, en la Ley Marco resultante.

Final y colateralmente a lo anterior, todos los ministerios e instituciones descentralizadas nacionales, salvo casos excepcionales eventualmente justificados en el modelo resultante, **mantendrán únicamente de sus actuales estructuras y recursos presupuestarios**, y una vez efectuadas entre ellos las transferencias de funciones o competencias y recursos arriba indicados, **la administración directa de las estructuras y recursos presupuestarios asociados a sus operaciones en oficinas centrales**. Los restantes recursos, hoy dispuestos en cada región de desarrollo o provincia, constituirán el patrimonio mínimo de inicio de actividades de las empresas provinciales y cantonales que se proponen abajo. Podrán ser tales recursos ampliados según se determine en cada caso específico.

<p>Los aspectos relacionados con regímenes de pensiones y otros semejantes, así como lo relativo a la recaudación misma de impuestos y tarifas por bienes y servicios, continuarán manejándose tal y como hoy se hace por los órganos y dependencias institucionales respectivos, y por Reglamento de la eventual Ley Marco o General se dispondrán mecanismos y procedimientos distintos según la conveniencia de cada situación.</p>
--

1.6 Una mejor y menos politizada organización superior de las diversas modalidades de entidades descentralizadas nacionales y de las empresas de participación estatal

No caben dudas a estas alturas del presente análisis –con base en el diagnóstico elaborado en Capítulo IV sobre esta situación- de que debe eliminarse la Ley 4-3 y la Ley de Presidencias Ejecutivas, dejando en manos de una Junta Directiva lo menos politizada posible, y articulada con un Gerente General, la conducción política superior de cada ente. Tal Junta Directiva de nuevo cuño podría ser constituida de la siguiente manera:

a) El Poder Ejecutivo del ramo o sector, designaría y confirmaría, en este orden, los siguientes representantes de la siguiente manera, con el detalle de los grupos o asociaciones de la sociedad civil a ser definidos en lo que podría ser el Reglamento de la eventual Ley Marco que surja del modelo integral aquí esbozado:

i) dos representantes profesionales del propio Poder Ejecutivo, de comprobada experiencia y capacidad en los tipos de actividades que el ente maneja;

ii) dos representantes del más alto nivel profesional de los empleados del respectivo ente, escogidos por éstos en asamblea general de asociados.

iii) dos representantes escogidos por las cámaras o asociaciones empresariales más vinculadas con la actividad de la Institución, designados en asamblea general de cada asociación o cámara;

iv) dos representantes de las asociaciones de la sociedad civil y de usuarios o consumidores más vinculados con la actividad del ente, escogidos también en asamblea general de asociados. El período de su nombramiento será por cinco años, pudiendo ser reelegidos por sus respectivas cámaras o asociaciones por un período más, de manera continua.

b) Además, el Ministro del ramo designará un “órgano o representante comisarial” suyo, quien participará en las sesiones de Junta Directiva con voz y sin voto. Podrá revisar de oficio todos los actos y archivos del ente, y podrá comunicarse libremente con cualquier funcionario de éste, en procura de una constante indagación sobre la marcha global y específica del ente, tanto para sugerir asuntos en Junta Directiva como para realimentar al Ministro sobre lo mismo, particularmente para motivar o sustentar mejor sus eventuales directrices políticas a la Junta Directiva.

c) El Gerente General y el Subgerente o Subgerentes serán escogidos por dicho Consejo para un período de 5 años, por concurso público. Se considerará de manera prioritaria, a funcionarios del ente que demuestren en el proceso del concurso su plena idoneidad, capacidad y lealtad para con la Institución, de acuerdo con el perfil definido por la Junta Directiva. Dicho Gerente General fungirá además, como Presidente de la Junta Directiva, y será él o su representante quien participe en los mecanismos sectoriales de consulta del Ministro Rector de sector.

d) En los casos de empresas de participación estatal, cada junta directiva o, en su defecto, el Consejo de Gobierno, actuará como junta de accionistas y designará a los consejos directivos de aquéllas de la manera en que lo decida en cada caso.

1.7 Cómo lograr una mayor eficacia estatal mediante una sólida organización interinstitucional por sectores de actividad?

El Presidente de la República conjuntamente con el *nuevo* Ministro de Planificación y Presupuesto, ordenaría la organización sectorial global, y el Presidente con cada Ministro Rector de Sector, y con dictamen técnico del Ministro de Planificación y Presupuesto, podría al inicio de una nueva Administración o sobre la marcha de ésta, promulgar vía Decreto Ejecutivo los cambios institucionales e interinstitucionales pertinentes tanto en la configuración institucional como en los objetivos y prioridades de cada Sector. Pero, además, podrán ejecutar, por la misma vía del Decreto Ejecutivo, cambios de funciones y de presupuestos entre instituciones con carácter temporal, incluida la transferencia de funcionarios, equipos y materiales, siempre que el cambio no afecte a más del 40% de los recursos institucionales según se expresen éstos presupuestariamente, en cuyo caso se requerirá entonces de cambios en las leyes orgánicas respectivas. El órgano central de planificación y presupuestos, deberá autorizar ante el Presidente de la República tales iniciativas cuando provengan de Ministros rectores.

En la situación así autorizada, los regímenes de remuneración no cambiarán pues cada institución seguiría aportando, por administración directa o mediante transferencia a la o las instituciones receptoras de sus funciones, los recursos presupuestarios vinculados. Tales cambios podrán sostenerse aún con la eventual autorización legislativa de que se habla en el punto siguiente, durante dos años seguidos. El Ministro del Sector respectivo, sin embargo, deberá informar al Plenario de la Asamblea Legislativa en nombre propio y del Presidente, y de manera directa y personal pero documentada, sobre las razones de estrategia y política gubernativa sectorial que justifican tales iniciativas, y de los objetivos y metas que las mismas permitirán alcanzar. De no haber veto legislativo, el Poder Ejecutivo deberá presentar al final de los dos años a la Asamblea, el respectivo Proyecto de cambios legales necesarios que resulten de la experiencia en esos dos años, debidamente motivada en los logros obtenidos.

La Asamblea Legislativa nombraría una Comisión o pediría a una establecida, que analice la situación y rinda un informe al Plenario sobre tales iniciativas en no más de tres semanas calendario. Por una votación con mayoría simple del total de Diputados, la Asamblea podrá disponer que no se avance más por la vía del Decreto Ejecutivo en la reforma o las reformas presentadas por el Ejecutivo y dictaminadas por la Comisión.

El Reglamento de la eventual Ley Marco establecerá los criterios y procedimientos precisos para lograr la transferencia operativa presupuestaria y de recursos, equipos y materiales concomitantes, aquí enunciados.

El Sector de actividad, de esta manera, se constituirá en una modalidad de organización macro de la Administración Pública nacional, por medio de la cual el Presidente de la República restringe su ámbito de conducción y control inmediato a aquél sobre sus Ministros, y éstos amplían el suyo a aquél de las instituciones descentralizadas de su Sector. El Sector se constituye también en el ámbito inmediato de dirección política por parte del Ministro del ramo, aunque según las competencias y naturaleza interinstitucional de la actividad, podrá haber Ministros cuyas directrices tengan un impacto sobre diversos Sectores o sobre todos, en cuyo caso el Presidente de la República resolverá los diferendos que surjan entre Ministros rectores. El Ministro sectorial tendrá, así, que rendir cuentas claras al país y a la Asamblea Legislativa sobre el desempeño presupuestario y funcional de los entes asignados a su ámbito de dirección política o gubernativa.

En adición, la Asamblea Legislativa no deberá proceder a crear instituciones nuevas sin una profunda evaluación de gestión, resultados y costos pertinentes al desempeño de la institución o grupo de instituciones, y sobre todo del sector, de donde está emergiendo la función a ser creada. Ello, con el objetivo expreso de que se agoten primero las opciones de asignar a una institución ya existente la o las nuevas funciones antes de crear una nueva institución, o bien de cuestionar y tomar las decisiones correctivas del caso para que la institución y ministro rector respectivos puedan recomponer los factores internos, o ajustarlos con mínima legislación, que permitan superar los factores que inhiben una gestión eficaz de la función objeto de atención parlamentaria. Asimismo, en caso de justificarse la nueva institución y proceder la Asamblea a crearla, o en caso de procederse a los ajustes legales necesarios para que el sector e instituciones existentes sean más eficaces en el manejo de esa función, la Asamblea Legislativa debería quedar obligada a ordenar evaluaciones semestrales de lo actuado con miras a determinar el estado de situación, el avance o dificultades existentes, y tomar las acciones pertinentes para ayudar a corregir la situación o a establecer responsabilidades políticas, pudiendo llegar a la eliminación de la Ley que hubiere dado lugar al nacimiento de la institución o bien a ajustes practicados por ella misma a cualquier Ley pertinente, o a censurar al respectivo Ministro sectorial o responsable, con las consecuencias previstas en este mismo modelo.

1.8 Cómo desregular y simplificar administrativamente nuestro aparato burocrático de una manera expedita y concreta?

Por su lado, tanto el conjunto de ministerios y sus órganos desconcentrados, como el conjunto de instituciones autónomas y empresas de participación estatal, al igual que las municipalidades y sus empresas cantonales o intercantonales, quedarían obligadas por la eventual Ley Marco a dejar sin efecto inmediato a partir de la vigencia de la misma, todas las regulaciones internas que norman sus actos y procedimientos administrativos y técnicos, así como las regulaciones que afectan la forma en que el usuario o usuarios están obligados a prestar o a demandar sus servicios ante la institución o ante terceros, para proceder a definir dentro de los siguientes seis meses un nuevo ordenamiento regulatorio más expedito, actualizado, eliminando trámites, pasos y requisitos innecesarios, y garantizando la indispensable articulación de procesos y procedimientos concomitantes o complementarios en manos de otros entes vinculados. **El criterio reordenador:** simplificar y unificar trámites al usuario, preferiblemente bajo el criterio riguroso de “ventanillas únicas” realmente operativas y funcionales para diversos tipos de usuarios, y privilegiando la confianza en el funcionario y en el ciudadano o usuario.

Se señalarían las excepciones que de rigor impliquen aspectos de seguridad nacional o pública con respecto a procedimientos y tramitación de documentos oficiales, para no afectar la marcha mínima de los servicios públicos en punto a las demandas ciudadanas que seguirán dándose día tras día.

Esto lo harían en obligada comunicación y asesoramiento con una Comisión Nacional de Desregulación temporalmente adscrita al Ministerio de Planificación y Presupuestos, dando cuentas claras de qué reglamentos o normas estaban vigentes al momento de dicha Ley Marco, cómo han sido simplificados, y con qué consecuencias previstas para un mejor y más expedito servicio sin menoscabo de los necesarios controles internos que aseguren que lo actuado lleva a buen fin y se hace con apego a una ética funcionaria transparente y confiable. Todo ello se ejecutaría en el máximo plazo de seis meses desde la vigencia de la Ley Marco, y si no se logra cumplir con ello sin justa causa, los funcionarios responsables asignados por el Jerarca a esa tarea serían suspendidos sin salario por 6 meses, y el Jerarca separado de su cargo sin posibilidad de restitución en el mismo, tratándose de un ministro o de un gerente de institución autónoma.

Igual revisión procedimental se hará durante el mismo período con respecto a la **Ley General de la Administración Pública**, pero ello a cargo de una comisión de alto nivel con tres abogados institucionales especialistas en la misma, tres jefes o directores de alto nivel preferiblemente especialistas en la disciplina de administración pública y con larga experiencia pública, y con el asesoramiento externo de por lo menos tres especialistas en derecho administrativo con amplia experiencia también en análisis de situaciones de realidad administrativa. Esto, por cuanto es esta Ley la que ha entronizado conceptos sobre actos, nulidades y procedimientos que han venido a distorsionar la aplicación de muchas otras leyes, sobre toda aquella en contratación administrativa, y a bloquear la discrecionalidad administrativa de todo jerarca y jefe público como se dijo atrás en el Capítulo IV. Dicha Ley obliga inclusive a la Contraloría General de la República a impugnar actos o situaciones específicas que deberían ser subsanables posteriormente a la adjudicación definitiva de un contrato.

1.9 Criterios y mecanismos para mejorar la dirección, planificación y coordinación interinstitucional en cada sector de actividad

Habría diversos mecanismos de coordinación entre instituciones de un mismo sector de actividad, que ayudarán al Ministro rector en su importante labor de conducción sectorial, a saber: los Gerentes Generales de las instituciones descentralizadas, deberán constituir con él y bajo su presidencia, un Consejo Nacional Sectorial que coadyuve en la discusión y asesoría sobre la marcha integral del Sector, buscando generar aquí los consensos necesarios sobre políticas, prioridades y en general la marcha del sector; los mecanismos o comisiones consultivas que se mencionaron en el título sobre "Planificación gubernativa", así como comisiones operativas tanto de directores de unidades de planificación bajo la coordinación del director de la respectiva unidad planificadora del Ministerio, y otros directores de unidades sustantivas o socio-económicas cuya coordinación operativa o concreta de actividades, resulte de interés primordial para la eficacia deseada del sector como tal en lo que atañe a esfuerzos complementarios y simultáneos entre dos o más instituciones del mismo.

Los Ministerios debidamente transformados en lo esencial en órganos reguladores, dispondrán de unidades internas de planificación y presupuesto que deberán asumir no sólo las tareas de programación interna sino también las pertinentes al sector, reemplazando así a las secretarías sectoriales de planificación existentes hoy día y creadas por Decreto Ejecutivo. En tal sentido, las Direcciones sustantivas del Ministerio que emerjan como necesarias, tendrán básicamente un rol de apoyo directo al Ministro en la labor de éste de regular sobre las instituciones del Sector vía directrices, y coordinarán estrechamente su trabajo con la unidad ministerial de planificación sectorial y de presupuesto referida arriba, de suerte que en conjunto, todas ejerciten una tarea integrada de planificación sectorial o del sector como tal, ministerio incluido.

2. COMO MEJORAR LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA IMPACTAR MAS EFICAZMENTE EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DEL PAIS Y LA PARTICIPACION CIUDADANA?

2.1 Obligatoriedad, plazos y contenidos de los planes de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales

El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales Nacionales deberán ser de acatamiento obligatorio por toda la Administración Pública de nivel nacional, y enmarcarán vinculantemente el contenido de los respectivos planes regionales, así como constituirán las fuentes de referencia obligada de políticas y regulaciones de interés y nivel nacional, para los cantones, dentro de una clara determinación de lo que debe ser una necesaria, razonable y consistente jerarquización de decisiones y normas de competencia nacional, regional y cantonal. La Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, contempla importantes normas en este sentido, aunque el principio deberá de entronizarse en la Constitución Política para que adquiera el mayor rango posible y demuestre la voluntad política nacional de producir la máxima transparencia y responsabilidad personal por los aciertos y desaciertos de quienes dirigen las instituciones a nivel superior, y como una complementación necesaria al actual Art. 11 constitucional, el cual, hemos dicho, es vago o ambiguo.

Competerá al nuevo órgano central de planificación y presupuesto, valorar en el plazo inmediato las incompatibilidades entre tales planes que se presenten a su conocimiento entre jurisdicciones, y arbitrar entre las partes. Si no hay acuerdo, elevarían ante el Presidente de la República y ante los Ministros rectores de sector según sea el caso, los respectivos proyectos de resolución sobre tales diferendos. Las resoluciones presidenciales o ministeriales en esta materia, podrían ser entonces recurridas ante el órgano constitucional superior, como lo es la Sala IV.

El Plan Nacional de Desarrollo se caracterizaría por tener un contenido estratégico y global sobre la problemática y soluciones que corresponden al Presidente de la República disponer en materia de desarrollo social y económico del país, pues el detalle de sectores lo asumirá cada Ministro Rector en el respectivo Plan Sectorial. Dicho Plan Nacional precederá necesariamente a la formulación presupuestaria de todos los entes e instituciones vinculadas. En tal sentido, tanto a nivel nacional como a nivel de cada ministerio e institución descentralizada, así como en los órganos y organismos jurisdiccionales menores, la función de formular y supervisar la ejecución de los presupuestos institucionales en su ámbito, estará integrada con la función de formular y supervisar la ejecución del respectivo Plan de Desarrollo.

Lo anterior implica la creación de un nuevo y muy selecto Ministerio u oficina central de planificación y presupuesto, que integre lo que es hoy MIDEPLAN con la Autoridad Presupuestaria y la Dirección de Presupuesto Nacional, y que resuma asimismo una capacidad de análisis, asesoramiento, arbitraje, control y evaluación, de lo que será la formulación y ejecución de planes regionales y sectoriales. Implica asimismo un nuevo Ministerio de Hacienda y de Crédito Público dedicado a las funciones de ordenar y conducir lo pertinente a la racionalización y generación de las finanzas públicas y del manejo del crédito público, sin distraerse con la actividad de formulación presupuestaria. Igual simbiosis funcional debe darse a nivel de toda institución pública, sea ministerial, descentralizada, regional o local.

El Plan Nacional de Desarrollo sería así el documento sobre el cual el Presidente de la República controlaría la gestión de su Gobierno y reportaría al país y a la Asamblea Legislativa. Lo mismo se dará en el caso de los Ministros Rectores de Sector, y con los organismos y órganos o jerarcas regionales de que se habla en este modelo, al igual que a nivel de Municipalidades. Serían asimismo dicho Plan y los Planes Sectoriales, el marco referencial de análisis y seguimiento en Consejo de Gobierno así como en los Consejos Económico y Social referidos arriba.

Con miras a asegurar al máximo un proceso de participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de dichos Planes, con capacidades concretas para exigir cuentas, se crearían los mecanismos de participación de dicha sociedad civil bajo los siguientes criterios:

1. Un Consejo Nacional Consultivo del Presidente de la República, que funcionaría como mínimo una vez al mes o extraordinariamente cuando el Presidente y el Consejo lo acuerden. Estaría integrado por representantes de las cúpulas nacionales de las principales organizaciones empresariales, gremiales y sociales vinculadas a los procesos de desarrollo económico y social del país. En la región o provincia se establecerían estructuras paralelas según se plantea abajo, ya que tenemos claro que las cúpulas nacionales no representan adecuadamente en todo sentido a los grupos de interés homólogos en el ámbito territorial menor que es la provincia y los cantones, pues hay problemas distintos aún cuando sea válido el contar con estrategias y políticas nacionales comunes a todo grupo o actividad económica y social.
2. Comisiones Consultivas en cada Sector de actividad, que cada Ministro Rector de Sector activará y reunirá también un mínimo de una vez al mes, con representación de los principales grupos de interés del Sector.⁷⁰

⁷⁰ Una cosa es Consejos Consultivos para asesorar a los Ministros rectores que representan al Gobierno o Poder Ejecutivo del ramo, y otra cosa es Consejos Rectores de Sector como algún candidato político plantea en su propuesta de Programa de Gobierno. Tal noción es peligrosa, además de que para instaurarla se requeriría una reforma constitucional. Sin embargo, la peor consecuencia sería la de "colegiar" la responsabilidad política que corresponde a un Ministro unipersonalmente. El que al día de hoy no hayan nuestros políticos y grupos de interés entendido y querido aplicar la clarísima y contundente noción de responsabilidad unipersonal de cada Ministro como rector de sector por el desempeño de su Ministerio y de los entes descentralizados de su sector, "inaugurando" así la activación de una necesaria plataforma que ya existe sobre rendición y exigencia de cuentas, no significa que el país vaya a funcionar mejor con órganos colegiados sectoriales que sustituyan a cada Ministro en la dirección o conducción de los procesos de Gobierno. De nuevo, el problema es de fondo, es de cultura política, y este libro busca aportar evidencia convincente de que ningún esquema va a funcionar si no reconocemos y cambiamos nuestras actitudes y comportamiento político.

En ambos casos, estos órganos deberán pronunciarse formalmente ante estos Jerarcas en cuanto a contenido y forma de los respectivos planes, sin que ello se entienda como mandatorio para éstos. Su labor mensual sería la de supervisar la ejecución de cada Plan de Desarrollo, y asesorar al Presidente o al Ministro respectivo sobre aspectos que ameritan ajustes o rectificaciones, así como pedir cuentas con sentido de oportunidad sobre la marcha de los procesos, y no después.

2.2 Los Programas electorales de partidos políticos y su vinculación inmediata a los planes de Gobierno

Para lograr los anteriores enunciados, vemos como una nueva y sana práctica que los Partidos Políticos con candidatos a la Presidencia de la República, quedarían obligados a inscribir ante el Tribunal Supremo de Elecciones su respectivo Programa electoral de Gobierno seis meses antes de las elecciones, y dicho Tribunal tendría la potestad de no autorizar el inicio de campaña electoral al Partido cuyo Programa electoral de Gobierno no reúna requisitos de contenido y forma que aseguren que el mismo ofrece o plantea al electorado, una sana crítica y una alternativa ideológica o programática distinta o semejante, y razonada, a lo que viene siendo la gestión política e institucional del Gobierno de turno.⁷¹

Lo anterior evitaría que las propuestas electorales de partidos políticos resulten enunciados propositivos abstractos que no siempre permiten al elector determinar a qué identificación realista de problemas y de la marcha del Gobierno en ejercicio, responden realmente.

En tal sentido, el Programa electoral de Gobierno del Partido político que haya ganado las elecciones cada 4 años, se constituirá a partir del 8 de mayo respectivo, por Decreto Ejecutivo, en el Programa de Gobierno durante los primeros tres meses de la Administración, y el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales respectivos, deberán ser promulgados por Decreto Ejecutivo al inicio del 4º mes de Gobierno. Deberán definir los alcances de la gestión a realizar en los siguientes tres años y medio, y señalarán ejes de trabajo de más largo plazo cuando ello sea esencial para hacer valer la importancia de acciones o inversiones que deberán continuar en una Administración diferente para que la opinión pública y los partidos políticos estén adecuadamente informados y manifiesten su oposición oportuna o sus criterios que permitan enriquecer y ajustar tales líneas de trabajo con una mayor viabilidad política en su ejecución.

La Contraloría General de la República actuará como el órgano fiscalizador según la vigente Ley No. 8131 de presupuestos públicos, de manera que ningún gobierno podrá reformar o suplir el vigente Plan Nacional de Desarrollo ni los planes sectoriales, si no es vía decreto ejecutivo debidamente justificado en términos de las prioridades y objetivos ya normados en el vigente Plan, de manera que la Contraloría deberá garantizar para el país, y denunciar ante la Asamblea Legislativa si es pertinente, o aplicará la competencia autorizativa de PAOs que su Ley Orgánica y dicha Ley No. 8131 le otorgan, para hacer saber al equipo de gobierno entrante que el procedimiento aquí establecido –según sea éste adecuadamente recogido en la Ley Marco que se propone- será de obligado acatamiento por el Gobierno y sus entes.

⁷¹ En nuestros planteamientos tempraneros sobre Administración Pública, recordamos que desde 1976 elaboramos un conjunto de diferencias básicas entre lo público y lo privado como ya hemos referido en el Capítulo anterior. La primera gran diferencia era precisamente la que planteaba la necesidad de reconocer que el Programa electoral del Partido que ganara las elecciones debía convertirse naturalmente en la fuente del Programa de Gobierno, y que ello exigía de actitudes y habilidades especiales por parte del funcionario público en general y del especialista en Administración Pública en particular con respecto al administrador privado o de negocios. Véase el Cap.1 de nuestro libro ya citado,

2.3 Los planes reguladores del desarrollo cantonal

Las municipalidades quedarían obligadas a trabajar con base en planes de desarrollo de mediano plazo (cuatro años), y sobre ellos justificarán su programación presupuestaria anual. En tal sentido, la Contraloría General de la República verificará la correlación entre tales planes y los proyectos de Presupuesto anual de las municipalidades.

El Cantón como tal contaría con un plan de desarrollo integral, o plan regulador del territorio del Cantón, elaborado por la Municipalidad respectiva con el concurso obligado de los gerentes y juntas directivas de las empresas o instituciones cantonales de servicios públicos referidas abajo en la sección sobre Organización.

Se aseguraría igualmente la consulta con los representantes de las asociaciones de la sociedad civil y agrupaciones empresariales organizadas por Distrito o a nivel del Cantón y debidamente registradas en la Municipalidad respectiva y que no sean miembros activos de las juntas directivas de las aquí llamadas empresas cantonales de servicios públicos, según se desarrolla esta idea abajo. Su aprobación se hará por mayoría calificada por el Concejo Municipal, posterior a una asamblea pública cuasi-plebiscitaria donde, además del público interesado, participen los regidores, el Alcalde, los Gerentes Cantonales y los miembros de las Juntas Directivas de dichas empresas cantonales de servicios públicos, dentro de los primeros tres meses del inicio de una nueva Administración gubernativa.

Tales planes podrán ser revisados y ajustados o corregidos por la misma vía, cuando ello sea requerido según las circunstancias y las justificaciones racionales de cualquiera de los participantes en el proceso de formulación de los mismos.

Las instituciones o empresas cantonales de servicios públicos, y cada Municipalidad como tal, ajustarán estrictamente sus presupuestos anuales de gastos al orden de prioridades y programático de tales planes. Las primeras deberán articular éstos con los requerimientos del plan regional respectivo y demás planes nacionales que marquen políticas o prioridades y pautas técnicas en sus campos a nivel cantonal.

Habrà en cada Cantón una Junta Cantonal de Planificación, constituida por dos representantes de los Gerentes Cantonales referidos, tres representantes de la Municipalidad designados por el Consejo Municipal a propuesta del Alcalde, y tres representantes de las asociaciones de la sociedad civil y empresariales designados en la asamblea cuasi-plebiscitaria mencionada arriba a propuesta de dichas asociaciones. Esta Junta será una instancia de apelación y resolución de primera instancia en cuanto a diferendos sobre el Plan Regulador del Cantón entre los distintos grupos e instituciones participantes. Sus resoluciones serán apelables sólo ante la Municipalidad. Con respecto a diferendos entre Cantones y entre jurisdicciones cantonales y regionales, los mecanismos de resolución serán los que se estipulan abajo, en "Organización Pública".

3. Hacia una necesaria organización pública y social, por fin, por regiones o provincias. La descentralización integral necesaria

3.1 Nuevas y autónomas Corporaciones Provinciales de Desarrollo, y Presidentes-Gobernadores de elección popular

Independientemente de que llegue a prevalecer en Costa Rica la noción de región o provincia, consideramos esencial que el país dé el gran salto hacia la constitución de un nivel de gobierno intermedio entre la nación y el cantón, autónomo con respecto a ambos, pues de ello dependerá el equilibrio justo para compensar no sólo la generación de nueva riqueza tributaria entre cantones fuertes y débiles y con ello lograr un mejor desarrollo socio-económico de todos ellos, sino para compensar la intermediación política entre las estructuras nacionales de Gobierno que seguirán existiendo por fuerza, y aquéllas cantonales que implican, en nuestra propuesta, tanto al régimen municipal como lo conocemos hoy día, como a nuevas modalidades de proyección estatal y social caracterizadas por una fuerte y real participación del ciudadano-usuario en la conducción de tales modalidades institucionales-empresariales.

Es por ello que resultaría fundamental crear las Corporaciones Provinciales de Desarrollo como entes de desarrollo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Estarían a cargo de un Presidente-Gobernador corporativo deseablemente de elección popular, elección que se realizaría simultáneamente con la elección del Presidente de la República. Los candidatos podrán ser propuestos por partidos políticos nacionales o provinciales, o bien por grupos o asociaciones de la sociedad civil de la Provincia.

Contarían dichas Corporaciones con una planta administrativa y técnica mínima de asesoramiento al Presidente y a sus órganos superiores según se define abajo, financiada con aportes de los presupuestos de todas las instituciones de cada Provincia o Región, incluidas Municipalidades, a determinarse reglamentariamente.

Contarían, como órgano corporativo superior, con una asamblea general con representación mayoritaria de las municipalidades de la Provincia a razón de tres munícipes por municipalidad más los respectivos Alcaldes; además, participarían en dicha asamblea los gerentes de las instituciones-empresas provinciales de servicios públicos que funjan como coordinadores de los respectivos sectores de actividad pública en la Provincia, de acuerdo con la organización sectorial definida por el Presidente y el Ministro de Planificación y Presupuesto a nivel nacional. Dicha asamblea se reuniría al menos una vez cada dos meses, y aprobará el Plan de Desarrollo Provincial. Será también la instancia de resolución de diferendos entre los órganos constitutivos de la Corporación, a saber: el Presidente de ésta, el Consejo Directivo, las empresas provinciales de servicios públicos, las municipalidades como tales cuando ello sea esencial y válido, y las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Participarán en dicha Asamblea, además, representantes de las cúpulas provinciales de los principales grupos de actividad social, sindical y empresarial de la provincia, según estén aquéllos registrados y debidamente validados en el Despacho del Presidente de la Corporación Provincial.

Habrà un Consejo Directivo presidido por el Presidente provincial, que será el órgano deliberativo superior de la Corporación, constituido por los Alcaldes de la Provincia, dos representantes de las empresas provinciales de servicios públicos designados de entre los coordinadores de sector referidos arriba –uno, por los sectores sociales, y otro por los sectores económicos-, y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil, a saber: uno sindical, uno empresarial y uno de las organizaciones sociales o comunitarias, designados también de entre los representantes respectivos en la Asamblea General. Este Consejo Directivo constituirá un foro de discusión para la formulación y ejecución del Plan Regional de Desarrollo, así como para el análisis de problemas y ajustes necesarios al Plan. Asesorará al Presidente de la

Corporación, pero no podrá impartirle órdenes ni instrucciones. Sin embargo, podrá vetar sus decisiones siempre vinculadas a la ejecución del Plan, lo cual obligará a referir el diferendo a la Asamblea General de la Corporación, la cual decidirá en vía administrativa. Los interesados siempre podrán llevar en alzada sus derechos de apelación ante los órganos pertinentes, incluso ante el órgano central de planificación si es materia que compete a éste, o bien a los respectivos Ministros rectores de Sector cuando se trate de evidentes diferencias con políticas nacionales sectoriales, o al Presidente de la República si se trata de diferencias con políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Además de las rentas que se identifiquen para su propia administración, la Corporación podrá tramitar y obtener empréstitos nacionales y extranjeros tanto para actividades de inversión productiva, infraestructural o social extraordinarias y temporales, o bien para canalizar dichos recursos hacia los distintos organismos constitutivos de la misma como pueden ser las municipalidades de la Provincia o las empresas provinciales y cantonales de servicios públicos. Los empréstitos deberán estar directa y claramente vinculados a actividades en el Plan de Desarrollo Provincial o Regional, sea desde su promulgación misma o por la vía de posteriores modificaciones al mismo, y su factibilidad financiera, administrativa y técnica deberá ser aportada por la Corporación de manera explícita o de lo contrario el órgano central de planificación y presupuesto denunciará y vetará tales iniciativas, para que el Presidente de la República resuelva, sin menoscabo del derecho de apelación que la Corporación tendrá a su disposición dentro del marco legal vigente. En tal sentido, dicho órgano central de planificación y presupuesto podrá asesorar técnicamente a las Corporaciones que así lo soliciten en las materias de su interés.

Igualmente, la Corporación será el canal de recepción y transferencia de los recursos presupuestarios anuales que el Ministerio de Hacienda y cada institución autónoma nacional deberán trasladar a las nuevas empresas provinciales y cantonales aquí creadas y que nacen del seno de tales entes nacionales y ministerios, a través de cuentas distintas según el origen de los recursos, con subcuentas según el destino de éstos.

Por vía del plan de desarrollo regional, la Corporación tendrá competencias de tutela y de la consecuente exigencia de cuentas sobre todo el aparato institucional público no municipal que opere en la Provincia o Región, en todos aquellos campos de actividad social y económica objeto de regulación en el mismo plan.

La Corporación podrá convocar a la población de la Provincia a plebiscito, con el fin de lograr consenso sobre nuevas fuentes de financiamiento adicional en forma de contribuciones específicas, o bien temporales, para atender de manera más eficaz problemas específicos de desarrollo en la Provincia, de acuerdo al Plan de Desarrollo Provincial y a programas de inversión específicamente diseñados y publicitados para respaldar la decisión. Tales iniciativas las llevará a cabo la Corporación ya sea que se trate de inversiones o programas intercantonales, o sea que se trate de esfuerzos encaminados a dotar a cantones específicos de infraestructura o servicios prioritarios con base en una determinada estrategia de solidaridad provincial en cuanto a los Cantones más pobres o menos pudientes.

En tal caso, los órganos nacionales de recaudación tributaria, o bien las municipalidades respectivas, o bien las empresas provinciales o cantonales de servicios públicos, podrán actuar como cajas recaudadoras de tales nuevas contribuciones. La administración de la construcción y manejo de las obras o servicios será realizada preferentemente por tales empresas provinciales o cantonales de servicios públicos cuando ello sea idóneo, o bien por contratación a empresas privadas si ésta resulta la mejor opción en todo sentido, o a través de acciones de las mismas organizaciones empresariales o de la sociedad civil representadas en la Corporación, o bien a través de las respectivas municipalidades o de nuevas o temporales empresas municipales creadas para tal fin.

En todo caso, la discusión y decisión de tales opciones se dará en el seno de la Asamblea General, a propuesta del Presidente-Gobernador de la Corporación. Sólo en casos excepcionales de evidente interés y conveniencia para la Provincia, o por inopia del marco institucional disponible,

podrá la Corporación como tal adoptar inversiones o programas bajo administración suya temporalmente, disponiendo desde un inicio los términos, plazos y criterios bajo los cuales se transferirá la actividad a una jurisdicción o ente existente de la Provincia o del cantón, una vez consolidada dicha actividad.

Fortalecimiento de un vínculo entre las nuevas Provincias y el Gobierno de la República

Con miras a fortalecer e institucionalizar a la provincia o región como puente entre la nación y el cantón, se crearía un Consejo Nacional de Desarrollo Regional integrado por los Presidentes-Gobernadores y el Presidente de la República, el cual se reunirá ordinariamente cada dos meses, y extraordinariamente cuando el Presidente de la República o los Presidentes-Gobernadores lo convoquen. El Presidente de la República procurará realizar reuniones extraordinarias de dicho Consejo con su Gabinete, de forma que se promueva un intercambio efectivo entre Jerarcas rectores de sector, y aquellos de regiones, hacia una óptima homologación de intereses políticos e institucionales entre ambos ámbitos de acción estatal, tanto en el proceso relativamente corto a principios de cada Administración para formulación de los respectivos planes nacionales, sectoriales y regionales, como en el más prolongado proceso para la ejecución de aquellos durante el resto del período de cada Administración.

3.2 Emergentes instituciones y empresas provinciales y cantonales de servicios públicos

Las actuales estructuras constituídas por las Direcciones Regionales de ministerios e instituciones descentralizadas nacionales, pasarían a constituirse, salvo en casos de calificadas excepciones según se menciona abajo, con todos los recursos humanos, materiales, infraestructurales y financieros desconcentrados en el territorio con que cuentan hoy día, más aquellos restantes que puedan y convenga transferir desde sus sedes en San José en el término del siguiente año posterior a la vigencia de la eventual Ley Marco, en instituciones provinciales de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa de su gestión, con respecto a las actuales sedes centrales en San José, quedando sujetas a dirección política o gubernativa de los actuales órganos superiores de cada ente –ministros, o bien los gerentes de autónomas en consulta con la respectiva Junta Directiva-, en los mismos términos definidos para el Presidente de la República y para cada Ministro Rector de Sector, a saber: directrices formalmente emitidas y sustentadas en el respectivo plan de desarrollo, nacional o nacional-sectorial. Alternativamente, y si las condiciones políticas o sindicales así lo “aconsejaran”, podrían entonces constituirse como dependencias con máxima desconcentración administrativa, con personalidad jurídica instrumental.

Habría así un nivel provincial de dirección superior y de personal base esencialmente constituido con los recursos humanos adscritos hoy a las oficinas sede de dichas Direcciones Regionales en cada cabecera de región o de provincia. El resto de recursos humanos disponibles en la Provincia conjuntamente con los respectivos bienes muebles e inmuebles o infraestructurales, serían divididos y organizados, cuando ello fuere racional y augurare una mayor eficacia y productividad operativas, como unidades subsidiarias de la “institución madre regional” en cada cantón de la Provincia y con personalidad jurídica instrumental, o bien a nivel de distritos y comunidades cuando haya infraestructura y recursos humanos concretos que sólo pueden operar en tales niveles territoriales, lo cual se da en los casos concretos de educación y salud, y en programas de protección y asistencia a la niñez, en seguridad ciudadana, en asistencia técnica al campesino, etc.. La eventual Ley Marco dispondría que para este tipo de unidades menores, haya una situación de máxima desconcentración administrativa con respecto a la institución regional madre, con miras a asegurar una amplia autonomía administrativa para decidir sobre la asignación presupuestaria y de programas y prioridades regionales determinadas por la Junta Directiva Provincial de la naciente institución-empresa cada año.

Esto haría posible un mayor ámbito de discrecionalidad en las decisiones por parte de los órganos colegiados representativos de la sociedad civil referidos abajo. Estarían sujetas dichas emergentes instituciones cantonales, de esta manera, a dirección superior por parte de dicha Gerencia Provincial, dirección que deberá ser ejercitada de igual manera con sustento específico en el Plan Regional de Desarrollo respectivo o en pautas superiores que ajusten éste, promulgadas por la Asamblea General de la Corporación de Desarrollo Provincial. Podrán darse casos concretos como se anticipó en este mismo párrafo, en los que el personal regional de la institución, o su misma modalidad de trabajo, no hagan viable su posterior desagregación a nivel de Cantones, según se detalla abajo (como podría ser el caso de un IMAS, por ejemplo). En situaciones semejantes, se admitirá que solamente exista la respectiva institución de servicios públicos en su nivel regional o provincial, con capacidad de atención como lo puede haber hecho hasta ahora, de los Cantones respectivos. Esto se señalaría en Transitorios de la eventual ley marco o general. Sin embargo, en materia de salud y educación, la desconcentración máxima deseable se llevará hasta niveles de distritos y comunidades específicas, en los cuales los vecinos o usuarios constituirán los órganos directivos superiores de cada unidad prestataria de dichos servicios (colegios, escuelas; clínicas, centros de salud, EBAls), con la debida y equilibrada representación de técnicos, administradores y profesionales de dichos servicios. Sería entonces a nivel de distritos donde se configuraría una instancia o mecanismo de articulación técnica-administrativa del conjunto de esas unidades operativas.

En casos calificados de acuerdo a la naturaleza del patrimonio actual, de las tecnologías a manejar, de los requerimientos futuros de inversión y del carácter interprovincial e intercantonal de inversiones y administración de los servicios—como el ICE, los bancos comerciales del Estado, el INS, AyA, la CCSS con Hospitales, etc.— según se determine en el modelo elaborado a este nivel de detalle, se prescindiría de esta norma general en cuanto a la predicada autonomía de las actuales direcciones regionales, y en cambio se recomendaría un régimen jurídico que garantice una clara vinculación y adscripción de éstas con la institución madre en San José, propiciando incluso un carácter de “empresas subsidiarias” de derecho privado de propiedad central, o bien desconcentrando pero garantizando la máxima autonomía administrativa y presupuestaria para éstas, con un claro esquema donde se promueva al máximo la responsabilidad y la rendición de cuentas sobre resultados.

Téngase presente que en todo caso nuestro modelo busca dar solución global a los problemas operativos de todo ente público, a través de una modernización y flexibilización también globales e integrales de todas las leyes generales que regulan los sistemas de apoyo administrativo, según elaboramos en la sección corresponde al final de este Capítulo.

Las nuevas instituciones-empresas provinciales de servicio público, contarían entonces con un consejo directivo que será el órgano político superior de cada una, constituido de la siguiente manera: un representante de la institución homóloga con sede en San José, designado por el ministro o bien por el gerente general del ente central, y quien actuará como “comisario o fiscal” del desempeño de la institución; un representante de la respectiva Liga de Municipalidades de la Provincia o bien del conjunto de Municipalidades de acuerdo a decisión conjunta de los Alcaldes respectivos; un representante del Presidente de la Corporación de Desarrollo Provincial; y cuatro representantes calificados de las asociaciones sociales y productivas de la Provincia —en igualdad de proporción—, seleccionados por las organizaciones de cúpula regional debidamente registradas ante el Presidente de la Corporación. El Gerente Provincial será miembro con voz y con voto, y actuará como Presidente del órgano.

En el caso de las eventuales “empresas subsidiarias” provinciales referidas arriba, el Jerarca de la empresa pública central o bien su junta directiva, actuará con respecto a éstas mediante la emisión de acuerdos “accionarios”, que serán de acatamiento obligatorio para aquéllas. En estos casos también habrá una dirección superior de un órgano colegiado articulado con un órgano unipersonal ejecutivo, o Gerente, quien presidirá el órgano colegiado. La constitución de este órgano colegiado la determinará el ente central, pero propiciará una representatividad propia de la provincia respectiva semejante a la enunciada en el punto anterior, y según se definirá en el Reglamento de la Ley Marco.

A nivel cantonal, cada “institución-subsidiaria” resultante con personalidad instrumental, contaría también con un órgano colegiado como órgano directivo del ente, articulado con el Gerente Cantonal respectivo. Dicho órgano participará de los procesos de análisis de problemas, de decisiones y de supervisión de la marcha toda de la institución, incluidos aspectos presupuestarios, de empleo y de contratación administrativa, tendrá autoridad de decisión y podrá vetar decisiones del Gerente Cantonal, en cuyo caso el Gerente Provincial decidirá el diferendo inapelablemente, a menos que se trate de asuntos de contenido del Plan Regional de Desarrollo, en cuyo caso podrá dicho órgano elevar apelaciones ulteriores al Presidente-Gobernador de la Corporación Provincial de Desarrollo o bien a la Asamblea General de ésta. Estará dicho órgano colegiado a nivel cantonal constituido de la siguiente manera: un representante de la Municipalidad respectiva y cuatro representantes de las asociaciones sociales y productivas del Cantón que estén debidamente acreditadas ante la Municipalidad.

3.3 De la recomposición sectorial de las instituciones en cada provincia

El modelo que visualizamos determinaría a nivel operativo en cuáles casos de sectores institucionales específicos convendría integrar como una sola unidad organizativa o institucional en la respectiva Provincia, a conjuntos de instituciones que hoy operan como parte de un sector, aún cuando se diera la desconcentración máxima o descentralización que aquí hemos desarrollado como opciones válidas para el país.

Ejemplo de ello puede ser el Sector Agropecuario, en cuyo caso los recursos de todo tipo a transferir del MAG, CNP, IDA y SENARA, por ejemplo, se trasladarían a una sola “institución provincial” o “empresa pública” de desarrollo agropecuario, estableciéndose en el modelo los términos y plazos en que la homologación de los actuales patrones de empleo público y en otras áreas correspondientes a las cuatro instituciones, deberá concretarse.

Igual situación puede darse con respecto a los siguientes sectores e instituciones: i) los colegios vocacionales y agropecuarios del MEP, pasan al INA en cada Provincia; ii) con la totalidad de los servicios de salud del MSalud, pasan a la CCSS. Además, se puede lograr también con respecto iii) al MINAE y sus principales dependencias desconcentradas, integrándolas con el ICE y con AyA; y iv) diversos servicios sociales en manos del PANI, del IAFA y del MTrabajo, con el IMAS. Y varios otros casos vinculados. El objetivo: lograr que en las Provincias se realice operativamente la fusión de tales actividades en manos de ministerios que generan un gasto deficitario cada año, con los respectivos entes autónomos HOY superavitarios, y permitir que éstos puedan finalmente adquirir una dinámica presupuestaria y administrativa que las libere de las normales “subejecuciones” presupuestarias para que puedan inyectar todos sus recursos sanos y crecientes cada año en el mejoramiento de sus normales operaciones y, de paso, inyectar una nueva eficacia en aquellas actividades que en manos de ministerios, hoy día están sumidas en un deterioro creciente de su eficacia y productividad.

Estas nuevas modalidades se enriquecerían aún más con recursos frescos que el esquema plebiscitario referido a la Corporación Regional de Desarrollo arriba, así como el que se propone abajo para el régimen municipal, produciría por parte de nuevos aportes que los ciudadanos de la Provincia y de cada Cantón estarían sin dudas dispuestos a pagar al saberse ellos co-dueños reales, y administradores, de esa nueva organización pública y social tan cercana entonces a ellos.

Adicionalmente, se establecería que en cada Provincia, y en aquellos casos en que sea evidente la conservación relativa de la actual composición sectorial de los diversos entes o instituciones o empresas públicas resultantes, se daría una estricta delimitación sectorial para mejorar la coordinación operativa de las nuevas instituciones resultantes. Ello implicará determinar a cuál Gerente Provincial le corresponderá ejercer la “coordinación política y técnica” del nuevo tinglado institucional sectorial. El criterio genérico a seguir es el siguiente: los Gerentes Provinciales de las actuales direcciones regionales ministeriales respectivas, actuarían como

coordinadores políticos y técnicos de los sectores resultantes, y esto será definido en el eventual Reglamento de la Ley conforme a la tónica de cómo defina el Poder Ejecutivo nacional la organización sectorial nacional.

3.4 Del Régimen Municipal

El Régimen Municipal constituye el centro de gobierno del Cantón, y por ello cada Municipalidad tendrá la capacidad de iniciativa de activar y liderar el proceso hacia el plan regulador o de desarrollo del Cantón, en los términos arriba expuestos (en la sección sobre “Planificación Gubernativa”).

Adicionalmente, tutelaré todos los servicios públicos que se presten en el Cantón, no sólo mediante el derecho de tener representantes en todos los consejos directivos de dichos servicios públicos según se definió arriba, sino también asumiendo una capacidad de veto sobre las actividades que tales “instituciones” cantonalizadas, puedan efectivamente asumir en dicho ámbito territorial. Tal veto se manifestaría primero al interior de esos consejos directivos de estas instituciones o empresas cantonales de servicios públicos, o, posteriormente, ante la Gerencia Provincial, o bien ante la Asamblea General de la Corporación de Desarrollo Provincial, o bien ante el Jerarca central de San José ante quien responde finalmente la respectiva institución de acuerdo a la jerarquía de las políticas y normas gubernativas en juego.

Tal veto se fundamentaría en el respectivo plan regulador del Cantón, e implicaría la obligación legal de la institución respectiva a nivel de Provincia o Cantón, de paralizar la ejecución de la actividad pretendida hasta que no se resuelva el diferendo en la última instancia jurisdiccional (la Sala Constitucional). Ello obligará a una preclara determinación de objetivos y prioridades en el respectivo Plan Regulador del Cantón, y sobre todo, a un proceso negociador muy transparente, participativo y riguroso bajo el liderazgo de la Municipalidad respectiva, hacia la formulación de dicho Plan.

Asimismo, las municipalidades podrán realizar plebiscitos ellas mismas, o referendos, en coordinación con la respectiva Corporación Provincial de Desarrollo, para someter a la población del Cantón la conveniencia de contribuciones especiales y específicas para promover objetivos de desarrollo económico y social del Cantón. Esta potestad debe cada Municipalidad sustentarla en el respectivo Plan de Desarrollo o Regulador del Cantón, y será requisito sine qua non que la población tenga claro a la hora de la votación, en qué áreas o programas específicos de bienestar para ésta, y con qué criterios de factibilidad económica, social y financiera se cuenta, para la inversión efectiva y temporal de esos recursos así generados. Esto no irá en menoscabo de iniciativas semejantes de la Corporación Provincial de Desarrollo según se estableció arriba, pero requerirá de una detallada coordinación entre ambos niveles jurisdiccionales.

Prioritariamente, la Municipalidad deberá preocuparse de generar esos nuevos ingresos con amplia base y voluntad popular para canalizarlos hacia las actividades hoy en manos de instituciones nacionales que operan desconcentradamente en el territorio, pero ya convertidas –en nuestro modelo– en empresas cantonales de servicios públicos. Concretamente, se trataría de fortalecer las alianzas y convenios con esas resultantes “instituciones o empresas cantonales de servicios públicos” para mejorar infraestructuras, equipamiento de todo tipo, rubros de gastos que hoy son limitados en manos de agencias ministeriales locales o las correspondientes a agencias de entes autónomos nacionales.

El convenio Municipalidad-instituciones o empresas de servicios públicos, será el instrumento a desarrollar por ambas partes, pero siempre para satisfacer exigencias de la Municipalidad en cuanto a calidad y cobertura de tales servicios, sea por iniciativa propia o por exigencia de la comunidad misma. Tal convenio puede ser para acordar un mejoramiento de los servicios o bienes actuales mediante una inyección de nuevos recursos municipales a las nuevas instituciones o empresas de servicios públicos cantonales, o puede ser para crear una nueva “empresa cantonal” de servicios públicos específicos o diversificados con aporte de ambas partes.

Sólo en casos excepcionales a ser decididos en el consiguiente plebiscito y que requieran del financiamiento concomitante a ser decidido en ese plebiscito, podrá la Municipalidad respectiva asumir actividades hoy en manos de instituciones nacionales, como actividades propiamente municipales a través de la figura de nuevas empresas municipales de servicios públicos, propiedad de la Municipalidad pero de derecho privado, y con clara participación en su órgano superior o colegiado de los tipos de representación diversificada planteados arriba para las nuevas instituciones o empresas provinciales y cantonales de servicios públicos.

En casos en donde la Municipalidad no requiera de nuevo financiamiento del aquí indicado y con base en una auténtica identificación de necesidades no satisfechas de la población, ésta podrá asumir los servicios y bienes públicos que desee mediante mecanismos organizativos propios que el Código Municipal le permite, aún cuando sean semejantes a los que puedan estar prestando instituciones nacionales, siempre y cuando ello sea bajo condiciones que aseguren un mejoramiento cualitativo y de cobertura de la población atendida o no atendida por las agencias públicas no municipales.

Para mejorar su capacidad de análisis de problemas, de concertación, de negociación, de diseño, ejecución y supervisión del Plan Cantonal de Desarrollo o Plan Regulador, cada Municipalidad adoptará en su organización ordinaria interna un esquema sectorial que corresponda con los sectores institucionales definidos por el Poder Ejecutivo, de suerte que sus funcionarios asimilen una capacidad técnica realista y funcional que genere el máximo asesoramiento posible al Alcalde y al Concejo Municipal en la labor política y gerencial de alto nivel que ambos órganos deben llevar a cabo en nombre del Cantón.

4. CRITERIOS Y PRACTICAS EN CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS PUBLICOS

4.1 Por parte del Presidente de la República sobre la Administración Pública en su total conjunto

Debe corresponder al Presidente de la República controlar y evaluar el desempeño del total conjunto de la Administración Pública sobre la que tiene potestad de dirección gubernativa. El Presidente ejercerá dicho control integral con sustento estricto en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual será el instrumento de programación global que el Presidente deberá utilizar como marco de referencia obligado en las sesiones de Consejo de Gobierno, y será el instrumento sobre el que deberá informar a la Nación y a la Asamblea Legislativa cada 1° de mayo, o cuando sea requerido por alguna Comisión o el Plenario de aquélla. Los Ministros rectores de sector, tendrán en dicho órgano y en la antesala que significarán los Consejos Económico y Social referidos en este modelo, la obligación de informar de manera actualizada sobre la marcha de sus respectivos sectores en función de las prioridades y compromisos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ministerio de Planificación y Presupuesto, articuladamente con los dos Vicepresidentes, será el organismo encargado de proporcionarle al Presidente de la República un recuento evaluativo integral del grado de ejecución de dicho Plan Nacional de Desarrollo.

Para tal fin, el Ministerio referido establecería, en consulta con el Presidente y con los dos Vicepresidentes, los criterios precisos aunque sencillos y manejables por funcionarios de distinto nivel, de programación y ejecución presupuestaria articulados al contenido estratégico y programático del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales, que permitan un control permanente de la ejecución así como una evaluación también permanente sobre la marcha, e integrada al final de cada año, sobre la eficacia y productividad con que dicha ejecución se ha

logrado. Toda institución pública en este ámbito de referencia, deberá asegurar la existencia de una oficina o unidad de planificación y programación presupuestaria altamente especializada y capaz de apoyar al órgano político superior del ente en cuanto a los requerimientos que dicho Ministerio planificador estará imponiendo para facilitar de manera oportuna y sólida dicha labor de control y evaluación por parte del Presidente de la República.

El Informe anual o parcial del Presidente, deberá ofrecer una narración que permita comprender cómo el total los recursos públicos presupuestarios programados para el año –tanto el Presupuesto Nacional como los de toda la Administración Descentralizada-, han conducido o han permitido el logro de los resultados previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuáles factores incidieron significativamente, de manera positiva o negativa, en la generación de dichos resultados, y qué ajustes o rectificaciones hará para el siguiente período.

4.2 Por parte de cada Ministro rector de sector, sobre las instituciones descentralizadas

Cada Ministro rector de sector, por su lado, controlará y evaluará el desempeño de las instituciones y actividades puestas bajo su ámbito de dirección política por el Presidente de la República. Para ello, se sustentará en los criterios metodológicos y de programación presupuestaria que el órgano central de planificación y presupuesto establezca genéricamente, y complementará éstos con los criterios específicos que convengan para su sector.

En este sentido, cada Ministro ejercerá así un control constante sobre el desempeño de su propio Ministerio y de las instituciones bajo su mando político, y podrá pedir cuentas continuamente, tanto a través del representante comisarial que tendrá en cada junta directiva, como a través de los mecanismos de representación y participación de los mismos jefes de tales instituciones y de representantes de grupos de interés, según se definió en “Organización Pública”, arriba, a saber: el consejo nacional sectorial, la comisión consultiva del sector, y la comisión técnica de planificación sectorial.

Cada Ministro sectorial deberá contar con una oficina altamente especializada en materia de planificación y presupuestación, con proyección en dos ámbitos: el interno propiamente del Ministerio cuando la magnitud de éste lo amerite, y el externo sobre el sector. Será un órgano de apoyo y asesoría permanente del Ministro y de los órganos superiores del sector como tales, en el análisis de situaciones, en la definición de pautas y métodos de planificación y presupuesto, y de control y evaluación técnicos del desempeño de todo ente del sector.

Corresponderá a cada Ministro el envío a las instituciones bajo su ámbito sectorial, de las necesarias y bien fundadas directrices en materia del plan sectorial y de la programación presupuestaria que aquéllas deben atender cada año. En esta tarea, el órgano central de planificación y presupuesto elevará al Consejo de Gobierno su propuesta de directrices generales y particulares según su visión, y será este órgano el que se pronuncie y recomiende al Presidente de la República, lo cual debe constar en Acta de la o las sesiones respectivas de dicho órgano. Igualmente, corresponderá a cada Ministro sectorial disponer, sometiéndolas a discusión en el respectivo Consejo Económico así como en el Consejo Social, las directrices específicas que considere necesarias emitir a los entes autónomos de su sector de acuerdo al respectivo Plan Sectorial de Desarrollo. Tales directrices presupuestarias las deberá remitir cada Ministro sectorial a la respectiva Comisión de la Asamblea Legislativa con el fin de que éstas se mantengan debidamente informadas y puedan pedir cuentas cuando lo consideren conveniente.

Las instituciones descentralizadas de cada ramo o sector, remitirán copias de su presupuesto –debidamente regionalizado- a presentar a la Contraloría General de la República (mientras no se modifique la Constitución Política), tanto al respectivo Ministro rector asignado como al Ministerio de Planificación y Presupuesto, para que éstos analicen y evalúen la congruencia del presupuesto con el plan sectorial respectivo y con el plan nacional de desarrollo. Cualesquiera comunicaciones

de alerta a la Contraloría General de la República cuando no haya tiempo o éxito para lograr los necesarios ajustes institucionales ante alguna incongruencia, se harán a la Contraloría a través de dicho Ministerio y no directamente por cada Ministro rector de sector.

El Ministro rector de sector elaboraría un informe evaluativo anual sobre la relación planes y presupuestos del sector, en términos de logros y dificultades, para remitir a la Comisión Legislativa respectiva con el Informe Presidencial el 1° de mayo. Deberá estar disponible para informar personalmente ante aquélla, o bien en Plenario cada vez que se le cite según se definió arriba en la sección de “Dirección gubernativa o interorgánica”, y enfrentará las consecuencias previstas ante cualquier voto de censura por parte del Plenario.

La necesidad de fortalecer, no debilitar, las auditorías internas

Cada ministerio y ente autónomo o empresa de participación estatal, por su lado, tendrá obligatoriamente una unidad de auditoría interna debidamente dotada del presupuesto y personal especializado que le permita actuar con total propiedad e independencia técnica en el control integral de la legalidad de las operaciones presupuestarias institucionales y la incidencia que ello puede tener sobre el desempeño y eficacia o eficiencia de la institución en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Dicha unidad dependerá del Secretario Permanente del Ministerio respectivo, y de la junta directiva del ente o empresa pública pertinentes. Corresponderá al Poder Ejecutivo – Presidente de la República y Ministro de Hacienda y Crédito Público- la promulgación del Reglamento de Trabajo de dicho sistema de auditorías internas de toda la Administración Pública, para lo cual recabará el criterio formal de la Contraloría General de la República.

4.3 Por parte de la Asamblea Legislativa sobre la Administración Pública

La Asamblea Legislativa se organizaría, como se dijo arriba, por comisiones que correspondan a la organización sectorial dictada por el Poder Ejecutivo vía Decreto Ejecutivo, sin menoscabo de otras comisiones no vinculadas a dicha organización sectorial.

Los Diputados que ejercieran como “ministros sectoriales sombra” podrán pedir las cuentas que requieran a los Ministros rectores en cualquier momento de la marcha de las labores ordinarias del Ministerio e instituciones respectivas. Serán quienes asuman en Comisión o en Plenario, la coordinación y representatividad de su fracción en cuanto a los cuestionamientos o análisis sobre la labor ministerial, sea casuísticamente o sobre la base de los informes anuales o parciales que cada Ministro deba presentar a la Asamblea.

La Asamblea Legislativa conocería anualmente los Informes del Presidente de la República y de los ministros rectores de sector, y dedicaría hasta un mes posterior al 1° de mayo a analizar y pronunciarse en Comisiones y en Plenario, sobre los alcances del grado de cumplimiento o incumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los respectivos planes sectoriales de desarrollo, y será en ese plazo que podrán pedir votos de censura a ministros sobre la base de dichos Informes. Para ello, cada Ministro rector de sector deberá remitir a la Comisión respectiva de la Asamblea Legislativa, al inicio de la Administración y según las fechas señaladas en la Ley Marco, el plan de desarrollo del sector.

La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Presupuesto de la República cada año, también requerirá que dicho proyecto de Presupuesto conforme lo remita el Ministerio de Planificación y Presupuesto, refleje con detalle causal cómo se insertan en él, primero, las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo para cada ministerio o para el conjunto de éstos, y segundo, cómo se articulan a él o con él las prioridades definidas para las diversas instituciones descentralizadas, de manera que sea viable para las Comisiones legislativas respectivas el analizar y entender cómo el Gobierno de la República busca alcanzar objetivos institucionales que rebasan el ámbito de acción directa de cada Ministerio como tal.

Adicionalmente, podrá la Asamblea Legislativa tener una base comparativa clara y concreta para analizar y evaluar el siguiente Informe ministerial anual sobre cada sector como tal.

La Asamblea Legislativa deberá tener en la Contraloría General de la República, al organismo especializado que podrá controlar y evaluar situaciones de la Administración Pública para conocimiento de dicha Asamblea con un nivel de profundidad técnica y administrativa, sobre la marcha de la ejecución de labores o bien sobre la base de los respectivos Informes anuales presidencial y de ministros rectores. Esto lo hará dicha Contraloría de oficio como corresponde a su labor fiscalizadora sobre la ejecución presupuestaria, o bien a solicitud de cualquiera de las Comisiones legislativas o del Plenario mismo de dicha Asamblea. Dicha Contraloría deberá asegurar también su capacidad interna de análisis por sectores de actividad. No podrá dicha Contraloría en ningún momento, paralizar la actividad administrativa del Gobierno Central o de ente autónomo alguno por razones o cuestionamientos que no sean de estricta legalidad del gasto.

4.4 De los Presidentes de Corporaciones Provinciales de Desarrollo

Para efectos del sistema de responsabilidad administrativa de que se habla abajo, cada Presidente de Corporación Provincial de Desarrollo sería considerado el Jerarca de la Provincia. Asimismo, lo serán los Gerentes Provinciales de las nacientes instituciones-empresa de servicios públicos, y los Alcaldes Municipales.

Correspondería al Presidente corporativo controlar y evaluar la totalidad del desempeño del aparato institucional al servicio de la Provincia y representado debidamente en la Asamblea General, ante la cual deberá dar cuentas anualmente cada 2 de mayo, de manera casi paralela a cuando las rinda el Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa. Igual deberá hacerlo el respectivo Alcalde ante el Concejo Municipal y ante el pueblo, en Cabildo convocado para tal fin cada 3 de mayo.

El Presidente Corporativo ofrecería su informe anual sobre el estado de la Provincia, con pleno sustento en el grado de cumplimiento del Plan Regional o Provincial de Desarrollo, dividiendo dicho Informe en: a) lo que compete a sus funciones propiamente y realizaciones a nivel de la Corporación, así como en b) lo que son funciones de los demás cuerpos u órganos y organismos integrantes de la Asamblea General. Adicionalmente, reportará sobre: c) el grado de dificultad o apoyo obtenido en el trabajo de la Corporación, de los organismos y estructuras nacionales. Finalmente, el Informe deberá contener una narración clara de los retos inmediatos y mediatos, y las medidas correctivas que deben tomarse para enfrentarlos con éxito de acuerdo a la estrategia de desarrollo provincial contenida en el Plan de Desarrollo Provincial, o bien para corregir dicha estrategia con sentido de oportunidad.

4.5 De la Contraloría General de la República, sobre las *Administraciones*

De la Contraloría General de la República, hemos dicho casi todo lo que se puede decir. En el régimen presente, o en el aquí planteado, estaríamos ante un caso de relativa complejidad institucional si se pretendiera que también este importante órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa debe fracturarse según los ámbitos territoriales en que se reorganice la estructura gubernativa según se propone en el resto de este Capítulo IV.

De hecho, vemos razones técnicas y administrativas, pero también políticas, que aconsejarían mantener a la Contraloría como un órgano central auxiliar de la Asamblea Legislativa, para que ésta tenga un soporte técnico tan valioso como éste para poder ejercitar una vigilancia real –o control político- sobre todo el aparato gubernativo nacional en sus distintos ámbitos territoriales. Y, que el país cuente con **un órgano único fiscalizador, que ejerza la visión unitaria e integral que se requiere para hacer que ese nuevo aparato gubernativo funcione como debe**, pero sufriendo la Contraloría los cambios internos que garanticen que sus cuadros técnicos podrán

ejercer una eficaz fiscalización *ex ante* y *ex post*, mas también *durante*, sobre las distintas *Administraciones* territoriales. **Si la Contraloría hace bien su trabajo, el nuevo sistema político e institucional funcionará correctamente, tal y como sostenemos que debe, puede y tiene que hacerlo de inmediato**, sin esperar a cambios de sistema político.

Un análisis crítico integral sobre qué anda mal en la Contraloría hoy, y desde hace mucho, puede encontrarlo el lector como un caso en Apéndices. Esto le dará una idea global e integral de nuestra percepción diagnóstica sobre este importantísimo órgano fiscalizador. Las acciones correctivas, han de tomarse ya, sin esperar a nuevas reformas legales de ningún tipo. **La Contraloría, ha sido nuestra crítica a lo largo de todo el presente estudio, ya incumple ostentadamente y con graves consecuencias para la buena marcha del país y de su sistema político e institucional.**

APENDICES: lo que sí se puede hacer en Costa Rica con visión, voluntad y liderazgo. Casos de nuestra vida real

Apéndice 1. EL CASO DEL ICE: ¿VENDER, TRANSFORMAR O ABRIRLO A COMPETENCIA?⁷²

Nuestra percepción es que no se sabe hoy a ciencia cierta si el interés del país debe ser el de vender el ICE en muy “buenos términos” respondiendo a un objetivo fiscal, es decir, para utilizar los ingresos resultantes en bajar la deuda pública y con ello aminorar el peso de ésta en el equilibrio y progreso macroeconómico del país tal y como los privatizadores preconizan. En tal caso, nadie ha dado aún las cifras que permitan sopesar si el ingreso por venta sería tan significativo como para bajar tanto la deuda pública de manera que compense la pérdida que el Estado y el país sufrirían de una actividad tan estratégica para el desarrollo del mismo, sopesada dicha posible venta ante la opción de realmente modernizar y “liberar” al ICE de amarras políticas y administrativas para que entonces opere con la flexibilidad de una empresa privada de propiedad estatal.

Pero es que tampoco los defensores del ICE en su condición de actividad estatal, han aportado argumentos contundentes a la discusión de qué gana el Estado y el país manteniendo al ICE como empresa estatal, aparte de los recurrentes argumentos de que no hay que permitir que otros actores privados y especialmente multinacionales sin arraigo en Costa Rica se enriquezcan, o de que precisamente el ICE “ha sido muy bueno” y puede seguir siéndolo si se procede simplemente a “flexibilizar” su desempeño. Aducir como se ha hecho recientemente, que este Instituto aporta ya al Gobierno grandes sumas de dinero por impuestos directos pagados a proveedores y cobrados en nombre del Gobierno a los clientes de sus servicios, es algo que cualquier empresa pequeña o grande hace de igual manera, y no es ningún mérito o aporte extraordinario al país.

El gran argumento sobre por qué y cómo el ICE haría innecesaria -de liberársele amplia y contrapesadamente eso sí de las actuales amarras propias de entes públicos-, la competencia privada interna o internacional, no lo hemos visto ni de parte de analistas ni académicos, ni de sindicalistas ni de autoridades gubernativas, salvo las recientes cifras ofrecidas por el Frente Interno de los Trabajadores del ICE (fit) en cuanto a la comparación muy favorable de tarifas entre el ICE y aquellas que la Bell South norteamericana ha impuesto en muchos países latinoamericanos donde ha comprado empresas estatales o entrado a competir con éstas. Esto, Lo retomamos abajo. Hay, aquí, un vacío conceptual semejante al de quienes quisieran lo contrario, es decir, un mercado en electricidad y sobre todo en telecomunicaciones libre de ICE y de interferencias directas estatales para que el empresario privado lo explote y lleve a niveles de desempeño tecnológico y económico que “no es posible” lograr dejándolos en manos estatales.

⁷² Este análisis lo elaboramos también al amparo de la presente investigación con una finalidad específica: generar conciencia en la comisión legislativa que tramita la reforma a la Ley del ICE sobre implicaciones que no están siendo contempladas ni por los legisladores ni por los diversos asesores suyos ni grupos de la sociedad civil que de buena intención contribuyen con sugerencias. Buscamos de esta manera, reflejar cuáles aspectos clave para una modernización óptima de esta importante empresa estatal deben considerarse de manera prioritaria, pues de lo contrario se producirán cambios legales que no mejorarán, a nuestro juicio, el desempeño unitario del ICE e integral del sector público costarricense del que esta institución es parte instrumental. Y, más bien, señalamos cómo, en ausencia de esas otras reformas que consideramos esenciales, el ICE podría seguir sometido a nuevas y crecientes errores de desempeño y de falta de transparencia, de rendición de cuentas, y sobre todo de eficacia institucional-empresarial, ante las casi inevitables aperturas que las condiciones externas del país literalmente imponen.

Tampoco las teorías económicas más en boga –según anticipamos- sobre “monopolios naturales”, como vimos muy resumidamente, arrojan ninguna respuesta contundente en cuanto a qué conviene más a un país como Costa Rica que ya tiene varios monopolios no necesariamente naturales en manos estatales pues hay experiencias en otros países en las que lo que aquí es estatal allá no lo es, y funcionan bien según los más importantes estándares de medición de calidad e impacto económico y socioproductivo.

El problema, en el fondo, no parece ser económico, ni siquiera en su dimensión macro. Cuando mucho, podría ser burdamente fiscal en el sentido de que nuestro Gobierno necesita fondos frescos –y muchos- para redimir parte de su deuda y bajar el servicio de la misma y en consecuencia su presión sobre las tasas de interés que debe entonces pagar. Pero, estas cifras no se han dado y en consecuencia no son sustento objetivo para valorar la problemática en términos de cómo un eventual ingreso monetario por la venta o la apertura del ICE podría impactar en una proporción tan significativa la deuda y el servicio de ésta, como para apostarle a esa opción de frente a los muchísimos inconvenientes de diverso tipo que tal vía de acción conllevaría irremediabilmente en Costa Rica.

El problema de fondo, entonces, es político, e ideológico, y no sólo por el escaso margen de maniobra que el Gobierno de la República tiene ante un sindicalismo beligerante y con gran capacidad movilizadora de otras fuerzas laborales y sociales no “sindicales”.

El Presidente Pacheco De la Espriella ha sentenciado una y otra vez que el ICE no está en venta, aunque en los últimos días después de la visita de Zoellick, reconoce la posibilidad de una apertura.

Pero, ello no debe llevar al país a someterse a la voluntad no tan claramente solidaria y patriótica de los sindicatos del ICE y de otros aliados suyos, y dejar dicha actividad estatal en manos totalmente “extrañas” al Gobierno de la República según el Proyecto de Ley de reformas al ICE que se maneja en el seno de la comisión especial que lo propuso, pues ello constituiría una flagrante violación constitucional y un grave error de percepción de qué es el ICE y para qué debe servir en este país en donde, todavía, hay un Gobierno de la República que debe realmente gobernar, es decir, mandar y fijarle el rumbo –aunque los recientes gobiernos francamente no lo han querido hacer como debían- al país, ICE incluido.

Ideológicamente, el país optó por nacionalizar electricidad y telecomunicaciones hace muchos años, y en manos del ICE ello funcionó muy bien, al igual que lo hizo con banca, seguros comerciales, combustibles, producción de alcohol, y ha mantenido una febril actividad “empresarial” en acueductos y alcantarillados, en educación, en salud, en puertos y aeropuertos (hasta la concesión a ALTERRA del Aeropuerto Santamaría), y en construcción y rehabilitación de vías y puentes, todas éstas actividades susceptibles de una prestación privada en su totalidad o simultánea como es el caso real en la mayoría de países no socialistas.

El fracaso con CODESA y sus subsidiarias a mediados de la década de los setenta, por desgracia no pareció constituir para nuestra clase dirigente una lección de fondo en cuanto a los malos resultados que se experimentan cuando se entremezclan ambiciones

gubernativas sin sujeción a racionales previsiones de factibilidad económica y social en todo sentido, con ambiciones político-partidistas de quienes buscan el éxito económico instantáneo arriesgando los recursos del Estado y no los propios.

Hubo, en este contexto, un punto de inflexión que afectó esa dinámica de autonomía técnica y administrativa del ICE y del resto de entes autónomos de importancia significativa para el país, y que ha hecho una gran diferencia –a nuestro juicio- desde entonces hasta nuestros días: la reforma legal en 1970 para constituir las juntas directivas de entes autónomos al inicio de un Gobierno con cuatro directores del “partido ganador” y tres del partido de oposición, con miras a lograr una mayor influencia sobre su desempeño por parte del Poder Ejecutivo de turno.

Pero, la reforma más significativa por perniciosa, fue la creación del régimen de presidencias ejecutivas en 1974, pues ello implicó retrotraer a dichas juntas directivas – con su inevitable y creciente efecto cascada al interno de cada institución- a un interés más partidista que gubernativo, entronizándose en prácticamente todo ente desde entonces una nefasta praxis de “botín político” que ha generado un activismo partidista al interno de los cuadros de tecnócratas y generado crecientes niveles de mediocridad, de mediatización, de inestabilidad, de corrupción, de persecución política, afectando los previos niveles de competitividad y carrera administrativa por méritos personales del funcionario; tan nefasta praxis no difiere mucho de los criterios y prácticas aplicados más libérrima y descontroladamente en el caso de CODESA.

Este crucial factor, sin embargo, no lo tocan ni corrigen para nada los autores del *Proyecto de Ley para el Fortalecimiento y Modernización del ICE (Reforma parcial a la Ley 449 de 1949)* que presentaremos abajo, y más bien deja la situación incólume en mucho sentido, lo cual constituye un claro contrasentido conceptual, operativo y político típico de nuestra cultura política de origen colonial.

La Ley General de la Administración Pública de mayo de 1978, introdujo la tan necesaria delimitación entre “gobierno” y “administración” que la reforma del Artículo 188 de la Constitución Política dejó prevista desde 1968. Fue en ese momento cuando el régimen de presidencias ejecutivas debió haber sido eliminado, pues mantenerlo significó “albarda sobre aparejo” en cuanto a la ya recargada intromisión gubernativa –nada transparente- en la conducción superior interesada de tales entes.

Dicha LGAP permitía que el Poder Ejecutivo del ramo o sector, ejerciera una dirección política clara, contundente pero equilibrada o contrapesada para evitar abusos de poder, mediante la potestad para “ordenar la actividad, no los actos, del ente, imponiéndole las metas y los tipos de medios para lograrlas” (Art. 99), y luego vigilando su ejecución e interviniendo y destituyendo juntas directivas –vía Consejo de Gobierno- que incumplieran injustificada y reiteradamente dichas directrices (Arts. 98 y 100).

Tan claro régimen no ha sido correctamente aplicado, pero sostenemos desde entonces que de serlo, haría operativamente innecesario el régimen de presidencias ejecutivas. Este, en todo caso, ha sido disfuncional y excesivo, y nada transparente por cuanto los lineamientos gubernativos en materias no presupuestarias, cuando se dan, parecen más componendas que otra cosa pues no responden a directrices escritas claras y lúcidas como la LGAP ordena.

Además, en nuestro régimen presidencialista a ultranza, toda iniciativa para realmente descentralizar administrativamente o hacia ámbitos territoriales inferiores al de la nación –como la provincia o el cantón- choca contra las fuerzas centrípetas propias de quinientos años de evolución sociopolítica como conglomerado. Ello ha significado que lo que era un régimen relativamente discreto en su diseño normativo en la Ley de Presidencias Ejecutivas en el sentido de ubicar a dicho nuevo funcionario superior en un papel más o menos de “almirantazgo” supervisor de la marcha de un ente, sin involucrarse en la gestión administrativa-gerencial del mismo, se convirtió por obra de magia del Reglamento de la Ley promulgado en el mismo año en un régimen en donde dicho Presidente Ejecutivo absorbía íntegramente las funciones del Gerente, a pesar de que ello violentaba –y violenta- el ordenamiento de casi toda Ley Orgánica de tales instituciones pues ellas definían la figura y competencias altamente ejecutivas e integradoras de la gestión institucional, del Gerente y su responsabilidad directa ante la Junta Directiva.

Sabemos que hoy día son los partidos políticos, y concretamente cada Presidente de la República o sus asesores de confianza, quienes dan el visto bueno a casi todos los gerentes de entes autónomos nombrados por cada Junta Directiva. Más politización que ésta, es casi imposible de lograr dentro de nuestro ordenamiento jurídico actual totalmente violentado e incumplido en lo que debían ser efectivos contrapesos a ese ejercicio abusivo del Poder Central.

Enfrentamos entonces, en el caso del ICE, un problema exactamente idéntico al del resto de entes autónomos con presidencias ejecutivas. Este problema, es preciso tenerlo claramente identificado pues debe ser parte de la solución integral que la gobernabilidad del país exige con sentido de los pesos y contrapesos que están legalmente normados, pero que se han perdido en la praxis generando más bien toda clase de disfunciones, contratiempos, externalidades negativas para el buen desempeño de la Institución, y distorsiones inclusive conceptuales que impiden vislumbrar los mejores escenarios de transformación del ICE y de los demás entes autónomos que lo ameritan de frente a las exigencias inaplazables que las dinámicas externas de la globalización económica y comercial, imponen a un país como Costa Rica.

Hasta ahora no ha habido ninguna discusión al menos pública, sobre la conveniencia de mantener al ICE, o transformarlo o venderlo, por razonamientos económicos de peso y de frente a esa globalización predicada por todos y temida por muchos. Hemos dicho que difícilmente la veremos en el corto o mediano plazo, pues imperan más los argumentos ideológicos y políticos, los cuales no son en modo alguno perniciosos ni desechables. Cuentan, y sólo exigen una deseable cuantificación que no es imposible de lograr. El presente trabajo de investigación, explícitamente promueve una acción en este sentido, en particular de cara a esta reciente exigencia norteamericana respaldada por las declaraciones de expresidente Arias Sánchez y la disposición de varios Diputados del PLN de plantear el tema de la apertura en el Proyecto de Ley que se discute en Comisión Mixta.

Hay varios factores de importancia actual que conviene sistematizar en un modelo de análisis de situación que los articule para su mejor comprensión del fenómeno que tenemos frente a nosotros en las actuales circunstancias políticas del país, y de frente a innegables retos y presiones externas e internas por replantear el modelo institucional de ICE que más le conviene al país.

Pero también, es preciso replantear el modelo de institución autónoma en general que conviene al país. No debemos regodearnos en que lo único que el país necesita es un ICE modernizado para superar con éxito las exigencias de desempeño y producción, y distribución social, que Costa Rica como nación enfrenta.

Conviene reconocer los principales enunciados que distintos grupos nacionales han manejado en el contexto de la iniciativa para producir el *Proyecto de reforma a la Ley Constitutiva del ICE*, presentado al país en agosto del año pasado, el cual refleja un “deseable nuevo modelo institucional” para el ICE que a nuestro juicio no supera las principales rigideces a corregir, y más bien entroniza muchas otras.

Este Proyecto, es una muy buena base de inicio por cuanto tal declaración es reciente y refleja un amplio consenso sobre cómo enrumbar al ICE.

Nuestra posición de inicio, sin embargo, es que el Proyecto no es equilibrado ni asegura un mucho mejor desempeño institucional-empresarial que cumpla con objetivos claros y concretos que corresponde al Gobierno de la República delinear; además, sostenemos que deja incólumes los grandes vicios y omisiones propios de nuestra díscola cultura política. Son estos, factores que contribuyen a que tanta institución loablemente creada para resolver problemas serios, no los resuelvan y sigan vegetando sin cuestionamientos de fondo ni correctivos ni de parte de la misma Asamblea Legislativa que los ha creado, ni de los órganos fiscalizadores superiores de la Administración como son la Contraloría y la Defensoría, ni de partidos políticos como tales, y menos de grupos de interés que tienen obligaciones cívicas de actuar más ilustrada y consistentemente en la vigilancia y exigencia de cuentas de nuestros gobernantes y jerarcas en los distintos campos de proyección social, económica y ambiental en que tales grupos se ubican.

Apéndice 2. HACIA UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL INTEGRAL, UNITARIA Y VIABLE ⁷³

1. Anacronismos políticos. La investigación desnuda las debilidades, primeramente, de nuestro anacrónico sistema político –centralizado y presidencialista–, y las prácticas aleatorias con que todo gobernante por lo general llega a ejercer el poder político que el pueblo le confía, sin conocer o aceptar que la Constitución Política y sobre todo la Ley general de la Administración Pública, más la Ley de Planificación Nacional y desde octubre del 2001 la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entronizan una modalidad vinculante específica para ejercer tal poder político superior por ramos o sectores de actividad y por regiones de desarrollo, con los ministros debiendo actuar como rectores de sector.

Esto significa algo muy concreto y no lo que a cualquiera se le ocurra, pues implica DIRIGIR LA ACTIVIDAD, no los actos, de otros ministerios y entes autónomos, *imponiéndoles* las metas y tipos de medios necesarios, que es la forma en que el autor argumenta como mejor podría el Gobierno de la República lograr unidad conceptual, funcional y programática sobre la estrategia de conducción política superior que permita, en consecuencia, la tan indispensable unidad conceptual, funcional y programática de la estrategia de desarrollo socioeconómico y ambiental que el país requiere para dar el salto definitivo a un verdadero desarrollo integral.

Esas debilidades, nos caracterizan en nuestra forma improvisada, poco transparente e indisciplinada de abordar los problemas y los procesos políticos e institucionales que llevan al análisis de problemas y al diseño de soluciones, en prácticamente todo campo de actividad nacional, ambiente incluido.

2. Inexistente unidad conceptual del tema “ambiente”. El análisis proporcionado, parte de otro gran reconocimiento: en materia ambiental, existe al día de hoy una compleja diversidad de conceptos, pero difícilmente uno que englobe a todos estos en su mayor unitariedad superior. Desde los mismos esfuerzos de Estocolmo 72 y Río 92, y el de las organizaciones asociadas al sistema de Naciones Unidas hasta destacados científicos y especialistas, la noción de “ambiente” se diluye en el sinnúmero de definiciones de las subáreas que responden a tratamientos más particularizados de aquélla, como biodiversidad, suelos, aire, clima, conservación, agua, etc..

⁷³ Incorporamos en este Apéndice, un resumen ejecutivo del estudio que al amparo del IICE también, realizamos de septiembre a noviembre del 2002 sobre la problemática ambiental en Costa Rica. La investigación fue publicada bajo el título de *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable*, y representa una crítica frontal a la dispersión conceptual, temática y analítica que caracteriza este campo de estudio y del desarrollo nacional en materia propiamente ambiental, jurídica, política e institucional. Es otra buena muestra sobre cómo enredamos tanto lo que con una debida visión conceptual y metodología de interpretación articulada con otros fenómenos concurrentes o convergentes, como aquellos de dirección y planificación del desarrollo, Costa Rica ya puede actuar para dar un gran salto hacia un mucho mejor estado de situación ambiental, sin esperar a nuevas reformas constitucionales o legales. Resultará obvio al lector, cómo hemos aplicado el mismo marco teórico conceptual que el presente estudio sociopolítico de Costa Rica utiliza, para comprender integral y articuladamente qué pasa en materia “ambiental” y cómo abordar la necesaria reinterpretación del fenómeno sin recurrir, de nuevo, a la perenne excusa de que hay mucha dispersión legal, contradicciones competenciales, confusión entre instituciones, y en consecuencia “nada se puede hacer si no se cambian las leyes”; o, peor aun, si no se establece o clarifica “quién es rector” de la materia ambiente, cuando a nuestro juicio ya este es un punto totalmente clarificado en nuestra legislación y no admite más dilaciones o dudas que impidan actuar con la racionalidad y eficacia requeridas.

3. Influencia de convenios internacionales. Los convenios y tratados internacionales adoptados por el país, y las leyes aprobadas para darles contenido jurídico a éstas, tampoco aportan esa definición global y unitaria que permita cómodamente a quienes tengan la responsabilidad política de dirigir y planificar los complejos procesos públicos y sociales respectivos, ejercitar competencias y funciones que realmente lleven a la deseable utilización y conservación inteligente de los recursos naturales del planeta y de nuestro país. Hay, como en lucha contra la pobreza, una verdadera Torre de Babel casi imposible de descifrar, y a esto el documento dedica una principal atención.

5. Una Torre de Babel temática y jurídica. Lo anterior se manifiesta en la profusa creación de órganos y mecanismos que, en el caso de Costa Rica, distorsionan la claridad y contundencia de aquellas otras leyes existentes que como se dijo en el numeral 1., sí definen centros políticos superiores –el Ministro rector de sector, no el Ministerio ni órganos colegiados superpuestos que no tienen origen constitucional-, e instrumentos concretos y transparentes de obligado acatamiento –el Plan Nacional de Desarrollo y los planes institucionales, todos debiendo mostrar sus alcances de largo, mediano y corto plazos, éstos como justificación de los presupuestos anuales-, entre otros, llamados a producir una deseable coherencia total en la conducción de tales procesos. Tales instrumentos, sin embargo, se obvian en parte por un problema de reticencia de nuestros políticos y jefes políticos a gobernar con verdadera transparencia y a rendir cuentas por los resultados de su gestión –un problema de cultura política que el documento investiga a profundidad en el contexto histórico latinoamericano-

6. El nocivo legado de nuestra cultura política colonial. El investigador plantea que mientras no se reconozca tal legado histórico de cultura política de origen colonial, será imposible que se pueda enderezar la barca de nuestro SISTEMA POLÍTICO COMO TAL y, por ende, del Estado mismo y de sus instituciones para el desarrollo, como para ver el sol claro en el plazo inmediato. Ello seguirá permitiendo que se mantenga una situación institucional, de políticas y de acciones, pero también de grupos de especialistas y de interés asociados a cada marco legal “especializado” en materia ambiental, nada conveniente para el país pues se malogra la indispensable toma de conciencia de que el Gobierno, en nuestro régimen de Derecho, es encarnado en nombre del Pueblo por el Poder Ejecutivo –Presidente de la República y Ministro del ramo o sector-. No por órganos colegiados.

7. ¿Quién manda políticamente en materia ambiental? El efecto más discernible de esa confusión de conceptos, mecanismos y prácticas, es que nadie asume responsabilidad personal por nada, pues ésta se diluye en tales órganos colegiados que nunca funcionan y el Ministro del ramo enfrenta toda suerte de obstáculos y confusiones para comprender y ejercitar su competencia de Ministro rector.

8. La LOA: marco obligado de una estrategia ambiental unitaria y viable. El estudio también arroja una positiva interpretación de la Ley Orgánica del Ambiente, aunque advierte al menos dos errores de “diseño” jurídico en ésta, según se explica abajo, en el numeral 15. Lo positivo tiene que ver con el análisis que sobre las categorías “ambientalistas”, el autor realiza, proponiendo una lectura más de fondo de dicha Ley.

9. La salida al desorden conceptual: ordenamiento territorial en la LOA. Es así como encuentra -y propone que se acepte- que el concepto mayor –legalmente sustentado en dicha Ley de 1995- que engloba a los demás en la misma Ley, es el de ordenamiento territorial. La propuesta de objetivos y criterios ordenadores que el documento ofrece en esta *categoría conceptual*, es creativa y sólida, pues parte de una jerarquización muy

adecuada y envolvente de categorías analíticas según las valora el investigador de cara al contexto y problemática ambiental del que ha partido.

10. La menor especificidad de otras categorías analíticas. Las otras categorías analíticas consignadas en dicha LOA, el autor las ordena según el nivel de especificidad que a su juicio muestran y que han de tener en el contexto de la misma LOA. Es así como protección y calidad ambiental en asentamientos humanos ocupa según el autor, un segundo nivel en cuanto a su ámbito de proyección sobre el territorio dentro del concepto mayor de ordenamiento territorial, y los demás “subsistemas” o áreas definidas en la Ley, tales como biodiversidad, agua, suelo, tierra, contaminación, clima, etc., ocupan un lógico tercer nivel de especificidad y deben redefinirse en función de los dos mayores. El documento aporta ciertamente una propuesta o borrador de tales definiciones sustentándose en la misma LOA, que seguramente facilitará la labor de análisis y replanteamiento de los especialistas en cada materia.

11. Evaluación, y sanciones ambientales y políticas. El documento no se queda en ese nivel, sino que incorpora los criterios de evaluación de impacto con base en la LOA, y de cumplimiento de competencias políticas por parte de jerarcas según la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del 2001, la cual a su juicio resulta a todas luces LA Ley que podrá sacar al país en éste y otros campos donde reina la confusión de criterios, conceptos, instrumentos y responsabilidad, hacia una situación de claridad y mucha mayor eficacia política-institucional. Igual plantea el documento en materia del régimen de sanciones que en dicha Ley No. 8131 y en la LOA, coexisten ahora claramente para establecer responsabilidades de quién es responsable por qué.

12. Recomposición del Sector y del MINAE. Mejores prácticas de gestión política y gerencia pública. El documento propone una recomposición de criterios, de reglas de juego y de prácticas políticas e institucionales, así como de gerencia pública, que finalmente permiten entrever por dónde deben canalizarse las acciones de reforma o transformación política e institucional más deseable para mejorar radicalmente la efectividad estatal y social en el manejo de estos complejos y relevantes procesos ambientales con respecto a lo social y a lo económico del desarrollo del país, sin esperarse a nuevas leyes.

Más bien advierte el documento cuán frecuente resulta en Costa Rica que la Asamblea Legislativa, por indolencia propia del legislador y de sus asesores, y en parte por sucumbir a grupos de interés convertidos en grupos de presión cuando de legislar se trata, incurren en aprobación de leyes que vienen a confundir la situación ya caótica del país en materia pública, precisamente por ignorar u omitir el estudio valioso del marco legal ya disponible. Se señala reiterativamente en el estudio, cómo una y otra vez los grupos de presión capitalizan sus intereses particulares y el marco legal crece y crece sin unicidad ni visión estratégica y global en todo campo del desarrollo nacional.

13. Conducción política y gestión ambiental. El documento analiza a fondo este marco legal disponible, y llama a una profunda seriedad para reconocerlo y aceptar que la materia ambiental tiene dos dimensiones básicas para su más efectiva comprensión y gestión: una, los aspectos ambientales o sustantivos, los cuales andan dispersos y errados aunque la LOA ofrece un sustento conceptual jurídicamente sólido; y los aspectos propiamente de gestión o conducción, que tienen que ver con la dirección y planificación superiores de los procesos.

14. Un Ministro con dos roles distintos: jerarca de su ministerio y rector de un sector. En ambos aspectos, el autor desnuda otra serie de debilidades que hay que confrontar y superar simplemente aplicando la justa interpretación legal, política-institucional y sustantiva que el marco legal ofrece, inclusive en lo que es la inserción del MINAE como tal –un mosaico complejo de Dependencias especializadas sin una visión o estrategia común, tampoco- en apoyo del ejercicio de las competencias superiores que el Ministro del Ambiente y Energía debe, como tal, ejercitar con pleno apoyo del Presidente de la República para realmente ORDENAR LAS ACTIVIDADES en su conjunto de ministerios y entes autónomos que total o parcialmente deben ser objeto de dirección política unitaria en materia ambiental.

En este caso, el autor clarifica sin lugar a dudas cómo el MINAE como tal tiene ciertamente capacidades y competencias reguladoras en ciertos campos, pero no en todos los pertinentes a la materia ambiental ni en la forma en que el Ministro como tal sí puede y debe actuar vía DIRECTRICES POLÍTICAS con las consecuencias propias de este instrumento y de este régimen de dirección gubernativa. El Ministro, explica el documento, debe ser visto como proyectándose en dos roles muy distintos: uno, como jerarca del Ministerio en donde prevalecen las relaciones de autoridad jerárquica; otro, como rector de un sector en donde prevalecen las relaciones de dirección “entre órganos”, o política, a ejercitarse vía DIRECTRICES, no órdenes.

15. Dos “pequeños conceptos” a dilucidar para tener el panorama claro hacia una estrategia ambiental unitaria y viable. Finalmente, la LOA presenta dos pequeños problemas que el autor del documento resuelve fácilmente: cómo interpretar el concepto de *Gobierno* en su Artículo 3, y el rol del *Consejo Nacional Ambiental*, el cual el autor sostiene que no puede ni sustituir ni invisibilizar el rol rector del Ministro del Ambiente como tal. Si se aceptan sus interpretaciones y en consecuencia sus propuestas, habrá “vía libre” para que el país pueda recomponer en el corto plazo su rumbo y logros en esta materia, crucial para la supervivencia del planeta, con los mismos recursos actuales.

Apéndice 3. PRESIDENCIAS EJECUTIVAS: UN RÉGIMEN A ELIMINAR

El siguiente análisis crítico corresponde a nuestra crítica de una publicación de un profesor de administración pública a fines del 2003.⁷⁴

Cuando se dio la Ley General de la Administración Pública en 1978, el suscrito autor del presente estudio literalmente *descubrió* en ella la existencia de un régimen de dirección interorgánica –el Poder Ejecutivo con potestades de dirección sobre todo ente autónomo-. Desde entonces, hemos sido consistentes en denunciar que aquel régimen de presidencias ejecutivas instaurado en mayo de 1974 ya no era necesario pues la tan ansiada “coordinación” interinstitucional que justamente se buscó con él por los excesos de individualismo en que venían incurriendo tales entes, era suplida sobradamente por un régimen de “dirección gubernativa” tan claro que, de activársele como se debía, hacía innecesario el de presidencias ejecutivas y, de paso, permitiría una mayor transparencia institucional y rendición de cuentas por nuestros gobernantes y jerarcas superiores.

A este régimen de dirección en la LGAP, curiosamente muy pocos analistas y estudiosos en el país le han prestado la atención de rigor, lo cual lleva en la actualidad a un estudioso como el profesor Gutiérrez López y a quienes lo asesoraron, todos profesores de la Escuela de Administración de la UCR, a proponer la creación de “presidencias ejecutivas en el Poder Ejecutivo”, lo cual además de confuso resultaría innecesario por complicado y duplicativo de aquel régimen de rectoría política que ya existe desde 1978 (¿qué se propondría que se hiciera con los ministros quienes, además de jerarcas de sus Carteras, son ya rectores de sector según esa LGAP y, lógicamente, la misma Constitución Política?).⁷⁵

Vamos al detalle del planteamiento del Profesor de la Escuela de Administración de la UCR, M.Sc. Max Gutiérrez López.

1.1 La autonomía de las instituciones ni el “sector descentralizado” como algunos le llaman, desaparecieron con la Ley 4-3 ni con el “modelo de presidencias ejecutivas”, tal y como el Profesor Gutiérrez López afirma en su estudio. Ni a partir del año 1968, “varios gobiernos” tomaron algunas medidas que “conducen a la máxima centralización en la práctica del control político sobre la gestión pública”. Es importante ser rigurosos en el uso de conceptos en cualquier tema y en particular en materia de procesos públicos, pues es esa ambigüedad conceptual tan aleatoria la que en gran parte nos tiene en una situación de subdesarrollo constante, ya que casi nada podemos definir en Costa Rica con sustento sólido y unitario como punto de partida de análisis de problemas comunes o de propuestas de solución. Veamos.

⁷⁴ Se trata del trabajo de Max Gutiérrez López, publicado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica bajo el título *Restauración del modelo de empresas autónomas del Estado*, en el 2003, bajo la Serie Reforma del Estado, No. 5 (21 páginas). El lector asumirá los argumentos de Gutiérrez López al leer nuestra réplica. Nuestra incursión en este campo data de 1975, un año después de creado el régimen de presidencias ejecutivas, y consideramos importante la presente réplica analítica pues hay errores de bulto interpretativos y conclusivos que podrían llevar a la Diputada Ruth Montoya, del PAC, quien acogió esa iniciativa académica el año pasado, a errores de apreciación sobre el régimen referido, los cuales podrían convertirse en serios errores de diseño legislativo y ocasionar consecuencias muy disfuncionales para el sistema institucional costarricense si se aceptaran como buenas las aseveraciones proporcionadas en ese documento académico publicado por la EU.

⁷⁵ El dictamen Opinión Jurídica No. O.J.-001-2001 del 3 de enero de 2001 de la Procuraduría General de la República, no deja lugar a dudas sobre la naturaleza de rectoría política en manos del Poder Ejecutivo del ramo o sector, o sea del Presidente de la República con el respectivo Ministro. No sólo es criterio de dicha Procuraduría, sino de la Sala IV en diversas Resoluciones que esa Opinión Jurídica analiza. Esta, ha sido nuestra tesis intelectual desde la promulgación de la LGAP en 1978.

- 1.2 Si bien la Ley 4-3 de 1970 buscó entronizar una “influencia interventora ” del Poder Ejecutivo en los entes autónomos, las Juntas Directivas siempre mantuvieron su autonomía jurídica y fáctica en lo gubernativo y en lo administrativo, pues aparte de intentos del Gobierno por “convencer” a algunos directores de tales entes sobre asuntos particulares, éstos en conjunto mantuvieron su independencia plena para decidir los asuntos de cada ente, pues la reforma de 1968 al Art. 188 de la CP les quitó la “garantía constitucional” en materia de gobierno, pero la dejó sujeta “a la ley”, y les mantuvo la administrativa. Antes de 1978, no hubo una tal ley, y así los directores sólo podían ser removidos por causa grave, cosa muy difícil de lograr por mero incumplimiento de “políticas gubernativas” que el Poder Ejecutivo les quisiera “imponer”.
- 1.3 Algunos analistas como el autor del pequeño ensayo objeto de este comentario, simplifican demasiado el reconocimiento de la gran labor de los entes autónomos como “empresas estatales”, primero porque la figura de autonomía creada en el Art. 188 de la CP, respondió no a una modalidad “empresarial” sino a la emulación de un “modelo” norteamericano de institución autónoma de aquellos años, que permitiera al Estado –o al Gobierno como tal, daba lo mismo- promover el logro de los objetivos del nuevo Estado Social de Derecho consagrado en dicha Constitución, sin tanta interferencia interesada, o corrupta, del Poder Ejecutivo o Gobierno Central según la crisis de “gestión” que se había dado previamente en esa misma década. Si bien estos entes crecieron y fueron buenos haciendo cosas con apego a la “técnica” y no a la “política partidista” según argumenta el profesor Gutiérrez López, también es cierto que llegaron a constituir un Estado dentro del Estado pues actuaban unilateral y desarticuladamente entre ellos, y desapegados de “políticas gubernativas” que correspondía al Poder Ejecutivo definir en interés del país, y de acuerdo a las mismas competencias de tutela y dirección que la CP asignaba a dicho Poder Ejecutivo. Se dio un contrasentido: el que una institución se fortalezca y se modernice internamente, y que todas por ejemplo en un mismo sector o campo de actividad lo hagan –por ejemplo, en el sector agropecuario, o en lucha contra la pobreza, o en ambiente (y lo vemos hoy día aun)-, no significa EN ABSOLUTO una mayor eficacia agregada del Estado para resolver los problemas de las poblaciones que deben ser objeto de atención integrada y unitaria por parte de esos entes y ministerios!
- 1.4 Más bien, lo anterior ha generado gran ineficacia, pues las instituciones iban, y siguen yendo por la vida, haciendo como quieren para quien quieren, desarticuladas de otras instituciones que deberían estar haciendo cosas complementarias y convergentes para las mismas poblaciones objetivo. Este, es el ámbito del “sector de actividad” y de objetivos sectoriales que competía –y compete- al Gobierno a través del Poder Ejecutivo, definir, pues es el Presidente de ese Gobierno y de la República quien fue electo por el pueblo, y no juntas directivas de entes autónomos. Esa enorme dispersión de los muy activos y competitivos nacientes entes autónomos después de 1949, llevó al país y al mismo PLN propulsor de esa “autonomía total” en la CP de 1949, a impulsar la reforma de 1968 al Art. 188, aunque fue durante el Gobierno de don José Joaquín Trejos cuando la Asamblea la promulgó. En suma, no parece razonable argumentar que esos entes eran tan buenos en todo lo que hacían como para justificar luego que cualquier reforma que los limitara, venía a ser espuria o indebida. Los entes autónomos llegaron a ser un dolor de cabeza por su dispersión y excesiva autonomía gubernativa con respecto al Gobierno de la República, y ello ameritó ese cambio constitucional de 1968; aunque, repito, nada significativo se logró en ese sentido, dos años después, con la nueva Ley 4-3. Nuestra tesis públicamente expuesta a partir de 1974, era que resultaba urgente para el país integrarlos a la acción del Gobierno de turno, pues los partidos ofrecían legítimamente objetivos

electorales que dependían, de llegar el partido al Poder, de un accionar unitario e integrado de tales entes, y esto no se podía lograr con semejante autonomía de “gobierno”. El Estado unitario Social de Derecho venía siendo, así, menos eficaz de lo que debía ser debido a esa resistencia de las “autónomas” en integrarse con el Gobierno en el cumplimiento de su programa de acción para cuatro años, y más.

- 1.5 El régimen de presidencias –no nos parece hablar de un modelo, pues ni jurídica ni administrativamente es correcto ya que fue normado en una Ley y se convirtió en eso, en un régimen-, tampoco invadió legalmente la materia de “administración”, menos la de “gobierno”, como se afirma en el ensayo objeto de este análisis. Si se lee cuidadosamente la Ley de Presidencias Ejecutivas, se verá que es respetuosa de ello, pues lo que hace es poner a un Presidente de Junta de tiempo completo, y aunque lo define como el “funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la Institución”, sigue manteniéndolo como un subordinado de la Junta Directiva, y no el superior de ésta; ni lo pone a “gerenciar” la institución. La Junta siguió siendo hasta el día de hoy, para todo efecto, el órgano político superior de todo ente –órgano es un concepto de mucho mayor rango que funcionario-, en materia de gobierno y administración, lo cual significa que cualquier DIRECTRIZ GUBERNATIVA que se diera por parte del “respectivo” Poder Ejecutivo y que pretendiera imponerle a un “ente autónomo” metas y tipos de medios como la LGAP dispone, debía ser remitida estrictamente a esa Junta, no a su Presidente Ejecutivo, ni al Gerente, y mucho menos a ningún funcionario subordinado.

Las reacciones que el profesor Gutiérrez López menciona y registra en su ensayo, de gerentes de la época, don Fidel Tristán y don Jorge Carballo, por lo menos, eran naturales en esos momentos, pues dichos gerentes realmente eran de carrera administrativa y leales al ente, no al gobierno o partido en el poder. Sin embargo, en política así son las cosas, y podemos constatar cuán volátil es el ser humano cuando se ve tentado por el ejercicio del poder avasallante de los partidos políticos, al recordar que precisamente esos dos exgerentes aceptaron gustosos, posteriormente, ser instrumentos del Gobierno en esa *supuesta violación* de la autonomía administrativa del INS y de AyA, respectivamente, que años atrás defendieron con tanto celo, cuando fueron presidentes ejecutivos de esos mismos entes, en distintas administraciones y por distintos partidos políticos. Por algo lo habrán aceptado así, pero esto no se analiza del todo en el ensayo pues no se entra en el análisis de contexto e histórico que en el presente estudio nosotros hemos procurado abordar en profundidad. El resultado es que los análisis y recomendaciones del profesor Gutiérrez López, a la postre, no toman en cuenta factores cruciales para entender por qué se dio ese régimen, cómo se dio, cómo ha evolucionado, por qué personas distinguidas que estuvieron en contra de él aceptaron –y aceptan- después ser parte de él, y qué pasaría hoy si simplemente se le elimina. A esto, dedico atención más abajo.

El sistema de pesos y contrapesos públicos para mantener una cierta transparencia administrativa y política, sostengo por estos y otros argumentos producto de mis análisis de esa materia desde su inicio mismo, era y es claro, *aun en presencia de la Ley de Presidencias Ejecutivas*. Cuánto lo hemos invisibilizado e inaplicado por no exigir su ejercitación plena por nuestros gobernantes -me refiero a esos pesos y contrapesos-, es algo que también hemos denunciado constantemente durante estos tantos años pasados, hasta el día de hoy, con consistencia y sustentación en la praxis de los efectos negativos para el país.

Por otro lado, la Ley de creación de CODESA del '72 que se cita en el ensayo de marras, fue muy distinta de la de presidencias ejecutivas del '74 como para compararlas, y esto puede confundir al estudiante, pero también al estudioso no especialista en estos asuntos, y a la misma Diputada y a sus asesores. Si bien es cierto que este “tiempo completo” dado al Presidente Ejecutivo, fue un factor crucial en su confrontación con los gerentes tradicionales, me parece irrazonable adjudicarle el peso que el autor le adjudica, como un factor casi responsable de la pérdida de esa “autonomía” y de la visión “de largo plazo” que toda institución contenía en su naturaleza misma. Esto, no lo compartimos por razones que mis estudios de esas situaciones me indican.

Lo que vino a alterar el equilibrio entre presidentes ejecutivos y gerentes, fue el Reglamento de la Ley, promulgado ese mismo año, y que sí fue mucho más allá de la Ley al usurpar las competencias del gerente para dárselas al presidente ejecutivo en un sinnúmero de áreas. Aquí, hubo un rompimiento flagrante y nocivo de los pesos y contrapesos que el régimen de autonomía institucional aun mantenía en el marco de la “ley” como tal, y eso nadie lo denunció en su momento aparte de quien esto escribe. Pero, el hecho táctico a plantear es que un reglamento se elimina por la misma vía, y no hace falta una ley. La materia de una ley para eliminar el régimen, entonces, se debe justificar sobre un argumento más trascendental y mejor justificado que el que realmente se puede percibir en la propuesta de Gutiérrez López.

1.6 Además, no debería verse como problema el que este otro académico señala y que referí arriba, es decir que en nuestro régimen unitario y presidencialista, el Poder Ejecutivo buscara, y busque aun hoy día, concentrar lo mejor posible su capacidad de “control político”. Esto, no debe ser un problema, pues en todo sistema político así es, y así debe ser. Quizás el profesor Gutiérrez quiso decir otra cosa, pero como está dicho amerita esta aclaración de rigor analítico. El problema ha sido que todo el peso del clientelismo político-partidista se cargó sobre los entes autónomos, y lamentablemente nadie se nos unió a nuestras constantes denuncias desde hace 26 años sobre lo pernicioso de este régimen. Pero, es bastante irrazonable pensar que un Gobierno no busque ejercer el máximo control político sobre la administración descentralizada, así como la Asamblea Legislativa debe buscar ejercer –lo cual no hace- el máximo control político sobre el Gobierno. El problema, son los pesos y contrapesos del sistema. Y a eso paso de inmediato, pues este argumento del control político no ayuda tampoco a entender el problema de fondo, y más bien puede confundir al lector y a quienes sin mayores criterios comparativos, acojan el planteamiento avalado por una Escuela universitaria formadora de profesionales en Administración Pública.

2. Lo que planteamos a partir de 1978 cuando sobrevino la LGAP, hasta el día de hoy, es que esa Ley tan desdeñada por todos, especialmente por los administradores públicos de profesión y por una gran mayoría de profesores en la materia, vino a ser la “ley” que anticipó la CP cuando se reformó el Art. 188. Es esta Ley la que sin lugar a dudas, pues la Sala IV nos ha dado (impersonalmente, claro está) la razón en tantas Resoluciones años después de que argumentáramos que así era, la que vino a dirimir en Costa Rica qué debíamos entender por gobierno, y qué por administración. Realmente extraña que el profesor Gutiérrez no hace ninguna referencia a ella en su análisis, pues si lo hiciera, cambiaría todo el escenario o contexto del mismo. No vendría luego a proponerse algo tan incomprensible e indefinido como “presidentes ejecutivos” fuera de los entes autónomos, imaginamos que como “órganos del Poder Ejecutivo”, pues no se encuentra en dicho esquema propositivo adónde se ubicará entonces a los ministros rectores de

sector, ya que por un lado si bien el ensayo objeto de nuestra crítica no reconoce la existencia jurídica de ese régimen de dirección política o gubernativa en la LGAP, tampoco recomienda eliminarlo de dicha Ley General. Así es que coexistirían ambos, y si funcionarían como debían, tendríamos un verdadero caos político.

3. Aquí, a partir de 1974 y según demostramos en nuestros diversos textos desde hace tantos años, y en el último libro del 2001, fue cuando se dio una situación de “albarda sobre aparejo”, pues estando los Presidentes Ejecutivos “como actores interesados” del Poder Ejecutivo de turno inmiscuidos en los entes sin enfrentar ninguna contraposición de los funcionarios de carrera en las instituciones –también por intereses partidistas muchos de ellos: listas de funcionarios del PUSC o del PLN a quienes había que perseguir, hasta el día de hoy, producto ello a la vez de funcionarios que han querido hacer fácil su carrera aunque fuera por cuatro años, haciendo proselitismo abierto siendo funcionarios públicos, por el partido de sus simpatías y provocando entonces esas reacciones viscerales de compañeros suyos y de los nuevos jefes de otros partidos-, estando esos actores interesados en servir al partido en el Poder, decíamos, vino ese otro régimen legal en la LGAP que ponía a los ministros a ordenar las actividades de los entes, no los actos, imponiéndoles metas y tipos de medios, y todo lo demás asociado en dicha Ley a este régimen de dirección, que todos debían conocer muy bien.

4. Dicho régimen de dirección política en la LGAP, es cierto, nunca ha funcionado correctamente, por *culpa* de tantos costarricenses que le han dado la espalda inclusive en nuestra UCR, y en esto hemos denunciado también el incumplimiento en que todos han incurrido, incluida la Contraloría por no exigir como debía y escuelas universitarias por no contribuir agresiva y conscientemente a generar pensamiento crítico sobre ello pues era, y es, su obligación académica (si no, en qué están las unidades académicas que preparan especialistas en los procesos públicos del país?).

Ahora, en su Memoria Anual 2002 la Contraloría reconoce finalmente y de manera integral –¡¡¡después de 29 años de no hacerlo!!!- aunque aún tímida y limitadamente en sus verdaderos alcances fácticos, el marco referencial por el que he luchado todos estos años, lo cual da plena vigencia a conceptos y esquemas que por desgracia para la formación de los profesionales en administración pública en particular, han tendido a ser ignorados o distorsionados en su análisis incorrecto. Me satisface asumir que, a partir de tal toma de posición por la Contraloría, será difícil que centros universitarios de formación en estas áreas le sigan dando la espalda a estos planteamientos, y los estudiantes serán seguramente mejor preparados para entender situaciones en las que ellos debían ser más expertos inclusive que los abogados como tales, debido a su deseable visión interpretativa más amplia sobre el fenómeno político-institucional del Estado.

También los Diputados actuales, tendrán en esa Memoria un marco referencial para saber que han estado incumpliendo, igual que la Contraloría como tal y tantos otros, su vital labor de “control político” sobre el Gobierno por no haber reconocido o entendido dicho régimen de dirección gubernativa en la LGAP, el cual los obligaba y obliga a llamar a cuentas a los ministros pero como rectores de sector, es decir, para que expliquen qué están haciendo de concreto –cuántas directrices con sustento legal y político han emitido, cuánta vigilancia han ejercitado y a cuántas juntas directivas que han incumplido reiterada e injustificadamente han procedido a intervenir o remover- para lograr que los entes autónomos de cada sector estén actuando y asignando su gasto bajo objetivos sectoriales unitarios, es decir, como un “reloj”. En materia del régimen y de la autonomía administrativa de los entes descentralizados, creo que el documento del profesor Gutiérrez plantea una confusión muy grande en el análisis y en la propuesta final.

5. El régimen de presidencias ejecutivas es malo y pernicioso, pero no exactamente, repito, por los argumentos que él utiliza. Es, reitero, por lo que deja de analizar, por lo que ha hecho tanto daño al país colateralmente al incumplimiento de ese régimen de dirección en la LGAP o a la misma obligación de gobernar sobre la base de planes de desarrollo, como establece desde 1974 la Ley de Planificación Nacional, y como lo hace desde octubre del 2001 la Ley No. 8131 de presupuestos públicos. Al proponer que se conviertan en una “función propia de Gobierno central”, confunde pues aplica un marco referencial que no se sostiene del todo, ni política, ni administrativa ni jurídicamente.

Hablar del rol de Gobierno de nivel Central como “conducción, llevar el timón, rectoría, regulación, políticas de gobierno y políticas de Estado”, como se hace en ese ensayo, francamente introduce una jerga sin jerarquización ni sustento teórico ni conceptual en lo administrativo ni en lo jurídico. Si se tiene claro lo que es rectoría en la LGAP, entonces sabría que ese concepto, precisamente, engloba a todos los demás: conducir, llevar el timón, definir políticas... No se debe definir conceptos tan claramente definidos y jerarquizados, como iguales, pues esto confunde a cualquiera, y sobre todo al estudiante que lo lea, y quizás hasta a los mismos Diputados. Me preocupa, en consecuencia, el marco referencial teórico-conceptual que el profesor Gutiérrez y quienes lo apoyaron a redactar este documento y lo autorizaron para publicación, utilizaron, pues no es ninguno que resista un análisis medio riguroso como el que estamos aplicándole.

Además, sostengo como argumento de fondo que, si sólo se elimina el régimen de presidencias ejecutivas como propone este profesor universitario, y no la Ley 4-3 y la estructuración actual de las juntas directivas, el mal proseguirá, pues la metástasis del servilismo partidista está ya difundida en ese tipo de órgano superior de los entes y al interior de éstos, haya o no Presidente Ejecutivo. Es éste, un tema mayor al que no le dedica ninguna atención, como tampoco se lo dedican quienes discuten en la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa las reformas a la Ley Orgánica del ICE, pues dejan de reconocer cuán nocivo ha sido el régimen mismo, o “modelo”, de junta directiva tal y como existe hoy día, y sus implicaciones al interno de las instituciones.

Si al ICE o a cualquier ente se le quita el presidente ejecutivo pero se le deja la junta directiva 4-3 o 7-7 como es en la actualidad cuando un mismo partido se sustituye en el gobierno, tenemos suficiente evidencia para augurar que la semilla de la complacencia, el compadrismo y clientelismo, la complicidad, la impunidad, el irrespeto a la legalidad y a la transparencia, permanecerán incólumes. Pero a esto el ensayo universitario no le dedica, por desgracia, ninguna atención y es una gruesa omisión que haría incurrir en una reforma legal formalista, es decir, aparental, pues no erradicará el problema de fondo que se viene dando en las descentralizadas a raíz, ciertamente, de la consolidación y la praxis de ese régimen de presidencias ejecutivas articuladamente con el de juntas directivas impuestas por cada gobierno, y el impacto que ello ha tenido en las actitudes, valores y comportamiento de decenas de miles de burócratas que han perdido el Norte del servicio público al ciudadano y la ética asociada para, más bien, afincarlo en el interés inmediato de servir, cueste lo que cueste, al partido político de sus simpatías.

6. ¿En qué queda para el profesor Gutiérrez López, me pregunto concretamente, el régimen de dirección gubernativa en la LGAP? ¿Qué se le ha justificado a los Diputados que acogieron el planteamiento, como para que enfrenten eventualmente a la Sala IV cuando se tenga que hacer la consulta de rigor si el Proyecto va adelante –como podría ser sabiendo como lo sé cuán poca capacidad crítica y valorativa hay en la misma Asamblea Legislativa, asesores de Diputados incluidos-, a sabiendas de que en esta materia la Sala tiene doctrina y jurisprudencia tan voluminosa como contundente, y toda apunta a una claridad conceptual contra la que chocaría inevitablemente toda esta confusa argumentación dada en el documento de marras?

La distinción que hace de Poder Ejecutivo como una entre Gobierno de nivel Central y de nivel Descentralizado, nos preocupa también, pues no la encontramos funcional ni clarificadora. No vemos en ella por ningún lado, el fundamento de la conclusión a la que llega, en el sentido de que esta diferenciación “restablecería el modelo de instituciones descentralizadas autónomas”... El asunto de fondo es que “la estructura del Poder Ejecutivo” es una, unívoca, y en ella no caben los entes autónomos o descentralizados. El Poder Ejecutivo está constituido, según la LGAP, por el Presidente, los ministros, el Consejo de Gobierno, y el Presidente con cada ministro. Son los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado. Dicho Poder, o dichos órganos, están para gobernar, aunque también tienen que administrar, y esto es su “negocio” constitucional. Gobierno Central, es otra cosa. Aquí, entran esos órganos superiores, y sus Carteras o ministerios, y otros órganos desconcentrados que las leyes han venido creando. Los entes autónomos, son otra categoría, no son Poder Ejecutivo propiamente, aunque son parte de la “rama ejecutiva del Estado”, si se quiere aplicar terminología de administración pública, no jurídica. Estos entes, están, y debían estar siempre, para ser instrumentales del Poder Ejecutivo en el diseño y ejecución de un programa de gobierno del que el Poder Ejecutivo es, constitucional y legalmente, responsable. Convendría mejor, que utilizara la definición de Administración Pública que nos da la LGAP.

7. Por otro lado y en contraposición con lo que se interpreta en el ensayo bajo revisión, los entes autónomos “dejaron de planificar” en realidad porque los PAE acabaron de agotar la poca paciencia que nuestros Presidentes tenían para con la planificación pública. Ello, es producto de nuestra cultura política de origen colonial, no de un “modelo de ente autónomo” ni de presidencia ejecutiva, y esto amerita otra clarificación de fondo pues en el ensayo ni siquiera se reconoce el tema.

La verdad es que la planificación económica, sobre todo, tuvo en Costa Rica un historial muy lamentable que también analizamos a fondo en nuestros textos, y fue Albert Waterston en 1964 quien dio la clarinada mundial de cómo los países subdesarrollados eran subdesarrollados por la forma bestial, superflua y utilitarista en que se “adhirieron”, por aparentar, a las exigencias de planificar de Naciones Unidas y del gobierno norteamericano para que no desperdiciaran los recursos de la ayuda externa, sobre todo a partir de la Alianza para el Progreso en América Latina, aunque en Africa y Asia la situación no fue muy distinta, producto del subdesarrollo y barbarismo político en que vivían esas naciones. El ICE planificaba muy sensatamente, mas casi ningún otro ente lo hacía ni bien ni responsablemente, y repito que Waterston sólo nos inspiró a investigar nuestra situación con sus mismos supuestos y nos permitió verificar tal situación en el país, 10 años después de su estudio mundial. Esta, es la realidad institucional que vivió el país de 1949 a 1982, y así la tenemos registrada en nuestras diversas publicaciones tanto al amparo de la entonces OFIPLAN como de la misma Escuela de Administración Pública cuando colaboramos allí, y en múltiples otras publicaciones formales.

Pero debe saberse, al contrario de lo que plantea Gutiérrez López, que aun en esos incipientes años de 1974 a 1978, y durante los siguientes, el régimen de presidencias ejecutivas para nada demeritó la praxis de la planificación institucional. Simultáneamente con la Ley de presidencias ejecutivas, vino también la nueva Ley de Planificación Nacional en 1974, y en ésta se consignó la obligación de tales entes para aportar el 1% de sus presupuestos de gastos a OFIPLAN para fortalecer la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, más la regionalización territorial y la sectorialización institucional; y se crearon en la Ley de Presidencias Ejecutivas, las unidades de planificación institucional adscritas al Presidente Ejecutivo, muchas de las cuales brillaron ilustremente durante muchos años en distintas instituciones bajo el liderazgo técnico de OFIPLAN. El Consejo Interinstitucional que la Ley creó, funcionó bien en ese gobierno, y en el siguiente, y hasta mediados del de Monge Alvarez (aquí, coordinado por don Danilo Jiménez Veiga, a la postre Ministro de la Presidencia), y todos esos años hubo un hervidero que no todos han de recordar, gracias al liderazgo que OFIPLAN ejerció en materia de planificación y reforma del Estado a partir, precisamente, de nuestras inquietudes, planteamientos y liderazgo interno en OFIPLAN, irradiando cambios y nuevas prácticas planificadoras y administrativas en el resto del sector público con énfasis en lo sectorial y lo regional... hasta que llegó Juan Manuel Villasuso de Ministro en 1984 y lejos de entender ese excelente esquema y proceso que se venía dando, dedicó a MIDEPLAN a ver cómo se satisfacían los fuertes requerimientos internacionales para concordar el primer PAE, el cual se firmó en 1985. E

No resulta ocioso comenta que durante la Administración Oduber (74-78), el régimen de presidencias ejecutivas coadyuvó en grande a que, brillantemente coordinado desde el Ministerio de la Presidencia y con ilustres profesionales y políticos del PLN ocupando esas posiciones superiores en cada ente autónomo, se lograra casi un 90% de cumplimiento de las metas ofrecidas por el PLN en campaña electoral en su famoso “libro verde”, que fue la partitura rigurosa de aquel gobierno pues no hubo durante su gestión un Plan Nacional de Desarrollo sino hasta el último mes. Este es un factor que muy pocos parecen conocer, y nosotros tenemos ese inusual privilegio pues aplicamos nuestro interés intelectual en el ejercicio de nuestro cargo profesional en OFIPLAN y pudimos evaluar dicho Programa con el personal de nuestra entonces División de Planes y Política Administrativa a un año de su final. ¿Qué nos indicaba este escenario? Que un gobernante con visión de estadista y disciplina de conducción, y con una buena partitura programática de gobierno, puede hacer milagros articulando como se debe la acción de tantos entes autónomos y ministerios, cosa no lograda anteriormente al gobierno de don Daniel Oduber por la resistencia real de los entes autónomos a, precisamente, “integrarse” con la acción unitaria de gobierno.

Hubo ciertamente gran corrupción en esa Administración producto de abusos de todo tipo, inclusive en el uso de dicho régimen de presidencias ejecutivas, y esto lo advertimos desde aquellos años ofensiva, pública y académicamente, sin tener nunca eco de nadie más. Por eso, la LGAP de 1978 nos permitió plantearle al gobierno y al país que el régimen de presidencias salía sobrando, o bien que si el gobierno lo aplicaba como debía a través de la figura en esa nueva LGAP de rectoría ministerial sobre conjuntos de entes por sector de actividad, el efecto nocivo de dichas presidencias mal ejercitadas, disminuiría y el proceso de politización partidista iniciado con el PLN, se pararía. Pero, no fue así en la siguiente Administración Carazo Odio a pesar del apoyo que tuve en mis planteamientos por parte del entonces Ministro de Planificación: ni se eliminó el régimen de presidencias como el candidato Carazo Odio había ofrecido en campaña electoral, ni se aplicó como debía el régimen dicho en la LGAP, por razones que hemos analizado elaboradamente en nuestros escritos y que nadie más parece conocer o haber estudiado a fondo. Y el asunto empeoró en el siguiente gobierno, y sucesivamente hasta hoy día.

Nada de esto lo reconoce el profesor Gutiérrez en su análisis, y configura un entorno que obliga a sopesar muy bien para qué, y cómo, conviene modificar ese régimen de presidencias ejecutivas.

8. Yo en lo particular sostengo, que aun si se lograra eliminar el régimen de presidencias, nada se ganará si, por un lado, se acoge una alternativa como la que se propone en ese pequeño ensayo, pues implica ella sinceramente una negación de la transparencia administrativa, de la división de poderes, del equilibrio entre gobierno y administración y de la unidad misma del Estado constitucionalmente definido –algo parecido al inconcebible y contradictorio manejo que un abogado hizo en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública en materia de “rectoría política”, poniendo a cuatro órganos distintos a dirigir a cada ente autónomo vía directrices!-, y si por otro lado no se modifica sustancialmente el “modelo” –aquí sí- de junta directiva. Y, si por un tercer lado, no se clarifica y activa plenamente el régimen de dirección gubernativa en la LGAP y, por último, si no se exorciza el “demonio del clientelismo partidista” al interior de los cuadros de burócratas de todo nivel que han hecho del servilismo incondicional sobre todo a los dos partidos políticos mayoritarios –factor que ha causado tanta corrupción institucional por razones obvias-, su credo de “servicio público”.

9. La medicina sería peor que la enfermedad. Comenzando porque sabemos que desde ya, si solo más académicos nos ayudaran a sensibilizar aun más a la Contraloría y a la Asamblea Legislativa, y quizás a un par de partidos de oposición vigorosos que quieran hacer historia, sería posible que los entes autónomos funcionaran con la eficacia y transparencia con que están llamados a funcionar si únicamente se activa de manera plena ese régimen de dirección política, pues esto implicaría ni más ni menos que las juntas directivas tendrán que acatar directrices formal, transparente y concretamente emitidas por cada ministro rector para que los entes hagan lo que tienen que hacer como instrumentos de gobierno, pero de cara al público, a la Contraloría y a la Asamblea Legislativa, y respetando su marco legal, no pidiendo o imponiendo cosas antojadizas, o de lo contrario caerían cabezas con frecuencia hasta que todos entiendan que la cosa no es jugando. Si la Contraloría se interesa en esto, y además exige como debe sobre la base de los PAO y presupuestos anuales con sustento en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, muchas cosas mejorarán, aun dentro del actual marco legal e institucional, con todo y presidencias ejecutivas.

10. El frío, por otro lado, no está en las cobijas. No es correcto ni recomendable asumir una iniciativa de éstas e involucrar a la Asamblea Legislativa, sin reconocer el contexto mayor en que el fenómeno de las “presidencias ejecutivas” se viene dando, pues entonces, repito, la medicina podrá tener más “peores” consecuencias que la enfermedad.

11. Creo que las presidencias ejecutivas deben desaparecer, y el modelo de junta directiva como lo conocemos hoy, también y ser sustituido por un “modelo” en donde el Gobierno pueda escoger pero no designar sino por iniciativa de los diversos grupos representativos de la sociedad civil según el campo de proyección de cada ente, tal y como explico en detalle en mi planteamiento del IICE sobre el ICE. Creo que, como digo en dicho planteamiento sobre el ICE, hay que restituir al Gerente en un rol aun más preponderante que antes de la reforma de 1974, y debe él definirse también como presidente de cada junta directiva. Si a esto se contraponen el régimen de dirección gubernativa en la LGAP, donde los ministros simplemente asumen como rectores de sector, tendríamos una solución más sencilla que la de crear la figura de “presidencia ejecutiva del Poder Ejecutivo” que Gutiérrez López propone. En todo caso, tendríamos sólo ministros rectores de sector con base en la LGAP, y dejaríamos de tener presidentes ejecutivos y juntas directivas partidariamente serviles.

Apéndice 4. LUCHA CONTRA LA POBREZA ⁷⁶

II. CONCLUSIONES ESTRATÉGICAS que SUSTENTAN UN NUEVO ABORDAJE DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COSTA RICA

El punto central de la presente Sección II, es la sustentación de la tesis de la Comisión UCR de que una estrategia de ataque frontal a la pobreza debe ser considerada como contenido inherente u orgánico de la estrategia misma de desarrollo del país, en el sentido hegemónico de que la erradicación de la pobreza debe tener un papel central en dicho desarrollo sobre todo cuando se incorporan de manera explícita los factores de equidad, ambiente y sostenibilidad. Dentro de esta estrategia general -la cual debe responder a la orientación misma del Plan Nacional de Desarrollo y que el Subplan de Reactivación Económica ya formulado por el Gobierno busca hacer viable-, es posible visualizar un Subplan de Lucha contra la Pobreza que centre su atención en aquellos elementos medulares que permitan darle un giro a las políticas públicas hacia el norte pretendido de reducción efectiva y sostenible de la incidencia e intensidad de la pobreza en el desarrollo integral del país. Este Plan de Lucha contra la Pobreza sería entonces formulado a partir de una serie de principios orientadores sobre el combate efectivo a la pobreza, los cuales enumeramos a continuación pues constituyen ellos la base facilitadora de ese necesario nuevo abordaje que el país requiere para ganar ese combate y que desarrollaremos en la Sección III del presente documento.

Ganar la lucha contra la pobreza no es responsabilidad exclusiva de la política de desarrollo social

El vínculo entre pobreza y la imposibilidad de una inserción socioeconómica plena está condicionado por la productividad, la competitividad y la capacidad de generar empleo de la economía, esto es, por la creación de oportunidades económicas. No es casual entonces que la pobreza se concentre en aquellos sectores, como la agricultura y la producción informal urbana, donde los bajos ingresos tienen como contraparte una baja productividad y una escasa dotación de activos productivos.

⁷⁶ Estamos ante un tema de relevante importancia para Costa Rica. Igualmente que en los demás Apéndices ofrecidos, en éste reiteramos la bondad analítica de aplicar nuestro marco teórico conceptual utilizado en el presente estudio sobre la evolución sociopolítica de Costa Rica, al tema de pobreza, también amparados en nuestra condición de investigadores del Observatorio del Desarrollo de la UCR en el contexto de una comisión creada por el entonces Rector Gabriel Macaya, para propiciar al Gobierno una crítica y propuesta alternativa al Plan Vida Nueva que anunció el Gobierno en agosto del 2002. **Lo que incorporamos en este Apéndice, es mayormente el conjunto de ideas con las que contribuimos** a la generación de ese documento universitario –salvo lo pertinente a los cuadros estadísticos sobre la situación social del país, producto de otros colegas, aunque sí los esquemas que se identifican como de nuestra autoría-, intitulado *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza*, noviembre 2001, Rectoría-Vicerrectoría de Acción Social. **Es por ello que la enumeración de párrafos o secciones no siempre corresponde a un orden o secuencia estricta.** En todo caso, el lector podrá apreciar claramente cuáles son esas ideas nuestras por su similitud con lo que hemos desarrollado en el presente estudio. Fueron coautores de este otro trabajo sobre pobreza, en distintas calidades, los colegas Edgar Gutiérrez, Director del Observatorio del Desarrollo, Mayela Cubillo, Directora de la Escuela de Administración Pública, Juan Diego Trejos, investigador del IICE de la UCR y notorio especialista en la materia de *pobreza*, y Juanny Guzmán, exDirectora de la Escuela de Ciencias Políticas. El trabajo, de nuevo, **demuestra la eficacia analítica e interpretativa del marco teórico conceptual que aplicamos y desarrollamos en el presente estudio**, y sobre todo **demuestra lo que sí se puede hacer en Costa Rica dentro del marco legal superior vigente en materia de pobreza, niñez y adolescencia**, y sobre todo de procesos de dirección y planificación del desarrollo, **si sólo nuestros gobernantes y funcionarios de alto nivel los reconocieran como corresponde, y los aplicaran. O, si sólo la Contraloría General de la República los exigiera como debe.**

Para que el combate a la pobreza sea efectivo, la política económica debe promover un crecimiento económico sostenido que genere empleo productivo y bien remunerado y que valore el capital humano de que dispone el país. Un crecimiento reducido, volátil o excluyente, no sustentado en un aumento de la productividad y la competitividad, no posibilita la generación de empleo, las mejoras en las remuneraciones reales ni el aumento de la rentabilidad de los activos en manos de los pobres. En otras palabras, no posibilita el aumento en el ingreso corriente necesario para potenciar las capacidades de consumo de la población, ni facilita por lo tanto los procesos de acumulación de activos, procesos necesarios para reducir la vulnerabilidad ante procesos de empobrecimiento futuro.

Para ello no basta con una política macroeconómica que garantice la estabilidad económica y promueva el crecimiento a partir de sectores estratégicos. Esa resulta una condición necesaria pero no suficiente como ha mostrado la experiencia nacional y regional a partir de las reformas económicas. Se requieren políticas económicas específicas a niveles meso y micro para facilitar el acceso de los pobres al mercado y a los frutos del crecimiento. El Plan de Lucha contra la Pobreza identifica esas políticas que tienen un impacto directo a favor de los grupos más pobres y promover su aplicación.

La política económica debe también amortiguar los choques externos y evitar los desequilibrios financieros y cuando estos se producen, debe buscar su restablecimiento protegiendo a los grupos más vulnerables, es decir, se debe distribuir los costos del ajuste en relación directa con las capacidades e inversa con los grados de vulnerabilidad de la población. La crisis fiscal que nos agobia debe enfrentarse con medidas que protejan directamente, y ahora, a la población pobre. La promesa de días mejores en el mediano plazo no justifica éticamente una carga desproporcionada del ajuste sobre los grupos más débiles.

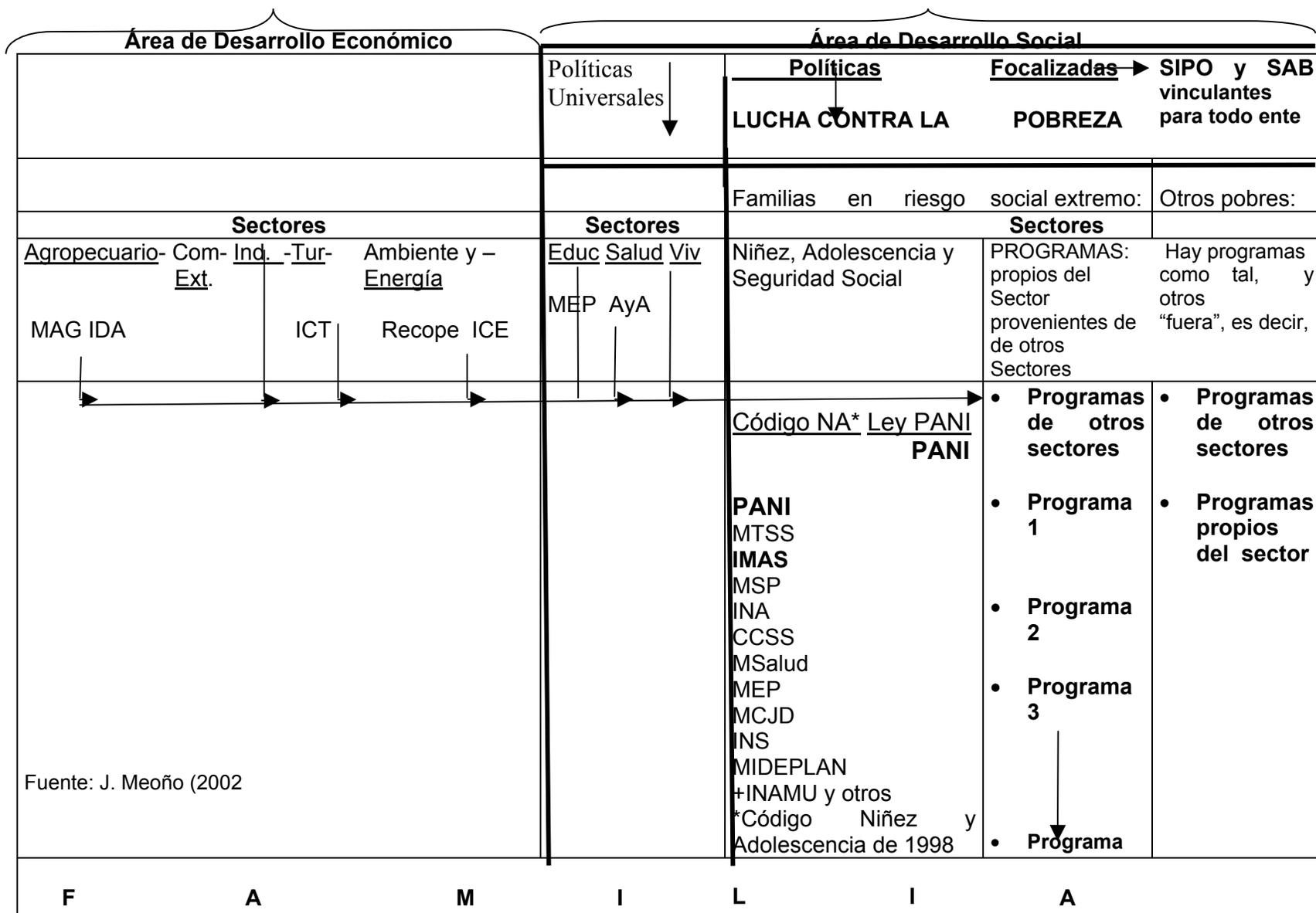
La óptica global que el país debe asumir para tener éxito en su lucha por salir del subdesarrollo que aún nos agobia, debe basarse en un claro reconocimiento de que aún las relaciones y procesos complejos del desarrollo del país pueden ser mejor reconocidos y gestados a partir de una óptica mayor que permita ver la relación intrínseca entre desarrollo social y desarrollo económico, así como la naturaleza particular de lo que son o deben ser políticas universales y políticas focalizadas a segmentos específicos de la población.

Para entender esto, hay que aceptar un necesario convencionalismo conceptual de partida: el Estado-unitario visualizado en el Art. 50 de nuestra Constitución Política, se ha fragmentado por efectos de la necesaria división del trabajo, por la especialización tecnológica, pero también por influencia de grupos de interés poderosos, o por simples insuficiencias de nuestros legisladores en lo que debía ser una labor más racional de diseño institucional y de rigurosa evaluación de la institucionalidad existente antes de decidirse a crear nuevas instituciones que vienen a fragmentar aún más la compleja y dispersa estructura institucional de nuestro Estado.

Ello, sin embargo, no implica que automáticamente el ciudadano costarricense debe sentirse desconsolado y verse irremediamente sujeto a las arbitrariedades y dispersión de ese Estado multiforme y desarticulado. La misma Constitución Política y el marco legal que en este documento hemos referido con particular esmero, proporcionan los criterios y mecanismos que están llamados a mantener la coherencia y unidad de visión y de acción de ese Estado, en beneficio del ciudadano particular, o de grupos de éstos. La noción de *sectores de actividad* según fue impulsada por OFIPLAN desde 1976 y con sustento en la LGAP de 1978, mantienen total vigencia y validez al día

de hoy, aunque su praxis ha sido persistentemente distorsionada. Su no utilización plena, más bien, ha sido causa de no pocas distorsiones e improvisaciones en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo en el país.

Veamos, esquemáticamente, cómo comprender mejor el tramado a primera vista complejo y fragmentado de ese Estado y su aparato institucional, pero conceptualmente unitario según leyes y reglamentos vigentes que son persistentemente irrespetados pero exigibles por cualquier ciudadano u órgano fiscalizador o Diputado, o activables por la sola voluntad del propio Presidente de la República. Sobre este esquema de ordenamiento superior de la oferta estatal, el presente documento sustentará gran parte de la imagen-objetivo desarrollada en la Sección III.



Fuente: J. Meoño (2002)

Tenemos presente que el actual Gobierno de la República ha decidido activar **una “organización de cúpula” que intermedia** entre a) el Consejo de Gobierno y el Presidente de la República, y b) los ministros como *órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado* (LGAP, Art. 21) y como *rectores de sector* (LGAP, Art. 27.1, 98, 99 y 100). Se trata de los Consejos Económico y Social, según anticipamos en el presente documento.

Para efectos de nuestro interés prospectivo en la Sección III, entiéndase ahora que los sectores como tales aglutinan al ministerio del ramo –si lo hay- y a varios entes autónomos que concurren en el mismo ramo o sector, bajo la *dirección política* de un ministro, con o sin Cartera (ésta, es el Ministerio respectivo). El sector como tal puede constituirse por el ministerio y entes autónomos cuyas actividades sustantivas caen en el mismo en un 100%, pero puede también constituirse de manera plena –o meramente complementarse- con actividades o programas en manos de ministerios y entes que pertenecen mayoritariamente a otros sectores.

Es por ello que reflejamos en el esquema anterior el impacto o contribución que instituciones en sectores económicos, o bien en sectores sociales que manejan políticas universales básicamente, por ejemplo, deben aportar en el “gran sector” de *lucha contra la pobreza*, y cómo éste a su vez lo visualizamos mayormente sustentado en el concepto de los derechos normados en el **Código de Niñez y Adolescencia de 1998 y en la Ley del PANI** –pues ambas estipulan de maneras concretas los derechos integrales de niños, adolescentes y sus familias, inclusive con discapacidades y sin igualdad real en muchos casos tal y como otras leyes complementarias enuncian- más otros adultos que por razones diversas no constituyen o forman parte de familias como tales.

La oferta estatal que nuestra visión integral identifica a nuestro mejor entender, está así constituida de manera inconfundible por los beneficios en manos de las instituciones que íntegramente “caen” en ese sector –como PANI e IMAS-, más por otras actividades y programas de otras instituciones y ministerios que en lo sustantivo forman parte mayoritaria de otros sectores de actividad, como es el caso con los sectores económicos (agropecuaria, turismo, comercio, industria, ambiente, transportes) y los sectores sociales a cargo de políticas universales (educación, salud, vivienda).

Es así como planteamos que los programas y actividades de todos estos otros ministerios y entes que no son íntegramente del mismo, deben proyectarse en el sector de *lucha contra la pobreza o niñez, adolescencia y seguridad social*. *La implicación inmediata de gran interés político, institucional y legal, es que todos ellos deben de estar sujetos a la “dirección política o gubernativa” por parte del Ministro a quien el Presidente asigne –y esto deviene obligatorio constitucional y legalmente hablando- rector político* de este gran sector, con competencia para “ordenar la actividad, no los actos, de los entes bajo su mando político, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que han de utilizar para realizar aquéllas, vigilando su cumplimiento y removiendo sin responsabilidad para el Estado a las juntas directivas de tales entes que incumplan reiterada e injustificadamente sus directrices políticas”.

Más claridad legalmente hablando, no podemos pedir en materia de poner verdadero orden en la organización superior indispensable del Gobierno en lo que es su capacidad y responsabilidad de dirección y planificación integrales hacia una

efectiva resolución de los problemas que aquejan al país en todo campo de actividad, pero sobre todo en éste de lucha contra la pobreza. La Comisión UCR no desea ser omisa ante el país y ante el Gobierno en este esencial sentido.

La pobreza demanda intervenciones integrales, integradas y unitarias. La necesaria modernización institucional y la disponible legalidad para el desarrollo

El carácter multifacético de la pobreza demanda de intervenciones integrales para que tengan efectividad. Pero deben ser éstas, también, integradas y unitarias, conceptos que no parecen estar en el lenguaje y comportamiento ordinarios de una mayoría de políticos y tecnócratas, pero tampoco de grupos de interés representativos de los beneficiarios de las políticas sociales focalizadas. Los pobres, particularmente los que están en situación crónica, padecen limitaciones en el albergue, en el acceso a los servicios de salud y educación que les impide acumular capital humano y muestran una inserción precaria en el mercado de trabajo, con reducidos activos y escasa productividad. Los bajos ingresos que ello genera se traducen también en problemas de desnutrición que comprometen las posibilidades de aprendizaje (acumulación de capital humano).

Una intervención integral contra la pobreza no solo implica vincular la política económica con la social y con la ambiental. La integralidad también es un imperativo al interior de las políticas públicas sociales, económicas y ambientales, lo que pasa por romper el aislamiento o feudalismo institucional para que los programas puedan ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios y, sobre todo unitarios, para que de esa manera generen en conjunto el mayor impacto combinado posible sobre cada beneficiario.

La acción conjunta, no solo tornaría más eficiente la acción estatal, sino que además tendería a reforzar y potenciar recíprocamente los efectos de cada una y, con ello, **agregar un más positivo impacto sobre los pobres, así como una mayor seguridad social de que superará su pobreza crónica y se mantendrán fuera de ella por el resto de sus vidas**. El crédito al campesino o al microempresario puede tener un impacto nulo o escaso sin una adecuada asistencia técnica y capacitación en administración, producción y mercadeo o sin inversiones de apoyo como caminos de penetración o centros de mercadeo. El rendimiento educativo de los niños de hogares pobres no mejorará si no se compensan las deficiencias en nutrición y en apoyo educativo que obtienen de parte de su hogar por el menor clima educativo de éste.

Estas políticas integrales deben tener al núcleo familiar como su objetivo básico, aunque las distintas intervenciones vayan dirigidas a miembros particulares de éste. Lo contrario a dicho objetivo básico de atender integralmente a cada unidad familiar, es la situación común que lleva a muchos políticos y funcionarios a situaciones extremas de querer “organizar” internamente en cada institución los **programas y subprogramas que deberían ser temática o conceptualmente unitarios**, pero motivados en diversas y disímiles categorizaciones conceptuales de la problemática –como mujer, género, infantes, nutrición, violencia doméstica, persona joven, niños deambulantes, discapacitados, etc.-, lo cual desvertebra el sentido de “unidad nuclear” de la familia como tal y evita la direccionalidad que toda política pública y acción institucional y social debe exhibir hacia la solución integral de los problemas de dichas unidades familiares. El presente documento pretende aportar soluciones integrales y viables a esta problemática.

Sin embargo, el problema de la dispersión conceptual, legal e institucional se percibe más dramáticamente cuando se analiza la situación de instituciones clave como el IMAS, el PANI y el MEP –éste en sus multimillonarios programas sociales-, y emerge una preocupante situación idéntica de fragmentación orgánica y funcional interna de los programas sociales en cada institución, y peor aún entre ellas mismas, producto en gran medida de esa fragmentación conceptual de áreas temáticas que debiendo verse y atenderse unitariamente, se subdividen de acuerdo a los intereses inmediatos de grupos o especialistas que también han perdido –o nunca han adquirido- esa visión global y unitaria. Esto es particularmente cierto en materia ambiental, en lucha contra la pobreza y en protección de los derechos de niños, adolescentes y sus familias en situación de riesgo social extremo.

Ello implica reconocer que con harta frecuencia el IMAS ignora en sus planes de mediano y corto plazo lo que el PANI y el MEP deben aportar en términos de procesos, recursos y esfuerzos, y que estas instituciones también ignoran entre sí los mismos aspectos. El panorama se agrava cuando, teniendo a mano el excelente Código de Niñez y Adolescencia, por ejemplo, el cual ordena claramente como hemos dicho la oferta estatal en materia de pobreza y derechos de niños y adolescentes en riesgo social, y entroniza mecanismos articuladores importantes a nivel de San José, de cantones y comunidades específicas, entran en juego muchas otras instituciones como el MTSS, el MSALUD, la CCSS, el MCJD, el MJusticia, el INA, el INS, dentro de un idóneo todo armónico que no es respetado por ninguna de estas instituciones, y menos por sus jerarcas y funcionarios.

El asunto cobra mayor importancia cuando incorporamos en el análisis la Ley de Planificación Nacional, una Ley General de la Administración Pública en sus aspectos de dirección interorgánica, así como la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la misma vieja Ley de Planificación Urbana, para mencionar sólo éstas que son generales, y descubrimos que una interpretación y aplicación articulada y convergente de ellas garantizaría el desempeño efectivo e integral y unitario del Gobierno y de sus instituciones que todos añoramos en este país, sólo para verificar día tras día los reiterados e incomprensibles incumplimientos en que incurren individuos e instituciones y las funestas consecuencias que esos incumplimientos tienen en el desarrollo del país, y en particular en la lucha contra la pobreza y la protección de los derechos de niños y adolescentes.

Costa Rica tiene toda la legalidad que necesita para su desarrollo integral, pero la menosprecia y, peor aún, ello ocurre sin que ningún jerarca superior reciba sanciones por incumplimiento, tal y como la Constitución Política y las leyes previenen sobre todo con respecto a sus gobernantes y funcionarios públicos.

El eventual Plan de Lucha contra la Pobreza debe poner el énfasis en la definición de unos criterios estratégicos integrales que sirvan de base, modelo, ejemplo y aprendizaje para reorientar, en el futuro inmediato, el diseño del resto de las políticas públicas y las reformas institucionales requeridas. El marco legal idóneo para ello, ya existe; los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios, están claramente definidos en esas leyes referidas y en pocas otras de mucho valor agregado. La visión y voluntad política precisas, ha faltado para ordenar esta situación.

El Plan que anunció con tanto optimismo y evidente buena fe el Gobierno de la República en agosto pasado, no hace más que reiterar una **oferta institucional por agregación, no por construcción colectiva a partir de criterios centrales o nacionales unitarios**. Así, no se ganará nunca la lucha contra la pobreza.

La pobreza impone intervenciones diferenciadas regional y localmente

Dada la heterogeneidad de la pobreza, las múltiples carencias por atender y las singularidades de los programas sociales, se deben abandonar los esfuerzos por establecer programas selectivos homogéneos y por instaurar mecanismos o instrumentos únicos de selección de beneficiarios para todos los programas sociales de carácter selectivo, aunque sí se hace necesario avanzar hacia un sistema único de beneficiarios, que sea vinculante para toda institución pública y para todo individuo o grupo familiar que realmente desee acceder esos cuantiosos beneficios estatales. El SIPO es una buena base, pero es preciso ampliarlo incorporándole como proponemos adelante, el “enfoque de derechos”, sobre todo con base en el Código de Niñez y Adolescencia. El SAB por su lado, debe constituirse también en el sistema de registro de beneficios que permita evaluar y constatar en un momento dado el impacto o progreso de las familias beneficiarias con respecto al momento inicial de intervención gubernativa para resolverles integral o supletoriamente sus problemas de pobreza. En particular es necesario reconocer que la pobreza no es un resultado exclusivamente individual sino que tiene un importante componente colectivo que demanda de programas que actúen sobre el contexto sociocultural y económico en el cual residen los pobres. Aquí es donde resulta indispensable tener claridad de visión en cuanto al contenido y alcances complementarios deseables de las políticas sociales universales y de las focales, pues ambas requieren de contextos de análisis, reflexión y definición distintos como anticipamos atrás, y en consecuencia los órganos y mecanismos de articulación de esfuerzos de quienes deben participar en esos procesos no pueden volverse ambiguos o multitudinarios, o ser simplemente los mismos.

En Costa Rica ha estado conceptualmente claro desde mediados de la década de los setenta, gracias a los visionarios esfuerzos desde la entonces OFIPLAN, de que el desarrollo del país debe ser percibido en las particularidades o especificidades propias de sus diversos ámbitos territoriales, o sea la nación, la región, la subregión, el cantón, el distrito y finalmente el asentamiento humano. Desafortunadamente, tal claridad conceptual ha estado más del lado de técnicos que de políticos que van y vienen, y entonces las excelentes definiciones y experiencias promovidas consistentemente por dicha Oficina de Planificación desde 1976 hasta principios de los noventa, se han malogrado de distinta manera, dándose hoy una confusión sobre la deseable eficacia de esos esquemas entre costarricenses de buena voluntad pero comprometidos o identificados con visiones muy parcializadas del desarrollo.

Conviene asimismo tener un panorama bastante claro sobre la magnitud del fenómeno de “administración política” que caracteriza a Costa Rica desde el punto de vista de los “desencuentros” que se repiten históricamente –para no repetirlos hoy- entre lo que debe ser la OFERTA ESTATAL de bienes y servicios, y la DEMANDA SOCIAL por los mismos, en el contexto de los ámbitos territoriales y sociopolíticos en que planteamos se dan las distintas manifestaciones del fenómeno del desarrollo nacional. Veamos el siguiente esquema de “posibles encuentros” entre esa oferta y esa demanda, teniendo en mente que un problema real que, por leyes que nacen descontextualizadas o por acción

de especialistas y grupos de interés con fuerza política, se da hoy en el país en cuanto a la proliferación exagerada y confrontativa de mecanismos de participación burocrática y social que se definen sea como redes o como comités y comisiones o consejos, los cuales normalmente acaban por asfixiar y limitar la eficacia de los mismos funcionarios, jefes políticos y representantes de grupos sociales y empresariales, pues siendo limitada la disponibilidad de líderes y dirigentes dentro de áreas de acción conceptual y temáticamente unitarias, se fragmentan esos mecanismos llamados a hacer converger a los mismos actores de maneras tan irracionales y duplicativas, que acaban precisamente afectando sus niveles de entusiasmo, de dedicación y de eficacia.

Al fin de cuentas, los problemas no se resuelven, y se buscan entonces nuevos y sustitutos mecanismos o redes, cuando la solución radica a nuestro juicio en identificar “el gran mecanismo” de acuerdo a la “gran área temática” que amerita la mayor dedicación de energías de todos los involucrados en su deseable manejo. **A esta identificación de mecanismos también unitarios que acrecienten la eficacia integral y global o agregada de los múltiples actores públicos, sociales y privados que tienen que ver con la lucha exitosa contra la pobreza, se aboca el siguiente esquema comparativo de lo deseable, de lo que existe, y de lo que es viable en esta materia.**

Estamos ante una clara urgencia de cómo identificar y facilitar el encuentro crucial entre OFERTA ESTATAL y DEMANDA SOCIAL dentro del marco referencial de la experiencia y legalidad costarricenses, pues ello nos dará una mejor pauta de lo que puede ser ideal y, a la vez, viable en todo sentido.

ESQUEMA GRÁFICO DE LOS DESEABLES ENCUENTROS ENTRE DEMANDA SOCIAL Y OFERTA ESTATAL
(según nuestro ordenamiento jurídico y reglamentario, y la realidad política/institucional imperante)

Ciudadanos	Vinculos o mecanismos que posibilitarian el encuentro entre oferta estatal y demanda social	Institucionalidad pública	Instrumentos para decidir y actuar Tipos y niveles de planes	Proceso presupuestario	Organos que aprueban, y leyes que los respaldan
↓	Estos, están debidamente normados, salvo el primer órgano, pero son mayormente incumplidos ↓	↓	AMBITO NACIÓN		
Grupos de interés nacionales (cúpulas nacionales, y por sector de actividad. Ej.: Unión de Cámaras, Federación de Colegios Profesionales, Federación de Sindicatos, etc; Grupos de	Debería haber un Consejo Presidencial de Concertación Nacional (con las cúpulas nacionales) Comisiones consultivas de concertación sectorial, una en cada sector de actividad bajo cada ministro	Presidente de la República Consejo de Gobierno Consejos Económico y Social Sectores de actividad a cargo de ministros rectores	Plan Nacional de Desarrollo (PND): debe contener una visión global del país, una visión global por sectores y una visión global de cada región de desarrollo Planes en cada sector de actividad ↑ ↓	Da sustento al Presupuesto de la República. Da sustento a Presupuestos de entes autónomos. Sustentan PAOs de entes. Éstos, combinan el plan anual operativo y la programación presupuestaria anual de cada ente. Son los	Aprueba Asamblea Legislativa con dictamen de CGR, según Ley No. 8131 Aprueba CGR, según Ley No. 8131 Ley No. 8131: establece que CGR debe autorizar PAOs de entes asegurando que cumplan con Objetivos y Metas del PND. Impone sanciones por incumplimiento de Jerarcas.

Sector Agrícola, de Educación, de Turismo, de Industria, de Salud, etc.)	rector			instrumentos clave y más idóneos para propiciar la participación ciudadana en los presupuestos públicos.	Ley de Planificación: establece liderazgo de MIDEPLAN en elaboración del PND. Presidente lo aprueba. Preconiza amplia participación de sociedad civil en planes. LGAP: ordena ejercicio superior del poder político, normando alcances de figura de Ministro rector (Arts. 27.1, 98, 99 y 100)
AMBITO REGION <i>La oferta estatal se ordena por regiones, no cantones</i>					
Sociedad civil: cámaras, sindicatos, asociaciones, ONGs, en cada región	-Consejos Regionales de Desarrollo, u otro mecanismo válido de carácter general que integre una visión regional. -Se han propuesto por J. Meoño (PNUD/UNICEF, 2002), Comités Regionales de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Direcciones Regionales de ministerios y entes autónomos nacionales • Municipalidades 	Planes regionales de desarrollo 	Presupuestos regionalizados de ministerios y entes autónomos; conjunto de presupuestos municipales en la región	No se dan en la praxis ordinaria de los entes ni de ministerios. La CGR tiene una obligación que no ha ejercitado , de exigir del Poder Ejecutivo y entes autónomos la regionalización de sus presupuestos. Debe exigir también cumplimiento del Decreto del Subsistema de Dirección y Planificación Regional de 1991, vigente.

<p>Fuente: J. Meoño 2002)</p>	<p>social</p>	<p>nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades 		<p>y proyectos de inversión tales como acueductos, electrificación y telefonía, obras comunales y otras)</p>	<p>pequeña porción. Lo que sí es posible, es lograr participación en la fijación de prioridades, objetivos y metas institucionales en los respectivos planes, pues una vez éstos formalizados por la respectiva autoridad superior, se convierten en marco obligante para elaborar los presupuestos públicos de todo ministerio y ente autónomo, según pleno respaldo de Ley No. 8131.</p>
-------------------------------	---------------	---	--	--	--

El esquema anterior sustenta plenamente la necesidad de conceptualizar y formalizar la configuración institucional –y de procesos- idónea en tales ámbitos territoriales, pero hacerlo no omitiendo como muchos hacen, su necesaria articulación unitaria en función del desarrollo integral del país. Ello sigue siendo una prioridad en Costa Rica, pues el desorden que la situación vigente provoca en la definición de prioridades, de políticas, e inclusive en la asignación presupuestaria y peor aún en la ejecución de programas, bienes y servicios institucionales, es mayúsculo y no ayuda para nada a solventar los problemas de pobreza y de desarrollo económico armónico y consistente con los intereses superiores del desarrollo ambiental del país.

Tan vigente resulta dicha necesidad de consensuar visiones sobre este factor territorial, que no quedan dudas de que la oferta estatal de bienes y servicios encuentra hoy día un natural ordenamiento en el ámbito territorial de la región, no cantonal ni distrital. Si bien casi ninguna institución pública, ni el Presupuesto de la República, permiten distinguir su oferta institucional regional en sus presupuestos anuales, sabemos que son sus Direcciones Regionales o desconcentradas las que constituyen las unidades que median en los procesos y decisiones que bajan de la nación al cantón y a cada comunidad específica, y que suben de éstas a la nación.

La región tiene así, independientemente del serio desorden que muchas instituciones han generado al escoger sus sedes en ciudades distintas de las definidas en la política oficial de MIDEPLAN, una razón de ser que resulta esencial para llegar el país a ordenar el deseable o indispensable encuentro entre esa **oferta estatal** con sentido integral, integrado y unitario, y la **demand social** que aún siendo hoy día tan dispersa y difusa, nace en cada asentamiento humano a lo largo y ancho del país y dispone de muy pocos espacios para su manifestación integrada “hacia arriba”, y ciertamente no cuenta con ningún instrumento planificador que permita expresarla también de maneras sensatas y racionalmente agregativas hacia ese ámbito superior como lo es la región. La nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, insistimos, conjuntamente con la Ley de Planificación Nacional y el Código Nacional de Niñez y Adolescencia en particular, proporcionan medios e instrumentos que pueden ser idóneos en ese sentido. Este documento dedica atención particular a esta materia, adelante.

Sin embargo, sabemos que aún considerando conglomerados geográficos tan amplios como las regiones de planificación, la pobreza muestra diferencias importantes tanto en extensión como en cuanto al tipo de carencias predominantes. El espacio local y regional tiene así un importante potencial para las políticas sociales selectivas integrales y para las políticas meso y microeconómicas y en esa dimensión deben definirse. Esta intervención local permite identificar la pobreza, vertebrar acciones que atiendan las singularidades espaciales de la pobreza de una manera coordinada, adecuar la oferta de servicios, potenciar la voz de los pobres y atender las vulnerabilidades específicas, particularmente las de origen ambiental. El deseable Plan de Lucha contra la Pobreza debe identificar áreas geográficas prioritarias y concentrar los programas integrales en esos dominios.

Esta Comisión UCR considera, por otro lado, que el país y el Gobierno harán bien en tomar muy en cuenta los mecanismos que a nivel distrital el Código Municipal entroniza, sobre todo a partir de diciembre en que los pueblos escogerán directa y libremente a sus Alcaldes y miembros de Concejos de Distrito. Las funciones de éstos no son nada despreciables en términos de lo que debería ser una mayor y más protagónica participación ciudadana en la definición y vigilancia de asuntos públicos no sólo municipales sino de ministerios y entes nacionales en su proyección distrital, inclusive en materia ambiental y de lucha contra la pobreza. A esto, el presente documento también dedica importantes prospecciones adelante, en la Sección III.

La búsqueda de eficiencia y eficacia estatal y social, es ineludible. Hacia una gerencia pública no improvisada.

Los recursos financieros de que dispone la sociedad en general, y el Estado en particular, son por definición limitados. El eventual Plan de Lucha contra la Pobreza, sin embargo, debe definirse partiendo de ese marco estrecho de recursos. Pero las restricciones presupuestarias de los programas pueden superarse en mucho sentido elevando la direccionalidad y productividad de los recursos, lo cual pone un énfasis realmente estratégico en la indispensabilidad de que los programas sean recompuestos sobre la base de criterios de la mayor eficiencia posible (es decir, que se brinden al menor costo) y que alcancen el mayor o más eficaz impacto combinado posible con respecto a sus objetivos y metas racional y unitariamente definidos. Ello requiere de programas oportunos, bien diseñados, incluida la coherencia con las especificidades de la pobreza, su escala acorde con la extensión de la pobreza, la viabilidad operativa, económica y política, la adecuada inserción institucional, y su verdadera articulación –más que la mera coordinación- con programas complementarios que lo potencien, incluidas las políticas económicas. Esto demanda una revisión, simplificación y racionalización de la oferta estatal. No es posible continuar con una oferta estatal atomizada en cientos de programas pequeños, en recursos e impactos, con duplicaciones y problemas de diseño y con una ausencia fundamental de la información necesaria para evaluar su impacto.

También implica la búsqueda de formas innovadoras de gestión (gerencia, organización y desempeño) que demuestren una mayor efectividad integral, que garanticen la calidad y posibiliten el financiamiento adecuado. Por ejemplo la descentralización o desconcentración, la segmentación de mercados, la recuperación de costos cuando sea pertinente, el uso de diversas formas de organización comunal y la diversificación de entes ejecutores, junto a mecanismos efectivos de participación de los usuarios y de rendición de cuentas.

Séparse, sin embargo, que las modalidades y requerimientos de gestión institucional y de procesos en el contexto público son muy distintas de las que se dan en el contexto privado de los negocios y las empresas, pero en Costa Rica se sigue adelante sin que se entienda que la “gerencia” de la cosa pública amerita un tratamiento muy diferente del proporcionado por los “gerentes” de empresas privadas o administradores de negocios –cuando mucho, pues también se asume que la “administración” de procesos públicos e instituciones puede ponerse en manos de cualquier profesional de cualquier disciplina, no de especialistas, pues “eso” se aprende con la experiencia o leyendo un buen artículo sobre “administración”. Las consecuencias de esto para el país han sido funestas, y lo seguirán siendo mientras no se intervenga en serio y a fondo para ordenar esta alegre improvisación de los procesos públicos en que todos tienen responsabilidad, por comisión unos y por omisión otros. Esta Comisión UCR no considera ético mantener silencio sobre problema tan serio.

Un Plan de Lucha contra la Pobreza debe poner un énfasis especial en el diseño de los programas integrales en los aspectos de gestión (productos, instituciones, mecanismos de dirección y coordinación, y de participación), así como en los requerimientos para un adecuado seguimiento y evaluación (información requerida, métodos a utilizar, instancias de validación).

Téngase claro que, en este tema, el país cuenta con el marco legal que hemos descrito previamente y que posibilitaría esa “redención política/institucional” si quienes deben, lo toman en serio y lo aplican como se debe. La Comisión UCR considera como particularmente importante, el impacto que la aplicación a fondo de la referida Ley No. 8131 sobre administración financiera y presupuestos públicos, podrá generar en el país. Sólo requiere que

el Presidente la tome en serio y la aplique plenamente, o que el Contralor exija su debido acatamiento y aplicación por el Gobierno y sus instituciones. En Anexo 1 se verá por qué, y aquí anticipamos que se trata, sobre todo, de una Ley que redimensiona la actividad de planificación en la Ley de Planificación, la actividad de dirección gubernativa sobre entes autónomos en la LGAP, y el ordenamiento obligado de la oferta de gobierno en la lucha contra la pobreza y los derechos de niños y adolescentes, y sus familias, con sustento en el Código de Niñez y Adolescencia, y de otras leyes muy buenas pero incumplidas como las del PANI, del IMAS, del mismo MEP, así como en materia ambiental y en ordenamiento territorial. Retomaremos esto adelante.

La rendición de cuentas debe acompañar el proceso, y por ello el país debe reconocer la importancia vital de su contrapartida, la exigencia de cuentas

Una estrategia de combate a la pobreza debe ser flexible y ajustable pues las características de la pobreza cambian en el tiempo, los acontecimientos exógenos son impredecibles y porque no todos los programas tienen los diseños, impactos o pertinencia adecuados. Ello demanda avanzar en la instauración de una cultura de evaluación y seguimiento, lo que ha sido una experiencia reciente, y aún en desarrollo, en la administración pública. Se deben seguir mejorando los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los programas que ejecuta o financia el Estado, sin restarles eficiencia, para **no cometer un error de siempre en Costa Rica**: pretender que se debe pasar, por ejemplo, de un seguimiento de acciones a una evaluación de impacto, cuando **la realidad es que en el país nunca se ha consolidado ni siquiera una actividad razonablemente continua en “seguimiento”**, y menos se tienen las condiciones actitudinales y comportamentales para instaurar una actividad razonablemente continua y firme en materia de “evaluación de impacto”. No porque los conceptos se pongan de moda, ya podemos aplicarlos sin más.

El hecho es que Costa Rica tiene ya ese extraordinario marco legal referido arriba, y en particular la Ley No. 8131 entroniza las pautas precisas que han de incidir en un comportamiento distinto de jefes y técnicos de todo nivel, pero sobre todo de los primeros pues el régimen de responsabilidad administrativa por incumplimientos de objetivos, metas o programas y proyectos que dicha Ley introduce en su Título X, con la Contraloría General de la República encargada de establecer y pedir las acciones disciplinarias contra aquellos ante el Presidente de la República o la misma Asamblea Legislativa, no tiene parangón en la historia legal del país. ***Ahora sí existen criterios y pautas legalmente obligatorias para ejercer control y evaluación de procesos y de resultados***, con el Plan Nacional de Desarrollo erigido como el marco referencial obligatorio de todo ministerio y ente autónomo nacional al cual ***sujetarse*** en cuanto a definición de objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo.

Entiéndase, sin embargo, que la antesala obligatoria para exigir o rendir cuentas, es el régimen o sistema, debidamente normado sobre el principio de legalidad –pues Costa Rica sigue siendo un Estado de Derecho-, de dirección y planificación integral que caracteriza al Gobierno de la República. Ello permite identificar con claridad a los jefes responsables de definir objetivos, políticas, programas y proyectos, y responder por ellos. Si no existiera tal régimen de dirección y planificación, no sería posible entonces saber quién debe rendir cuentas sobre qué cosas, o a quién exigir las sobre lo mismo. Esta concepción aquí transmitida no debe ser obviada por nadie, pues históricamente en Costa Rica constatamos cómo tal omisión o desinformación ha llevado a tanta gente a abrazar –sobre todo en la última década- la idea de “rendición de cuentas” pero de una manera, para variar, fragmentada, descontextualizada no sólo de la contrapartida de “exigencia de cuentas” sino por la confusión o simple ignorancia DEL CONCEPTO de que sólo puede rendir cuentas sobre el desempeño y resultados institucionales, quien tenga claras y legales competencias para tomar y hacer que se ejecuten decisiones y acciones institucionales y externas, que en última instancia determinan el grado de eficacia y eficiencia con el que las instituciones y el Gobierno en su conjunto, logran o no alcanzar los objetivos por los que se justifica su existencia.

Es de lógica asumir que **la labor de exigencia clara de cuentas a jefes y funcionarios, sobre todo a ministros como rectores de sector** según la LGAP, será recomendable que el propio Gobierno y otros órganos como la Defensoría de los Habitantes y MIDEPLAN, y sin dudas el SINE mismo, acepten que la misma debe ser debidamente articulada con la Contraloría General de la República, pues ésta tiene la prerrogativa de establecer como lo ha hecho en los últimos dos años al menos, su propia normativa vinculante para las instituciones –y ahora para el conjunto de ministerios- en materia de programación y presupuestación anual, y de fiscalización y evaluación de resultados antes del inicio de cada año fiscal –autorización de presupuestos institucionales y dictamen ante la Asamblea Legislativa del proyecto de Presupuesto de la República, para el año siguiente- y después de cada año fiscal –evaluaciones sobre desempeño y resultados, a remitir a la Asamblea Legislativa en marzo del año siguiente.

El círculo de la impunidad en la *rendición de cuentas* se cierra, repetimos, si se entiende bien que grupos de interés, ciudadanos, comunidades, partidos de oposición, ONGs, asociaciones, etc., pueden ya *exigir cuentas* de maneras concretas al Presidente de la República y a cada ministro como rector de sector, lo cual significa exigir cuentas sobre el desempeño del conjunto de cada sector y particular de cada ente autónomo bajo su mando político. También puede hacerse en el ámbito de la ejecución regional que ministerios y entes autónomos de hecho materializan cada día del año. El ciudadano y los grupos representativos pueden así ser más eficaces en dicha exigibilidad de cuentas si se ubican en lo que es **la acción sectorial y regional** de la administración pública y de las instituciones como tales, y en ese debido marco legal de trasfondo. **Ello puede generar una cultura más generalizada de respuesta o de rendición de cuentas, por parte de los funcionarios y jefes así emplazados.**

Consideramos en esta Comisión que no debe el país ignorar la importancia de órganos esenciales como los Concejos de Distrito sobre todo a partir de las elecciones locales de diciembre entrante o cuando se instalen en febrero del 2003, así como las Juntas de Protección Local de Niñez y Adolescencia y los Comités Tutelares creados en el Código de Niñez y Adolescencia, más los deseables Consejos Regionales de Desarrollo creados por Decreto Ejecutivo desde 1976 pero inactivos desde hace unos diez años, las Comisiones Consultivas también creadas en el respectivo Decreto del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial desde 1979 y mantenidas en el último de 1983 aunque también inactivas,

o la del Sector Agropecuario creada en la Ley FODEA y todavía vigente aunque –para variar– inaplicada en estos aspectos de organización sectorial, más varios otros mecanismos con los que el país ha experimentado y diversas otras leyes, sobre todo en materia ambiental. Todos estos órganos y mecanismos han venido a constituir en su total conjunto aunque con gran desorden, una verdadera “red” existente y disponible para sustentar toda una estrategia seria y amplia de rendición y exigencia de cuentas.

Lo que un Plan de Lucha contra la Pobreza debe hacer en este campo para contribuir a su propia viabilidad operativa, es **simplificar y articular todo este tramado hoy disperso**, y hacerlo con base en **un diseño integrado que se sustente en el reconocimiento profundo de la jerarquía de las leyes y de los mecanismos que en el país determinan claramente la materia de “gobierno”** y de planificación/presupuesto, control y evaluación sobre todo, y reconozca cuáles son los órganos y mecanismos más articulados –y constitucional y legalmente fundamentados– que podrán poner finalmente un orden en los hoy muy dispersos criterios, patrones de comportamiento y de funcionalidad; y que ese nuevo “ordenamiento” permita que las instituciones y las personas funcionen más eficaz e integradamente resolviendo en serio y a fondo los problemas que justifican su existencia y la del Estado mismo.

Esta Comisión UCR plantea públicamente que Costa Rica no debe desaprovechar experiencias que han probado ser efectivas y bien aceptadas cuando ha habido interés o voluntad política, o en ciertos casos cuando la Ley simplemente ordena el funcionamiento de tales y cuales órganos y mecanismos... **siempre y cuando prevalezca el régimen de Derecho que decimos impera en Costa Rica, y el concomitante principio de legalidad** que en todos estos casos descritos parece haber sido olvidado –sin aparentes perjuicios políticos para muchos dirigentes y ciertamente sin sanciones por prevaricato o incumplimiento– por tantos protagonistas de procesos públicos y sociales, sobre todo en materia de lucha contra la pobreza y protección de derechos de niños y adolescentes en familias en riesgo social extremo.

Téngase claro también en este aspecto, que la nueva Ley No. 8131 establece la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y, enmarcado en éste, de planes institucionales de largo, mediano y corto plazo. Corresponde a la Contraloría verificar año con año que tal norma, y todas las demás de interés para la estrategia aquí enunciada de lucha contra la pobreza, se cumplan. ¿Las verificará? Este documento pretende constituir un recordatorio de mucha seriedad en éste y en todos los demás sentidos en él tratados, creemos que con gran propiedad y sentido de la responsabilidad académica para con el país.

III. LA IMAGEN-OBJETIVO IDEAL Y VIABLE PARA UNA ESTRATEGIA EFECTIVA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.

A. *Justificación de esta Sección.*

El actual Gobierno de la República, se plantearía como una de sus metas, reducir el porcentaje de la población en condición de *pobreza* y **disminuir realmente** el número de familias que se encuentran en *pobreza extrema*.

El *Programa Vida Nueva* anunciado por el Gobierno al menos como sugerimos redimensionarlo en el presente documento, respondería a la estrategia nacional para la reducción de la pobreza que afecta al 20% de la población y a la necesidad de desarrollar una acción integral dirigida a la población *en pobreza extrema* que se estima en un 5.9% de la población total de Costa Rica, que permita abordar de manera integral, multisectorial e interinstitucional el problema de la pobreza a lo largo y ancho del país.

Los elementos fundamentales que lo sustentarían, serían aquellos que se derivan del análisis situacional ofrecido en la Sección I de la presente propuesta, y las “conclusiones estratégicas” en la Sección II. No se repetirán en esta Sección diagnósticos o conceptos ya enunciados, salvo sentida necesidad en el contexto del tema ahora tratado.

Se pretende que este programa no sólo mitigue las situaciones de desventaja social e incapacidad de subsistencia de aquellas personas o familias en *pobreza extrema* sino que contribuya a erradicar sus causas, disminuir sus consecuencias y prevenir los factores de riesgo y vulnerabilidad social a los que están expuestas.

Se parte de una concepción de *sociedad incluyente* que garantice a todas las personas el ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales; donde se establezcan relaciones de compromiso y solidaridad entre todos los actores involucrados en la gestión del programa, sean éstos generadores, distribuidores o usuarios de los programas, según criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Y, sobre todo, incorporando el reconocimiento explícito por parte del Gobierno y de todos sus jefes y funcionarios involucrados, de que la *gerencia pública* requerida de tales procesos y programas, tiene que ser de nuevo cuño, **o de lo contrario el país seguirá sin avanzar mucho hacia la solución integral del problema.** Es decir, una **gerencia pública** que reconozca deliberadamente que mientras no se confronte y supere la improvisación que caracteriza el manejo de aquellos procesos y programas por distintos especialistas o empíricos sin ninguna formación o noción de las diferencias entre los procesos públicos y los privados o de empresas, y más aún de los procesos públicos dirigidos a movilizar y hasta articular los complejos e indispensables procesos sociales o de participación de la sociedad civil en la identificación de problemas, de opciones de solución, de las mejores y más viables decisiones deseables y posibles, y la administración misma de recursos y procedimientos para entregar exitosamente los bienes y servicios así definidos, el país seguirá sin avanzar mucho hacia la solución integral del problema.

Consideramos en esta Comisión UCR que está más que comprobado que la improvisación en los diseños de políticas y programas, así como en la organización de los esfuerzos y de los mecanismos y procedimientos para entregar finalmente en cada comunidad el conjunto de esos bienes y servicios es un factor muy responsable, quizás más que el clientelismo político-partidista y el personalismo, de ese fracaso estatal hasta el día de hoy.

Vida Nueva se basaría también, y véase ésta como una reafirmación estratégica de lo ya enunciado en Secciones anteriores, en una concepción de *Gestión Suprasectorial* en donde las metas constituyen esfuerzos intersectoriales que persiguen resultados integrales, centrándose en la familia como base de la estructura social, mediante intervenciones orientadas a fortalecer el desarrollo familiar, dentro de un contexto comunitario y social en el cual se establecen relaciones que se influyen mutuamente. Se busca estimular los espacios y mecanismos que apunten hacia formas efectivas de participación social y familiar, de manera que las familias sean también partícipes de su propio desarrollo; esto, sin duda, requiere de un cambio de conceptos, de actitudes y de prácticas. **Pero, sobre todo, exige que las instituciones mismas replanteen integral y exhaustivamente como ya se dijo también atrás, simplificándola al mínimo indispensable, su actual oferta de programas y servicios, y sus metas**, para enderezarlas de manera integral, integrada y unitaria hacia aquellas familias, e individuos fuera de éstas, en situación de pobreza extrema, o sea hacia ese 5.9% de la población total de Costa Rica, dentro de un sentido pragmático de hasta dónde es posible hacer llegar o sostener durante un año o por el tiempo deseable según la actual disponibilidad de recursos reales del Gobierno y sus instituciones, esa atención integral, integrada y unitaria o simultánea de todos los programas y servicios a los beneficiarios así seleccionados. ***El concepto del Enfoque de Derechos sustentado sobre todo en el Código de Niñez y Adolescencia, es un marco referencial de obligatorio reconocimiento si el país quiere ganarle la lucha a la pobreza extrema.***

En el *plazo inmediato* se deberán identificar y recomponer los programas que ejecutan las diferentes instituciones dirigidos a la población en condición de **pobreza extrema**, integrándolos en un solo programa que podría denominarse, con base en el sustento legal disponible y a la vez mandatorio en estricto apego a los parámetros sobre planificación-presupuestos-régimen de sanciones por incumplimientos entronizados en la nueva Ley No. 8131, **Familia y Seguridad Social**, o bien **Niñez, Adolescencia y Seguridad Social**, u otro que refleje su *inclusividad*. En esa “clasificación programática” se articularían, a la vez con pleno sustento en el Código de Niñez y Adolescencia de 1998 y en otras leyes colaterales como las del PANI y del IMAS, las acciones y los recursos bajo un nuevo *modelo de gestión*, que permita la reducción paulatina y efectiva de la pobreza extrema. **La propuesta modelística de esto último la presentamos adelante, en el numeral pertinente a las recomendaciones organizativas.** Las diferentes instituciones pasan a ser actores fundamentales de este programa, unificando esfuerzos para reducir en un 2% esta condición, respondiendo a la actual política gubernamental.

En el *mediano plazo* se identificarán, revisarán y rediseñarán los programas actuales para determinar cuáles deben continuar, cuáles requieren ser modificados o eliminados y cuáles programas deben crearse, buscando mayor eficiencia y eficacia en los productos. Asimismo, deberá efectuarse la transversalidad del *Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)* y del *Sistema de Atención de Beneficiarios (SAB)* del IMAS.

En el *largo plazo*, se esperaría convertir la *Política Social* en una *política verdadera de Estado*, donde se logre la integración real de la política social y la económica; de tal manera que el diseño mismo de la política económica incorpore objetivos explícitos de reducción de la pobreza y desigualdad.

D. Caracterización precisa de la intensidad y magnitud de la pobreza

La mayor incidencia de la pobreza se sigue presentando en la zona rural tal y como se anticipó en la Sección I; los grupos más afectados son los menores de 12 años y los adultos mayores; hay mayor presencia de hogares con jefatura femenina; el tamaño de los hogares pobres es mayor; sus tipos de ocupación se ubican prioritariamente en actividades agrícolas, comercio, construcción, industria de la manufactura, ocupaciones ligadas a la informalidad.⁷⁷

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC–, durante los últimos cinco años⁷⁸, la proporción de hogares pobres y hogares no pobres, se ha mantenido relativamente estable, transitando alrededor del 20% para hogares pobres y 80% para hogares no pobres; igual situación se observa respecto al porcentaje de hogares en pobreza extrema que experimenta un estancamiento en su condición, con una media durante el período de 5,9%, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

⁷⁷ Consultoría de asistencia técnica para el desarrollo de mecanismos de selección de beneficiarios y un plan para su administración, marzo 2002 IMAS, Ana Mercedes Brealey.

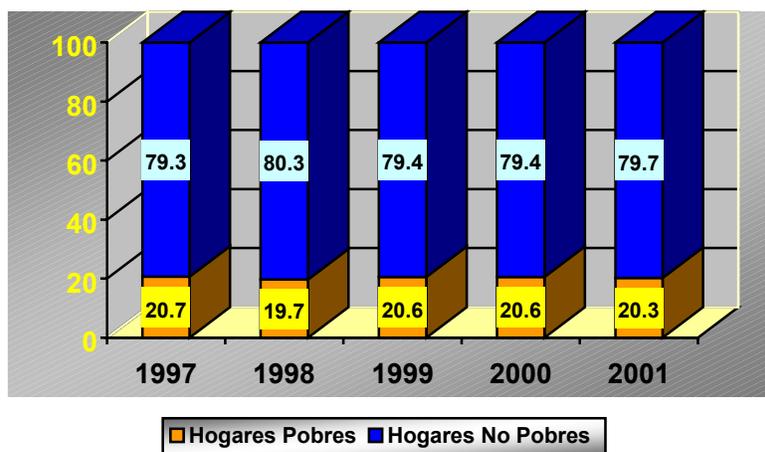
⁷⁸ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, junio de 2001; INEC (versión digital)

Tabla 1
Relación Hogares Pobres – Hogares No Pobres en Costa Rica
Según Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (%)
Período 1997 – 2001

Años	% total	Hogares No pobres	Hogares Pobres	N. B. I.	Pob. Ext.
1997	100,0	79,3	20,7	15,0	5,7
1998	100,0	80,3	19,7	14,4	5,3
1999	100,0	79,4	20,6	13,9	6,7
2000	100,0	79,4	20,6	14,5	6,1
2001	100,0	79,7	20,3	14,4	5,9

IMAS: construcción propia, con base en los datos del INEC, para el período. (*Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*).

Gráfico 1
Relación Hogares Pobres – Hogares No Pobres en Costa Rica
Según Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (%)
Período 1997 – 2001



Esta misma fuente indica –a julio del 2001– que la situación en el país muestra el siguiente perfil: del total de hogares registrados –797.712–, el 20,3% (162.064) se ubica en la categoría de *Hogares Pobres*; dentro de los cuales, el 5,9% (47.320) son de *extrema pobreza* y el 14,4% (114.744) conforma el grupo de *hogares que no satisfacen las necesidades básicas*.

Por su parte, el *Sistema de Información de la Población Objetivo* (SIPO/IMAS), mantiene un registro –a mayo del 2002– de 237.998 familias, de las cuales 189.326 se ubican en el grupo de *Familias Pobres*⁷⁹, caracterizadas según el método de *Línea de Pobreza –LP–*, conformando el 79,9% del total registrado, contra el 21,1% que conforman el grupo de *familias No Pobres*. Para esta caracterización de *pobreza extrema* se ha considerado el grupo de familias *Prioridad 1*, según puntaje SIPO, diferenciado por zona urbana y rural:

Tabla 2
Puntaje prioridad 1, por zona
Modelo SIPO

Grupos	Zona urbana		Zona rural	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Prioridad 1	225	360	288	400

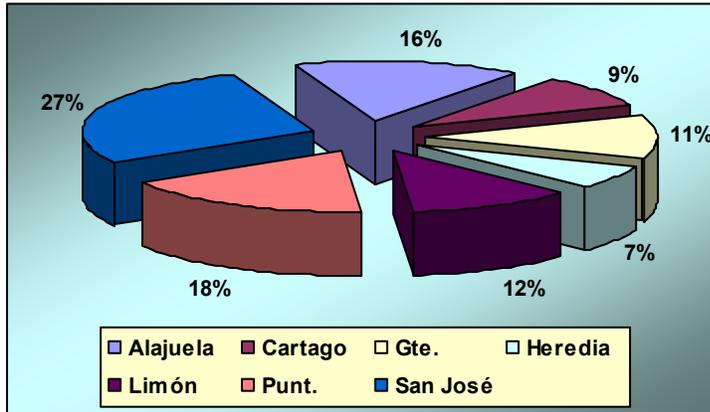
⁷⁹ La población objetivo del IMAS cubre a las familias en *Pobreza Extrema* y *Pobreza Básica*.

La distribución de las familias Prioridad 1, según SIPO, por provincia es la siguiente:

**Familias en Prioridad 1 Registradas en SIPO
Distribución por Provincias**

(Relativo)
Gráfico 2

(Absoluto)
Tabla 3



Provincia	Prioridad 1
Alajuela	10.706
Cartago	6.174
Guanacaste	7.652
Heredia	4.461
Limón	7.860
Punta.	12.012
San José	19.115
Totales	67.980

Para el total de familias en Prioridad 1 (67980), se le relacionó el método de puntaje (prioridad 1), con el método de Línea de Pobreza (pobreza extrema), lográndose precisar la identificación de las familias que presentan mayores carencias. Se trata de un total de **50.627** familias en mayor prioridad para su atención, cuya situación amerita del esfuerzo interinstitucional.

A continuación se presenta una leve caracterización sobre este último grupo de familias

Composición por grupos de edad de la población en prioridad 1 de puntaje

Las 50.627 familias constituyen 199.232 personas.

Como se observa en la tabla siguiente, los grupos más afectados por la pobreza extrema son los niños, niñas y los adolescentes, representando el 63.1% del total, **por lo que este grupo requiere de atención prioritaria del programa conjuntamente con sus “responsables familiares”- sean padre y madre, o una madre jefa de hogar, o un padre jefe de hogar-, lo cual eleva dicho porcentaje.** He aquí la vinculación estratégica que recomendamos realizar en lo pertinente a la “organización superior” de los esfuerzos gubernativos para enfrentar integralmente esta situación: constitución de **un sector de niñez, adolescencia y seguridad social** en el cual esta población constituye –junto con los respectivos padres o responsables del hogar- el segmento mayoritario objeto de “atención integral y unitaria”, conjuntamente con el restante segmento de personas pobres “solos”. **El sustento sólido es, además de conceptual, legal**, pues como hemos dicho el Código de Niñez y Adolescencia de 1998 ordena con claridad y sentido de “unitariedad” la compleja oferta gubernativa en protección de derechos de niños y adolescentes, sobre todo en familias en pobreza extrema; tales mandatos son, a la vez, obligaciones del Estado y derechos de los niños, adolescentes y sus familias. **Mejor sustentación legal es difícil de encontrar en país alguno; mayor incumplimiento sin que haya habido consecuencias inclusive civiles y penales para los responsables del mismo, es difícil de explicar.**

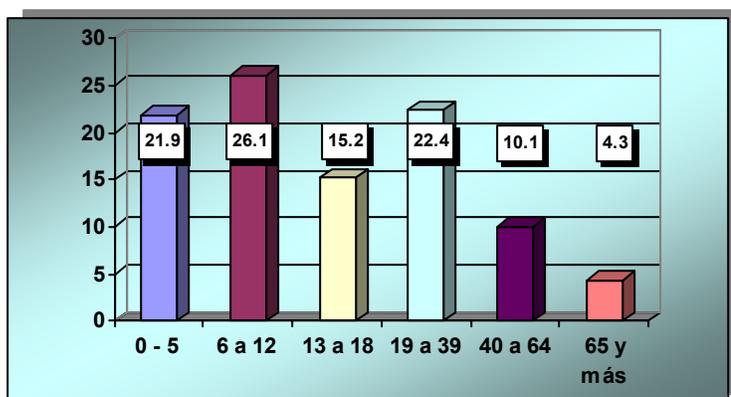
Según el SIPO, la población total registrada en el grupo de 65 años o más, es de 45.982 personas. Dentro del cual, se encuentran 8.640 *personas Adulto Mayor en prioridad 1* y constituyen el 4,3% de la población registrada en esta categoría; grupo que deberá considerarse en forma particular.

**Personas en Prioridad 1 Registradas en SIPO
Distribución por Rango de Edades**

Tabla 4

Rango de Edad	No. Personas	%
0 - 5	43.556	21,9
6 -12	51.915	26,1
13 -18	30.366	15,2
19 -39	44.559	22,4
40 - 64	20.196	10,1
65 y más	8.640	4,3
Total	199.232	100,0

Gráfico 3 (%)



Pobreza y Género

La distribución de la jefatura de las familias prioridad 1, según sexo es la siguiente:

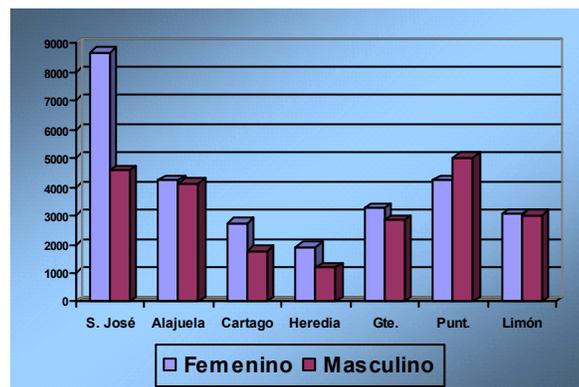
- El 45,5% de las familias es jefeadas por hombres (22.507); mientras que el 55,5% (28.120) la jefatura de familia la ejerce una mujer.
- Esta proporción es común a todas las regiones, con la excepción de Puntarenas, donde el número de familias con jefatura masculina es mayor.

**Jefes de Familia en Prioridad 1 Registradas en SIPO
Distribución por Provincia y Sexo**

Tabla 5

Provincia	Femenino	Masculino	Total
San José	8.674	4.573	13.247
Alajuela	4.234	4.125	8.359
Cartago	2.744	1.766	4.510
Heredia	1.930	1.185	3.115
Gte.	3.245	2.832	6.077
Punt.	4.235	5.018	9.253
Limón	3.058	3.008	6.066
Suma	28.120	22.507	50.627
%	55,5	45,5	100,0

Gráfico 4



Escolaridad y Pobreza.

Los datos del SIPO indican que en el caso de las 28.120 familias con *jefatura femenina*:

- El 16,8% no tiene ningún grado de escolaridad.
- El 70% tiene una escolaridad de primaria incompleta o completa.
- El 11,7% tiene secundaria incompleta.
- El 1,6% ha logrado completar la secundaria o algún año del nivel superior de estudios.

En el caso de las 22.507 familias con *jefatura masculina*, la situación es la siguiente:

- El 27,2% no tiene ningún grado de escolaridad.
- El 66% tiene una escolaridad de primaria incompleta o completa.
- El 5,4% tiene secundaria incompleta.
- El 1% presenta secundaria completa o algún año del nivel superior de estudios.

Por otra parte, el bajo nivel de escolaridad y condición de actividad que tienen –tanto hombres como mujeres– la oportunidad de empleo para los jefes y jefas de familia en estas condiciones, son muy reducidos. La condición laboral de la población registrada, muestra el siguiente perfil:

Tabla 6
Jefes de familias prioridad 1 Registrados en el SIPO
Por condición de actividad y sexo

Actividad	Hombres	Mujeres
	%	%
Ama de Casa	0,82	46,75
Desempleado Estacional Ocasional (*)	51,79	25,25
Permanente	28,41	8,48
Estudiante	0,19	1,72
Otros	7,58	6,82
Pensionados	11,20	10,96
Rentista	0,02	0,02
Total	100,00	100,00

(*)Se agrega considerando su inestabilidad laboral y económica.

En el caso de las mujeres, sobresale la ocupación *Ama de Casa* (46,7%) y la condición de *Desocupado/ estacional /ocasional* (25,25%). De igual forma, merece indicarse que tan sólo el 8,4% tiene un trabajo permanente.

En el caso de los hombres, la condición de *Desocupado/ estacional/ ocasional* llega al 52% y únicamente el 28,4% tiene ocupación permanente.

En ambos casos, los datos reflejan la difícil situación de estas familias, en donde solamente un 37 % aparecen en condición de actividad permanente.

Discapacidad y Pobreza.

La situación de discapacidad en las personas Jefes de familia que pertenecen al grupo de familias en prioridad 1, vale decir, del grupo de 50.627 familias, es la siguiente:

Del total de jefes de familia, se registran 6.810 personas *con discapacidad* (13.4 %).

- En este último grupo, encontramos: 3.678 (54%) hombres y 3.132 (46%) mujeres.
- De 6957 adultos mayores jefes de familia, es importante hacer notar que 2560 de ellos son personas con discapacidad, lo que significa que del total de jefes de familias en Prioridad 1, el 5,1% está constituido por *adultos mayores con discapacidad*: 1.450 hombres y 1.110 mujeres.

Tabla 7
Jefes de Familia: Adultos Mayores y Adultos,
Según Sexo y Condición de Discapacidad
(SIPO/IMAS; mayo 2002)

CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD	DE	Adultos (18 a 64 años edad)		Adulto Mayor (65 años edad y más)		Totales
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Con discapacidad (*)	Hombres	2.228		1.450		3.678
	Mujeres		2.022		1.110	3.132
Sin discapacidad	Hombres	16.582		2.247		18.829
	Mujeres		22.838		2.150	24.988
Subtotales		18.810	24.860	3.697	3.260	50.627
Total General		43.670		6.957		50.627

(*) Para este análisis, únicamente se consideran: limitaciones físicas permanentes; limitaciones mentales permanentes y limitaciones físicas y mentales permanentes. Se excluyen las discapacidades temporales.

F. Los criterios clave para producir las necesarias estrategias y políticas públicas integradas, integrales y unitarias en materia de lucha contra la pobreza extrema. Los objetivos.

Según anticipamos, los criterios clave a no perder de vista para el diseño del mejor modelo o escenario deseable y viable de estrategias y políticas, son:

- a) la articulación de los conceptos de *familia en situación de pobreza extrema* y de *protección de los derechos de niños y adolescentes* según el Código de Niñez y Adolescencia y la Ley Orgánica del PANI,
- b) la activación plena de los procesos, potestades y mecanismos de dirección y planificación legalmente sustentados y disponibles en Costa Rica para una MAS EFECTIVA “administración política del desarrollo” por parte del Estado, incluyendo una deseable mayor participación en tales procesos de la misma sociedad civil, y
- c) la determinación de los ámbitos –y sus características más determinativas o condicionantes- en que se deben definir las políticas públicas con sentido de unidad y para asegurar su mayor impacto combinado posible sobre cada beneficiario real y potencial, a saber: el ámbito nacional, el ámbito regional –y dentro de éste, los ámbitos subregional, cantonal, distrital y comunitario-, el ámbito sectorial y el ámbito institucional propiamente, en donde cada ámbito representa un distinto nivel de especificidad de las mismas políticas, y la participación de distintos actores públicos y privados dentro de una jerarquía política, autoritativa y social que debe mantener la unidad institucional y territorial del Estado-nación consagrado en nuestra Constitución Política.

Veamos a continuación el esquema integrador que permitirá perfeccionar, con los criterios técnicos pertinentes, la noción de *atención integral, integrada y unitaria* de las unidades familiares en condición de pobreza extrema, lo cual exige a su vez identificar los programas y servicios existentes en términos de recursos disponibles en sus dos dimensiones o modalidades de aplicación o utilización inmediata:

- a) recursos asignados en programas de carácter “expansivo vegetativo” pero que ameritan una valoración inmediata para determinar la pertinencia o selectividad de los actuales beneficiarios (como comedores escolares, transporte estudiantil, becas y bonos, o bien atención de adolescentes embarazadas o atención médica integral a no asegurados, o bien hogares comunitarios, CEN-CINAIs, diversas instituciones de bienestar social, o bien capacitación por parte del INA, etc.), y
- b) recursos asignados a través de programas de otorgamiento de beneficios líquidos o en efectivo (como pensiones no contributivas de la CCSS, subsidios temporales del IMAS, bonos de vivienda, financiamiento para microempresas, etc.).

HACIA LA DEFINICIÓN DE CRITERIOS UNITARIOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE BENEFICIARIOS

Según SIPO complementado con el Código de Niñez y Adolescencia. *Debe definirse según programas enumerados más abajo, debidamente revisados, replanteados y simplificados con respecto a su actual diversidad.*

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> → Código Niñez </div>	M. Salud	M. Trabajo	M. Educación	M. Cultura	PANI: determina asignación parcial o integral de beneficios a familias con base en su Ley Orgánica y en Código de Niñez y Adolescencia	CCSS	IMAS: verifica asignación de beneficios por parte del PANI. Con base en su Ley Orgánica y supeditado a Código de Niñez y Adolescencia, y a Ley Orgánica PANI	INA	INSI
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> ↓ SIPO </div>									
Programas			Comed-Transp- Becas- Bonos-	Varios	Prev.-Atención- Protec.	Varios	Hogares -Subsid. Temp.- Comun.	Capacit.	
Puntaje (aproximativo)									
Familias en riesgo social									
225-360	xxx	xxx	xxx xxx xxx xxx	xxx	xxx xxx xxx	xxx	xxxx xxx	xxx	
360	xxx		xxx xxx	xxx	xxx xxx		xxx xxx	xxx	
400			xxx		xxx		xxx	xxx	
500									
600									

Fuente: J. Meoño (2002)

Reiteramos en este punto que los documentos en nuestro poder del Gobierno sobre pobreza implican aun, a nuestro juicio, una agregación de la “oferta” de cada institución, mas no una “construcción colectiva” en conjunto sobre la base de criterios y parámetros centrales y unitarios que obliguen a cada institución, más bien, a revisar crítica y selectivamente su oferta, y a CONSTRUIRLA COLECTIVAMENTE a partir de METAS realmente comunes. Esto no se logra aun cuando en los documentos analizados se enuncia tal buen propósito con total claridad. El hecho es que luego, los programas y metas tanto universales como focalizados se presentan prácticamente por institución, sin clarificar cuál será esa población-meta común de manera precisa y cómo llegarle “unitariamente” según sus necesidades integrales.

Es así como, por ejemplo, en las metas en Educación se habla de incrementar en 40.000 niños la asistencia a comedores escolares para sumar un total de aproximadamente 540.000 beneficiarios entre niños y adolescentes, mas no se cuestiona lo que objetivamente ya está probado en distintos recientes estudios: que de los actuales 500.000 beneficiarios, muchísimos no requieren el beneficio pues tienen medios adecuados para pagarse su refrigerio y vienen debidamente alimentados de sus hogares.

Ello en consecuencia afecta la calidad nutricional de dicha alimentación, ya que diluye tanto el beneficio ofrecido, que no se logra dirigir éste a los más o menos 140.000 niños con severos problemas nutricionales producto de su pobreza extrema y que hoy están excluidos del sistema educativo pues éste no aplica esos voluminosos recursos disponibles para atraerlos. Si bien sabemos que dicha práctica se ha establecido en muchos centros educativos para evitar que unos niños y adolescentes se vean marcados como pobres con respecto a los que no requerirían de ese apoyo, también es conveniente pensar en el conjunto de beneficios, especialmente de los destinados a “equidad en educación” pues ya hay bonos, becas, transporte estudiantil, claramente dirigidos a los pobres y resulta notoriamente conocido por todos los “demás” niños y padres no pobres. Pueden ser ellos concedidos con estricto sustento en el mismo SIPO perfeccionado y ampliado como planteamos abajo, bajo una estrategia que permita acordar con las familias que no califiquen, que tales beneficios puedan ser recibidos por sus hijos mediante el expediente solidario de acordar con el centro educativo el pago anticipado por mes o por año escolar del importe por uso del comedor escolar por sus hijos, de manera que en la práctica “todos” puedan asistir sin distingos evidentes.

En adición, la no asistencia al sistema educativo de muchos de estos niños y adolescentes tiene que ver con el transporte adecuado a muchos de esos mismos niños, pero esto no se infiere de la meta de incorporar a 33.000 estudiantes más al programa de “transporte escolar” sin plantearse la conveniencia de revisar la política actual de dar transporte a todo el que viva a cierta distancia y donde no haya servicio público, aun cuando se trate de niños y adolescentes de familias pudientes que podrían pagar por el servicio.

Quando se revisan las demás metas, constatamos que no hay ese “criterio unitario” que permita la **definición articulada** de las mismas de manera que cada beneficio o programa sea definido para que agregue a cada otro con el mismo beneficiario en mente y con la sincronía o simultaneidad que garantice que el apoyo del Estado será integral y que logrará el mayor impacto combinado posible de todos esos beneficios de acuerdo a las necesidades integrales de cada familia o beneficiario. Abajo retomaremos este concepto.

Nuestra idea de “criterio unitario”, corresponde a la identificación, con sustento en el SIPO, del número de familias en extrema pobreza (50.627, Prioridad 1) según el método de Línea de Pobreza (pobreza extrema), y con respecto al porcentaje mayoritario (un 63.1% del total) constituido por niños y adolescentes dentro de este segmento de Prioridad 1.

Veamos un ejemplo aplicando *modelísticamente* el SIPO complementado con el Enfoque de Derechos de Niños y Adolescentes (según el Código de la Niñez y de la Adolescencia). **Una forma integral y unitaria de enfrentar el problema, sería** (*Nota metodológica: el Gobierno de la República deberá elaborar las estimaciones sobre disponibilidad de recursos bajo los criterios enunciados arriba en cuanto a “programas expansivos vegetativos” y “programas con recursos frescos o líquidos”*):

ENUNCIACIÓN EJEMPLIFICATIVA DE UNA META UNITARIA E INTEGRAL PARA el 2003.

En la óptica que recomendamos en este documento, veríamos la siguiente meta como un ejemplo de un abordaje unitario e integral de las necesidades de familias pobres con el objetivo expreso de lograr de todos los beneficios disponibles el mayor impacto combinado posible sobre tales familias. Ello exige, lógicamente, revisar y recomponer sistemas organizativos institucionales y métodos de trabajo interinstitucional casi inexistentes hoy día. El presente documento también recomienda sobre esto, adelante.

Atención de 75.000 niños y adolescentes de las familias más pobres, y sus respectivas familias –asumamos que unas 15.000 de Prioridad 1, un porcentaje de las cuales habita en asentamientos campesinos del IDA-, y según el SIPO ajustado con el enfoque de Derechos de acuerdo al Código de Niñez y Adolescencia. Estos, recibirán integralmente los siguientes beneficios (es decir, “paquetes” completos, lo cual significa recibirlos convergente y simultáneamente y dentro de las necesidades reales que cada familia muestre exhibir de acuerdo a los parámetros clasificatorios del SIPO debidamente confrontados con la situación concreta de cada una):

- a) alimentación integral en comedores escolares, transporte (si lo requieren), becas, bonos, textos y suministros (MEP), y asistencia a escuelas PROMECUM, para sus hijos; más
- b) atención nutricional y cuidado de sus hijos menores (CEN-CINAIs del MSalud, Hogares Comunitarios del IMAS), más
- c) capacitación a sus padres por el INA, colateralmente al necesario soporte paralelo por parte de las instituciones del Sector Agropecuario en el caso de familias rurales y en particular de asentamientos del IDA, más
- d) capacitación paralela a los padres bajo un nuevo concepto de capacitación por pareja con fines de fortalecimiento sicosocial de los lazos familiares, por parte del INAMU, más
- e) subsidios o salarios temporales de un “monto razonable” a sus padres por el IMAS por el tiempo necesario que dure capacitarlos y enrumbarlos en actividades productivas, más
- f) financiamiento a éstos para iniciar microempresas después de capacitados o “reconvertidos” (MTSS e IMAS), más
- g) atención médica integral a jóvenes embarazadas (CCSS), más
- h) atención médica integral a hijos y a sus padres (CCSS), más
- i) cuidado de miembros discapacitados o de adultos mayores que requieren cuidados especiales, en instituciones de bienestar social (IMAS y PANI), más
- j) protección judicial y física de niños y adolescentes por parte del PANI en casos de abandono familiar o cuidado temporal, más

- k) casa para la unidad familiar como tal, más
- l) arreglos especiales para conexión eléctrica y servicio de agua potable con períodos de “mora” en caso de falta de pago y mientras el IMAS ayuda integralmente a la familia sin tener que proceder éste al pago de tales servicios, y así en la mejor letra y espíritu del Código de Niñez y Adolescencia que ordena esa profusa y diversa oferta estatal, con soporte adicional en la Ley Orgánica del IMAS y en la del PANI, y otras convergentes.

Colateralmente, definiría el Gobierno otras metas y beneficios para el resto de la población en pobreza que requiera algunos, no todos, de esos beneficios según su nivel de pobreza en el SIPO, pues sabemos que el Gobierno no debe dejar abandonadas a familias que en algún aspecto parcial puede encontrar en esa ayuda estatal, el necesario acicate o soporte para enderezar su situación y salir adelante integralmente hablando.

Hasta aquí el ejemplo de *atención integral*, lo cual exige criterios, esquemas y acciones tanto en dirección y planificación (rectoría) política como en estrategias y políticas tanto sustantivas o técnicas como en materia de recomposición institucional, pues exige afectar las visiones, actitudes y comportamientos actuales de tantos funcionarios públicos de ministerios y entes autónomos que han venido operando por décadas bajo criterios sumamente fragmentados y unilaterales, e improvisando ostensiblemente el manejo o gerencia misma de procesos complejos que exigen una mucha mayor capacidad administrativa pública –no privada o de negocios- adecuada a la naturaleza del fenómeno político-administrativo propio del contexto público costarricense.

Inventario de beneficios o “programas” a asignar (*Nota metodológica: es necesario que el Gobierno disponga revisarlos a fondo según el Código de Niñez y Adolescencia, Ley del PANI y Ley del IMAS, y hacerlo bajo el criterio de determinar el impacto sustancial pretendido de cada uno y simplificarlos al mínimo razonable, así como hacerlo en su deseable impacto combinado con los demás, según se propone en el siguiente numeral, abajo. ESTO ÚLTIMO SERÁ POSIBLE SI SE ACEPTA QUE TODOS ESTOS BENEFICIOS DEBEN, A SU VEZ, SER OBJETO DE UNA UNICA DIRECCIÓN POLÍTICA O GUBERNATIVA por parte del Poder Ejecutivo del ramo o sector, y sobre esto nadie debería albergar dudas de ningún tipo. Si esto no se acepta y se logra, entonces lo demás no vendrá por añadidura pues se mantendrán los factores de fragmentación de visiones y acciones que hasta el día de hoy han atentado contra la efectividad de esas importantes acciones gubernativas para ganar la lucha contra la pobreza.*

Beneficios	Metas		Instituciones Responsables
	Familias	Inversión	
Transferencias necesidades básicas *			IMAS/Tiene demasiada fragmentación de beneficios y ello limita su eficacia institucional. Se requiere simplificarlos e integrarlos según criterios que sugerimos abajo. Esto debe lograrse bajo una Subgerencia de Desarrollo Social que asuma el liderazgo y competencias requeridas.
Cupón Superémonos *			IMAS/Idem arriba
Becas de educación formal *			FONABE/MEP/Ver comentario siguiente

Bono para la educación *			MEP/Sus beneficios operan fragmentadamente entre sí, incluidas becas. Es preciso integrarlos bajo un único "mando" y criterio unitario, como propuso PNUD en diciembre del 2000 en materia de "Equidad en Educación".
Transporte escolar *			MEP/Idem arriba
Comedores Escolares *			MEP/Idem arriba
Campañas contra VIF. *			INAMU/Es preciso integrar su gestión permanentemente al Sector de Lucha contra la Pobreza
Capacitación técnica *			INA/Debe valorarse conveniencia de que asuma toda capacitación que realiza el IMAS, y bajo cuáles parámetros lo podrá hacer eficazmente.
Procesos socio-educativos individuales y grupales (*) *			IMAS-DINADECO- ONG's - CNREE- Consejo Adulto Mayor- Consejo Personas Jóvenes-Universidades-Corte Suprema de Justicia- MSP./Es preciso articular tantos órganos superiores y los procesos que éstos manejan, bajo el estricto paraguas del Sector que nos ocupa
Bonos para compra lote, construcción, reparación, ampliación vivienda			MIVAH-BANHVI/Debe integrarse funcionalmente al Sector presente en materia de bonos, y operar estrictamente bajo el SIPO y paraguas de este Sector según ejemplo ofrecido arriba.
Centros de atención para menores, adultos mayores, personas con discapacidad y otros *			IMAS-PANI-IAFA Consejo Adulto Mayor-CNREE- ONG's-/Deben simplificarse y evaluarse integralmente para determinar la eficacia real de las modalidades de "instituciones de bienestar social" y ONGs con miras a limitarlas o a utilizarlas más amplia y agresivamente.
Obras de infraestructura básica			MOPT- MEP-ICE-ICAA- MS –ICODER- Municipalidades./El esquema sectorial normado por MIDEPLAN, contempla incorporar participación y aportes sistemáticamente de actividades y programas de todas estas instituciones que son de otros Sectores, en este Sector
Apoyo productivo para emprendimientos *			IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.

Prevención en salud: atención primaria *			MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios “unitarios” impuestos por una “dirección política” distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen Contributivo no			CCSS
Seguro por el estado *			CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *			PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.
Atención de emergencias			CNE

(*) Creación de Espacios de participación social, de educación, de desarrollo personal y familiar, habilidades, destrezas y capacitación en las personas.

* Todos estos beneficios o programas están clara y articuladamente definidos en el Código de Niñez y Adolescencia. Una comprensión integral y unitaria de los mismos sobre todo con respecto a sus alcances para los adultos que cohabitan en el seno de cada unidad familiar, es posible lograrla con sustento en la Ley Orgánica del PANI, como se verá abajo.

G. Criterios estratégicos legalmente sustentados, para replantear los roles básicos de PANI e IMAS para una más efectiva lucha contra la pobreza extrema:

Lo anterior nos lleva a plantear una deseable determinación de roles con sustento en el marco jurídico disponible (es decir, aplicándolos, no evadiéndolos), así como aprendiendo de las muy diversas acciones de reforma o modernización institucionales practicadas en los últimos dos años al menos, en estos dos campos específicos de “lucha contra la pobreza” y “protección de los derechos de niños y adolescentes, y de sus familias”; es decir, haciendo acopio de la experiencia histórica que el país muestra en estos campos, hasta nuestros días, las cuales tipificamos con mucho sustento como *ineficaces*, y no necesariamente por los diseños propuestos en algunos casos por ejemplo de trabajos respaldados por PNUD, sino por la tradicional indolencia o reticencia de nuestros principales protagonistas en estos procesos de pensar global, estratégica, articulada y unitariamente. Veamos.

1. **PANI:** debe ser quien determine –en deseable consulta obligada con el IMAS- la asignación parcial o integral de beneficios a familias, y hacerlo con el sustento en las razones legales y técnicas que se dan abajo. Sobre todo: su competencia para dictar “medidas de protección integral” ante situaciones familiares, es única y puede ser mucho mejor desarrollada y aplicada a la luz de una nueva estrategia de lucha integral contra la pobreza extrema en el contexto de esta propuesta, y lógicamente a través de los esfuerzos de cambio de actitudes y capacitación de sus funcionarios.

IMAS: debe verificar la asignación de beneficios por parte del PANI.

En caso de diferendos, ambos entes se “someterían” a los Comités Tutelares de Niñez y Adolescencia (según Código idem) –sociedad civil organizada- que funcionan, o han de funcionar, en cada comunidad concreta para la resolución de diferendos, con apelación únicamente ante las Juntas Locales de Protección de Niñez y Adolescencia, también. En caso de ausencia de los primeros, las segundas actuarán como instancia de apelación definitiva.

2. **PANI e IMAS deberán acordar un programa de trabajo conjunto intensivo para tener una propuesta integral que sea conocida en el eventual Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social según proponemos abajo, sobre los criterios unitarios que han de distinguir el manejo integral del conjunto de beneficios aquí consignados.** El o los Ministros rectores –según se propone también abajo- decidirán su elevación al Consejo Social, donde el conjunto de los Ministros rectores sociales más el Coordinador del Consejo Económico, acordarán la forma precisa del contenido de la propuesta, y la elevarán a conocimiento del Presidente de la República, para ser discutida y acordada en Consejo de Gobierno.

3. **Por su lado, el Presidente de la República y el Ministro Rector que éste designe, dispondrán la emisión de una directriz o decreto ejecutivo que sustentará de inmediato una decisión por parte de todo ministro y junta directiva de ente autónomo, para que procedan a consignar bajo un solo programa presupuestario y bajo una única dirección o jefatura técnica en cada institución, todos los programas y**

recursos dedicados al cumplimiento de mandatos en el Código Nacional de Niñez y Adolescencia, bajo el clasificador genérico de “Familia y seguridad social”, o bien “Niñez, adolescencia y seguridad social”.

De esta manera, el país y los grupos interesados directamente podrán conocer con claridad el monto de recursos, y los programas en su total conjunto, dirigidos a lucha contra la pobreza; en adición, el Poder Ejecutivo tendrá el panorama totalmente identificado con respecto al asunto de sobre cuáles actividades y recursos deberá ejercitar su “dirección política” integral y unitaria **para ordenarlas, imponiéndoles precisamente las metas y tipos de medios que finalmente harán el milagro de visibilizar los resultados esperados para familias concretas en condición de pobreza, y quiénes son los responsables políticos de que ello se logre con éxito; además, tal esquema facilitará la articulación técnica interinstitucional en apoyo del trabajo de dicho Poder Ejecutivo en la medida en que se contará con un único responsable técnico o gerencial por institución en materia de esta esencial labor de Gobierno, en vez de tantos jefes cuya mera “coordinación” es casi imposible, como ocurre hoy día producto de esa dispersión organizativa interna en ministerios e instituciones.**

4. **SIPO y SAB:** asegurarán que los criterios y parámetros de identificación y asignación de beneficios sean de utilidad universal, lo cual se podrá lograr por medio de un Decreto Ejecutivo que vincule a todo ministerio y ente autónomo. Ello significaría que toda familia que busque, o califique para, programas y beneficios estatales dirigidos a familias y personas en pobreza o riesgo social, deberá ser rigurosamente registrada y atendida por todo ente público según dichos criterios y parámetros.

5. **El IMAS, por su lado, debe reducir el abanico de programas y beneficios** que ofrece hoy día, bajo una rigurosa revisión de impacto deseado (hay 7 áreas estratégicas que se bifurcan en cerca de treinta tipos de beneficios). **Hay tres prioridades básicas** que deberían observarse en sus programas, sin otras ramificaciones para evitar que las ayudas se dispersen tanto como hoy día: apoyo a hogares comunitarios –pero debidamente articulados con los CEN-CINAI del Ministerio de Salud- por la trascendencia de la modalidad para madres que deben y desean trabajar; ayuda a instituciones de bienestar social, pero sometiendo a un riguroso escrutinio la eficacia y costos de operación de todas ellas; además, subsidios y “sueldos” por desempleo más apoyo financiero para formar microempresas.

6. **Un criterio semejante se deberá contemplar en la revisión crítica de todo otro programa en todo ente público, aplicando con rigurosidad y razonabilidad técnica los enunciados de derechos en el Código de Niñez y Adolescencia y en otras leyes convergentes.**

7. **El PANI, por su lado, es la Institución que por Constitución y por Ley tiene la protección y tutela integral del bienestar de las familias y menores, no así, sostenemos, la rectoría política pues ésta reside en el Poder Ejecutivo como tal, según hemos visto previamente en este documento.**

En tal sentido, su Ley Orgánica es muy clara y no puede seguir ignorándose u omitiéndose ni por el PANI mismo ni por el Gobierno de la República y demás entes públicos, pues a partir de octubre del 2002 es posible y deseable que la Contraloría General de la República haya procedido a verificaciones rigurosas de su cumplimiento con sustento en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131:

Art. 3 e): brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo;

Art. 3 l): dictar e implementar las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales;

Art. 4 d) : realizar el seguimiento y la auditoría del cumplimiento de los derechos de los menores de edad y evaluar periódicamente las políticas públicas sobre la infancia y la adolescencia;

Art. 4 e): realizar diagnósticos e investigaciones sobre la realidad económica, social, psicológica, legal y cultural de la niñez, la adolescencia y la familia;

Art. 37. Obligación de colaborar. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución Política, las instituciones y los órganos gubernamentales quedan obligadas a coadyuvar en las áreas de su competencia con el Patronato... en la atención integral de la niñez y la adolescencia, cuando éste lo solicite para lograr el pleno cumplimiento de sus fines.

8. Si el SIPO, por último, se aplica con rigurosidad y carácter obligatorio para, y por todo ente público, la asignación de beneficios estatales se replanteará de la siguiente manera: los beneficios en manos de todo ente se darán preferentemente a estas familias (clasificadas de antemano, lógicamente, por el método de puntaje), del nivel 1 (máximo para familias en total estado de pobreza –con sustento en Ley PANI, en Código de Niñez y Adolescencia y en la misma Ley IMAS- hasta el nivel 5 (familias carentes sólo de “algún factor básico” para recuperarse), en donde **el Nivel 1 implicaría literalmente (tal y como se mostró en el ejemplo de atención integral a 15.000 familias) la accesibilidad inmediata e integral del beneficiario al total de programas y beneficios determinados de acuerdo al Código de Niñez y Adolescencia,** y definidas las medidas de “protección integral de sus derechos” por el PANI con el apoyo y verificación del IMAS.

H. La mejor organización posible y viable para una eficacia mayor en los procesos de lucha contra la pobreza extrema:

Abogamos por lo que son mecanismos ya normados en las leyes generales referidas atrás y en los diseños de OFIPLAN/MIDEPLAN que son a nuestro juicio aún válidos, con ajustes clave que deben incorporarse a raíz de la reciente decisión presidencial de darle rango ministerial, como recargo, a la Presidenta Ejecutiva del PANI (mas no al PANI como tal).

El esquema siguiente tipifica un diseño de dirección y planificación integrales para el desarrollo sostenible del país –ambiente incluido-, y en donde el tema de lucha contra la pobreza extrema se articula con el de protección de los derechos de la familia.

1. El Presidente de la República. Constituye el órgano constitucional unipersonal superior de la Administración del Estado. Sobre esto no debe haber dudas, y la LGAP señala de manera concreta cómo debe el Presidente ejercer sus atribuciones en tal condición, sobre todo en su Art. 26 b. Es él la máxima “autoridad” en materia social, económica y ambiental, y sobre esto la Universidad de Costa Rica considera que no debe haber fisuras o ambigüedades en cualquier planteamiento que se eleve a conocimiento del Gobierno de la República.

2. El Consejo de Gobierno. Es otro órgano constitucional superior de la Administración del Estado, y lo vemos como el mecanismo con obligación de discutir, integrar y articular en apoyo del Presidente, la estrategia de desarrollo integral del país, es decir, lo social, económico y ambiental. Lo configuran, precisamente, los Ministros y el Presidente en exclusiva. **Los Ministros, en consecuencia, tienen que ser vistos en su condición de “rectores de sector”** por partida doble: por un lado, por lo que la LGAP dispone según veremos abajo, y por otro lado, porque con el Presidente y en Consejo de Gobierno, pero también actuando individualmente, constituyen “órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado”. Cualquier otro rol o estatus, menoscaba tal rol superior como “órganos superiores de Gobierno”.
3. Los Consejos Económico y Social. En apoyo del Consejo de Gobierno, y en calidad de antesala que analice, filtre y articule las propuestas de política social, económica y ambiental que surjan de los “sectores” como tales posibilitando de esa forma una labor óptima del Consejo de Gobierno, es razonable que se constituyan un Consejo Económico y un Consejo Social, **pero básicamente con ministros rectores**, no con presidentes ejecutivos ni otros funcionarios de menor rango constitucional, pues con esto se menoscabaría la eficacia pretendida de coordinación intersectorial a lograr con tales órganos colegiados “subordinados”, al incorporar a muchos que más bien deberían de ser actores activos en el ámbito de cada sector de actividad pero claramente bajo el liderazgo político del respectivo ministro rector.

Ambos Consejos, en consecuencia, deberían de operar con sólo ministros rectores de sector, no con presidentes ejecutivos, y en ambos debería de tener asiento el Ministro del Ambiente en vez de ubicarlo sólo en el Consejo Económico. La importancia del tema lo amerita, o bien debería constituirse un tercer Consejo Ambiental, pero sin gran sentido político-institucional pues lo constituirían los ministros rectores que ya pertenecen a uno de los otros dos. La redundancia sería obvia, y es preferible redimensionar adecuadamente al Ministro del Ambiente como una acertada decisión del Presidente de la República, que proceder a crear otro “órgano colegiado superior” en materia ambiental.

Por otro lado, resulta importante interpretar que la idea del actual Presidente de la República de designar a dos individuos coordinadores de ambos Consejos con rango de “ministros sin cartera”, es decir sin ministerio, tiene una importancia política real pues implica que como “pares” entre ministros, dichos coordinadores tienen voz y voto en el Gabinete o Consejo de Gobierno y no son “menos” que los restantes ministros. **Sin embargo, esto no debe llevar a pensar que tales coordinadores pueden entonces constituir un “nivel intermedio” autoritativo entre los ministros a cargo de sectores** y unos pocos sin sectores, y **el órgano superior llamado Consejo de Gobierno**. Además, ambos coordinadores de Consejos tienen un justificado papel como “coordinadores” precisamente de los debates y análisis que deben promoverse en estos órganos “superiores” entre ministros rectores, **mas no pueden asumir ellos mismos una “rectoría” que implicaría emitir directrices y sancionar con la remoción** a juntas directivas de entes que las incumplan injustificadamente, ya que su materia o competencia es literalmente la “coordinación” intersectorial, no la “dirección” sobre entes autónomos específicos. **Ésta, corresponde ejercerla en el mejor espíritu y letra de la LGAP a cada ministro con o sin Cartera a quien el Presidente asigne competencias específicas sobre entes autónomos propiamente.**

En este contexto, el Consejo Social debe –en adición a lo planteado en el punto anterior- preocuparse tanto de políticas universales como de políticas focalizadas o direccionadas a aquella población que lo amerita. Es aquí donde debe garantizarse para el Presidente, y para el país sobre todo, la máxima articulación y “unitariedad” de las políticas sociales en su total conjunto así como de los procesos institucionales y sociales que de necesidad se generan para llegar a ellas, o a partir de su definición superior.

Hará bien el Consejo en contar con una Secretaría Técnica que apoye al órgano en tal misión, y en ello debe tenerse sumo cuidado de que no sustituya tal grupo técnico a los que deben de existir en cada sector de actividad para apoyar al respectivo ministro rector en la dirección y planificación integrales del sector como tal.

4. Los sectores de actividad y los ministros rectores. A nivel inmediatamente inferior, debe visualizarse que el ámbito organizativo/institucional más importante y a la vez operativo para traducir ese proceso de agregación y desagregación en la construcción y ejecución de políticas sociales, es el sector de actividad. En la legislación costarricense, concretamente en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación y decretos que reglamentan éstas, el sector aglutina a un ministerio –normalmente, cuando existe una cartera; en ausencia de ésta, el Presidente puede nombrar ministros sin cartera- y a un conjunto de entes autónomos sujetos a dirección política superior del ministro del ramo o rector de sector, con o sin cartera. En las definiciones impulsadas desde OFIPLAN hace muchos años y que fueron recogidas en los diversos decretos, quedaba claro que el sector estaba constituido por “instituciones, programas y actividades”. Valga mencionar que sobre esto ha habido en el país muchas personas que han analizado este esquema sectorial e intersectorial con una óptica distorsionada, y han clamado que el esquema “era” rígido porque no toda institución cae íntegramente en un solo sector, y que mucho sector precisamente se debía constituir con muchos “programas y actividades” de instituciones ubicadas sustantivamente en otros sectores.

El esquema era y es adecuado por la sencilla razón de que lo importante era, y es, clarificar la responsabilidad política de quién debía dirigir integralmente y señalar prioridades de política, y rendir cuenta por ello, lo cual apunta al Ministro de sector, quien en tal calidad lo que tiene que hacer es, precisamente, ORDENAR LA ACTIVIDAD de los entes autónomos en la forma ya anticipada. Entiéndase que en este caso, en un sector puede haber instituciones con el 100% de su ACTIVIDAD ubicada en él, o puede haber ACTIVIDADES en “porcentaje menor” de instituciones de otros sectores. Si se acepta esta interpretación bien fundamentada, entonces se entenderá que no hay ningún problema legal, político o institucional para retomar inclusive en el campo de lucha contra la pobreza la “vieja idea” de sector de actividad que OFIPLAN impulsó con tanto ahínco pero con tanta incompreensión de tantos, fuera por conveniencia o por omisión en cuanto a la fuerza, disciplina y transparencia que ese esquema ciertamente exige.

5. El necesario Sector de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social. A nivel de sectores, entonces, vemos la conveniencia de proponer un diseño ajustado del modelo propuesto en el documento de PNUD/UNICEF de abril de este año sobre la reforma institucional en el PANI y en el Sistema Integral de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes. Este, implica concebir vía Decreto Ejecutivo al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, como Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Seguridad

Social, incorporando en el mismo al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y a la Ministra de Niñez y Adolescencia como Poder Ejecutivo “colegiado” al cual adscribir dicho órgano, según Art. 170 de dicho Código. Entiéndase que tradicionalmente el Ministro de Trabajo y Seguridad Social ha sido el responsable de la lucha contra la pobreza por la naturaleza de su sector y de su misma cartera ministerial, aunque muy pocos ministros han asumido protagónicamente tal rol.

Por eso fundamentamos en su momento la idea de recargar el rango de Ministro sin Cartera, a quien fungiera como presidente ejecutivo del PANI y establecer así una más vigorosa e interesada conducción superior de tal actividad de lucha contra la pobreza, mas no como PANI sino como “nuevo” Poder Ejecutivo del ramo. **En las condiciones actuales, esta doble rectoría es una opción que vale la pena presentar al Presidente, pues permitiría que él dilucide su posición en cuanto a la decisión** de haber dado rango de Ministra sin Cartera a la Presidenta del PANI pero sin “reconocerle” su papel de rectoría en la materia como Poder Ejecutivo del ramo. Además, el IMAS podría tener un natural interés en ser dirigido mejor por el Ministro de Trabajo como órgano político superior “representativo” del área de lucha contra la pobreza.

Este Consejo Nacional, en todo caso, ya incorpora a todos los jefes que constituirían el respectivo Consejo Nacional de Trabajo y Seguridad Social, y a otros más, y podrá ampliarse con el IDA, el MAG, el INAMU, el MOPT, el ICE, AyA, cuando ello convenga según los temas a discutir. **Incorpora también a representantes de las asociaciones civiles, cámaras patronales y organizaciones laborales**, de manera que es un órgano deliberativo y concertador importante, si se le apoya y activa plenamente por parte del Presidente de la República.

En caso de que el Presidente no desee establecer tal “rectoría compartida”, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social mantendría su carácter de jefe del Ministerio, y participaría ocasionalmente, como otros ministros rectores o no, en el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social, conforme las circunstancias lo exijan para contribuir y comprometerse en lo que atañe a su Cartera con respecto a la definición y ejecución del eventual Plan de Lucha contra la Pobreza.

5.1 El Ministro rector, y el Consejo Nacional referido, deben entonces contar con una Secretaría Técnica propiamente especializada en materia de niñez, adolescencia, familia y lucha contra la pobreza. La misma puede constituirse como “secretaría sectorial de planificación” de acuerdo al esquema vigente de sectorialización, o puede constituirse como se planteó en dicho trabajo de PNUD/UNICEF referido arriba, dentro del PANI como una unidad adscrita a la Presidencia Ejecutiva pero de apoyo a la Ministra sin Cartera de Niñez y Adolescencia para ejercer la verdadera rectoría política que sólo el Poder Ejecutivo –no el PANI, insistimos- puede ejercer sobre los entes autónomos. La naturaleza de dicha unidad de diseño y monitoreo de políticas con visión interinstitucional e intersectorial, conviene mantenerla o más bien promoverla ahora en esta propuesta de la Universidad de Costa Rica ya que resulta racional y muy bien fundamentada en aquella propuesta. El ajuste novedoso a sugerir ahora, pues no se hizo en ese momento en abril de este año por razones circunstanciales, es que una unidad semejante debe nacer estrechamente articulada con la unidad de planificación del IMAS para aprovechar la gran experiencia acumulada por ésta en el análisis de problemática, de opciones, de prioridades y de diseño superior o central de políticas y programas.

5.2 También convendría mantener, de manera rigurosamente replanteada en cuanto a quiénes lo deben constituir, el Comité Técnico Asesor de dicho Consejo Nacional, pues cumpliría un papel relevante en la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, sobre todo si se procede con nuestra sugerencia de que cada programa hoy disperso en cada institución que se sustente en mandatos del Código de Niñez y Adolescencia, se integre bajo un único director o jefe técnico en cada ente. También la Secretaría Técnica de dicho Consejo Nacional conviene mantenerla con las funciones que el mismo Código le asigna.

6. El Sector en su proyección territorial. A nivel desconcentrado del territorio nacional, conviene tener presente lo también propuesto en abril en el documento para el PANI de PNUD/UNICEF ya referido: promover la constitución de un único tipo o modelo de mecanismo a nivel regional y cantonal, que reproduzca la configuración del Consejo Nacional referido arriba, más el funcionario que funja como director regional del MINAE por la temática ambiental. Ello evitará la superposición de nuevos órganos y mecanismos a los que ya existen tanto en este campo de pobreza y familia, como en materia ambiental, y sin que haya un órgano superior que articule los intereses de la región en su conjunto, tal y como se plantea abajo.

Todo esto asegurará que haya total congruencia entre lo que se decide o requiere a nivel nacional en materia de familia y lucha contra la pobreza, y lo que debe hacerse a niveles territoriales inferiores por los representantes de aquellos. La coordinación que se propuso de tal órgano técnico a realizar por parte del Coordinador Regional del PANI, puede ser válido en mucho sentido que se complemente con una incorporación mancomunada en tal labor, de cada Gerente Regional del IMAS.

6.1 Consejos Regionales de Desarrollo u otro órgano aglutinador regional. El otro factor importante a tener muy presente, es que tal adecuación institucional a nivel regional y cantonal en este campo, se debe realizar con reconocimiento, tal y como se ha mostrado en el esquema de encuentro entre oferta estatal y demanda social que presentamos en la Sección II, de que hay una necesidad real en cada región para entender y definir su propia estrategia de desarrollo de manera integral, y que para ello debe promoverse la deseable reactivación del esquema regional de MIDEPLAN en donde los Consejos Regionales de Desarrollo jugarían un papel relevante, tal y como el Programa de Gobierno presentado por el actual Presidente de la República en campaña electoral, ofrecía. Es de esperar que el Plan Nacional de Desarrollo incorpore este compromiso y permita materializarlo o llevarlo a la práctica en serio.

Aquí lo enunciamos para ser coherentes y anticiparnos con lo que podrían ser acciones futuras del Gobierno, o bien que sirva nuestro análisis para recordarle al Gobierno de la República que este tema está pendiente de realización, en caso de que dicho Plan Nacional no lo reivindique. El escenario actual a nivel regional es uno de total confusión por la cantidad de órganos particulares y desarticulados que han sido creados en materia de familia y niñez y adolescencia, así como en materia ambiental (áreas de conservación, consejos ambientales regionales, comisiones forestales, etc.), sin que la oferta estatal encuentre un mecanismo articulador que evite tanta fragmentación e ineficacia.

6.2 Otros órganos de la red local en materia de niñez, adolescencia y seguridad social. Se reconoce también la necesaria incorporación en este esquema, de las Juntas de Protección Local y de los Comités Tutelares definidos en el Código de Niñez y Adolescencia. A nivel de diseño o rediseño de estos mecanismos, debe contemplarse la indeseable e innecesaria constitución de otros tipos de comités que sólo dispersarán aún más la ya innegable dispersión de organizaciones sociales de todo tipo; tal sería el caso de los comités de vivienda que se proponen en el documento de Gobierno en el área de vivienda, u otros que no tengan asidero o inserción lógica en el esquema mayor delineado arriba para propiciar un desarrollo más integral y efectivo de cada región o provincia, y agregando hacia arriba, del país como tal. Estos nuevos órganos o mecanismos debe el Gobierno insertarlos de necesidad, o asimilarlos, en los mecanismos articuladores aquí delineados en niñez, adolescencia y seguridad social, lo cual podría facilitarse ampliando las bases de representación de aquellos órganos legalmente estatuidos con algunos grupos nuevos contemplados, por ejemplo, en esos comités de vivienda promovidos por el MIVAH. O bien, la articulación de estos con aquel otro, y sobre todo la acción tutelar del PANI e IMAS debe ser claramente normada.

7. Dirección, planificación, control y evaluación: rendición y exigencia de cuentas. Finalmente, téngase presente que la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del año pasado, ya referida y explicada más ampliamente en Anexo 1, proporciona a la presente propuesta pero igualmente al Gobierno de la República y al país en su conjunto, un marco referencial en el que no quedan dudas de la obligatoriedad de todos de contemplar y respetar lo establecido en otros marcos legales generales sobre dirección política (rectoría) y planificación, pues el régimen de responsabilidad administrativa que incorpora inclusive para ministros y presidentes ejecutivos, y el rol riguroso que asigna a la Contraloría General de la República para que exija el cumplimiento de esta misma Ley y de las otras, y del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a objetivos y metas, sólo podrá ser incumplido si hay una total y consensuada irresponsabilidad de todos en Costa Rica.

Este año ha visto surgir, también, la Ley de Control Interno, la cual incorpora más medidas de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República y en particular por las auditorías internas de ministerios y entes autónomos así como de municipalidades, las cuales adquieren un mayor protagonismo paralelamente a una mayor independencia de acción con respecto a los órganos jerárquicos superiores, para ejercer una fiscalización interna que ponga en manos de cada "Administración activa" una mayor responsabilidad en ese campo que impida que tantos casos de incumplimientos o errores internos lleguen a conocimiento de dicha Contraloría. El monitoreo que se asigna a cada Jerarca con el soporte obligado de cada auditoría interna, ciertamente agrega en cada ente una mayor capacidad de monitoreo de procesos y asignación y ejecución del gasto, lo cual ha de redundar en la generación de información objetiva y sistematizada sobre la cual los jerarcas y los ciudadanos podrán sustentar una mejor praxis de rendición de cuentas unos, y de exigencia de éstas otros.

•

Algunos podrán querer seguir desinformados de tales nuevas normas, otros querrán simplemente “no reconocer” tales nuevas reglas de juego que obligan a un comportamiento disciplinado y transparente en la función pública, otros omitirán aspectos de esa Ley. Pero, lo que no podemos concebir es que todos puedan ignorar al mismo tiempo –sin que nadie lo denuncie- todos los aspectos que la Ley incorpora para impactar, a nuestro bien informado juicio, la **cultura política** misma de los costarricenses, para bien del país.

Es nuestra actitud y propuesta como Universidad de Costa Rica, que con esta iniciativa nos aseguremos de que una importante mayoría de actores protagonistas de estos procesos –públicos, privados y sociales- tomen debida conciencia de la necesidad nacional de evitar que el país pueda llegar a este escenario extremo de indiferencia que nos llevaría a un régimen de total y peligrosa ineficacia general e impunidad en todo campo del quehacer nacional. La Universidad puede, ciertamente, evitar que esto ocurra.

Apéndice 5. EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: COMPETENCIAS LEGALES Y ATRIBUTOS TÉCNICOS PARA REALIZAR UNA EXCELENTE FISCALIZACIÓN REIVINDICATIVA DEL ESTADO, MALOGRADOS POR UN PROBLEMA DE VISIÓN Y DE NEGLIGENCIA ⁸⁰

Contraloría General de la República y sus competencias

9) ¿Considera Usted satisfactoria la estructura funcional de la Contraloría?

Considero que la reforma realizada bajo el actual Contralor, apunta en la dirección correcta desde el punto de vista de diseño administrativo u organizacional. Haber integrado en unidades organizativas autocontenidas toda la capacidad de análisis administrativo, técnico-sustantivo y legal, para facilitar por “sectores de actividad gubernativa” las labores y requerimientos unitarios sobre una misma área temática o conjunto de ACTIVIDADES, de auditoría y fiscalización evaluativa, me parece un acierto, aunque tengo dudas sobre la utilidad con respecto al “todo unitario” de los procesos públicos objeto de fiscalización superior externa que se puso en manos de la así llamada División de Desarrollo Institucional, la cual amerita un estudio a fondo para determinar la conveniencia y funcionalidad de algunos aspectos o tareas que se le asignaron.

Faltan, sin embargo, “estructuras” o unidades técnicas que considero urgentes en dicha Contraloría para proporcionar un pleno asesoramiento a la Asamblea Legislativa:

- a) en materia de análisis prospectivos, de tendencias del país y de la institucionalidad pública nacional y local requerida. También,
- b) para estar en condiciones de detectar, por iniciativa propia de una nueva “unidad técnica” y con sustento en la adecuada y focalizada interpretación de los análisis de auditoría y de fiscalización que otras unidades hagan, los incumplimientos mayores y menores del marco legal en que las instituciones y los individuos incurren sistemáticamente, para poder así exigir cumplimiento por las autoridades y para asesorar también a la Asamblea para un mayor y mejor control político o exigencia de cuentas (sería una función en el espíritu de la Contraloría Ambiental normada en la Ley Orgánica del Ambiente, es decir, vigilar el cumplimiento cabal de toda la legislación ambiental en su ejercitación de conjunto, aunque en la praxis

⁸⁰ Consideramos de importancia actual consignar en este Apéndice lo que fueron algunas de las respuestas más relevantes que formulamos ante la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa en abril del 2004, cuando participamos como candidato a Contralor General de la República y respondimos a un cuestionario de 42 preguntas. Nuestras respuestas constituyen un enfoque crítico y de fondo sobre los incumplimientos de dicho órgano fiscalizador según el marco teórico conceptual que nos ha sustentado el análisis a lo largo del presente estudio. Además, proporcionan al lector una profundización sobre la problemática que el suscrito buscaría resolver –sea directamente o indirectamente- desde dicho órgano fiscalizador, aplicando de la misma manera su marco teórico conceptual. El suscrito investigador, ocupó el primer lugar en la terna pero no suscitó el apoyo de los Diputados para ocupar el puesto a pesar de que nuestro abordaje fue el más crítico y elaborado sobre lo que la Contraloría ha dejado de cumplir y de hacer para lograr un mejor Estado y gobierno, y con ello un mejor desarrollo integral del país. Albergamos el interés de que más de un costarricense que llegue a este Apéndice en su lectura del presente estudio, se motive para unírseos en la exigibilidad de cuentas que en este sentido hay que desplegar ante dicha Contraloría, ante la Asamblea y ante el Gobierno mismo, para que cumplan como deben ese marco jurídico superior –unos aplicándolo como deben; otros, exigiéndolo como tienen que hacerlo- que permitiría al país funcionar, repito, mucho mejor en todo sentido, aun con el vigente modelo político e institucional.

dicha Contraloría Ambiental de una persona se dedica estrictamente a atender quejas de usuarios).

Otras disfuncionalidades no orgánicas o estructurales, las abordo en el siguiente punto.

10) ¿Creó Usted que la Contraloría cumple sus funciones adecuadamente?

Creo que ha demostrado gran capacidad y transparencia en sus auditorajes y fiscalizaciones ex post, pero cuando ya nada se puede hacer para impedir los errores y sus impactos negativos. Aquí, la capacidad para recomendar a futuro, es buena pero sobre males consumados.

En su capacidad para fiscalizar ex ante, preventivamente como planteo desde hace mucho, ha dejado bastante que desear. Sus Informes Anuales a la Asamblea Legislativa, cuando mucho dejan entrever su consejo a las instituciones de sectores sociales por ejemplo, para que “coordinen” mejor sus acciones, sin percatarse o querer entender y aplicar la exigibilidad que su Ley Orgánica y varias otras, le otorgan para que el Gobierno y sobre todo el órgano conocido como Poder Ejecutivo – Presidente de la República con cada Ministro- ejerciten la competencia de DIRECCIÓN POLÍTICA, o rectoría política, que con pleno respaldo en la competencia constitucional de “tutela administrativa” desarrolla a niveles concretos y muy claros la Ley General de la Administración en sus Arts. 26.b, 27.1, 97, 98, 99 y 100.

De esta manera, la revisión de los Planes Anuales Operativos que respaldan los presupuestos anuales, no la realizan las distintas Áreas de dicha Contraloría ni con visión unitaria de sector lo cual implica saber cuáles DIRECTRICES HAN SIDO EMITIDAS POR CADA MINISTRO con miras a conocer cómo se ha pretendido ordenar las ACTIVIDADES de los entes autónomos con aquellas del Ministerio del ramo propiamente, y cómo eso impacta el gasto presupuestado y la eficacia del conjunto de instituciones.

Tampoco pide la Contraloría conocer cómo las instituciones han asignado el gasto por regiones de desarrollo, y qué disposiciones cada Ministro o el Gobierno como tal ha propiciado para garantizar que en ese ámbito también, haya la máxima integración y articulación posible de las acciones del Gobierno y sus instituciones en la prestación directa de sus bienes y servicios.

Tampoco ha logrado la Contraloría a su interior, según observo de sus Memorias y frecuentes auditorías y fiscalizaciones divulgadas por la prensa, articular los análisis que las distintas Áreas realizan con respecto a la Administración activa. Las configuraciones sectoriales que utilizan, son muy rígidas, pues parten de un concepto errado de “sector” y entonces incluyen sólo instituciones “enteras”, creando así un sesgo más grave al que ya significa no exigir del Gobierno y de sus ministros que asuman su papel de rectores, dirigiendo a conjuntos de entes autónomos. Me explico: el sector, en la noción que el suscrito impulsó en OFIPLAN desde 1975-76, es distinta a la de América Latina, pues implica constituir campos de acción bajo la dirección política de Ministros, no de ministerios, en los que intervienen el ministerio del ramo si existe, entes autónomos al cien por ciento si efectivamente se ubican allí en todas sus ACTIVIDADES; mas también implica ubicar en el sector las actividades y programas de otros ministerios y entes autónomos que se proyectan en ese, y que deben estar sujetos a DIRECCIÓN POLÍTICA del Ministro rector respectivo. El desconocer esto, significa que en la praxis las Áreas de la Contraloría sólo revisan aspectos muy parciales de una temática o campo de política pública, y colaboran así, inadvertidamente, a que los jefes políticos evadan su enorme responsabilidad política.

Ejemplos: el Sector Ambiente y Energía para la CGR, está constituido solo por el MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Instituto Meteorológico, y otros órganos menores del mismo MINAE. No contemplan al ICE en energía, al AyA en utilización del recurso hídrico, a SENARA, INCOPECA, a RECOPE, instituciones todas que tienen ACTIVIDADES que deben ser objeto de dirección unitaria y articulada por el Ministro de Ambiente según la LGAP, dirección que tiene que incidir forzosamente en el grado de racionalidad y eficacia con que se presupuesten y ejecuten los multimillonarios recursos económicos disponibles para el desarrollo ambiental sostenible del país! Tampoco ubican las actividades y programas elementalmente AMBIENTALES que manejan el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Educación, no lográndose tampoco que la Contraloría genere del Gobierno, aplicando tal ordenamiento “interno”, un mucho mayor grado de articulación interministerial e interinstitucional... en beneficio del desarrollo sostenible del país.

Ejemplo: en el Área de Servicios Sociales, la Contraloría ubica al MTSS, al MIVAH, IMAS, PANI, FODESAF, Juntas de Protección y otros “fondos” menores. Pero, no reconoce la CGR que los multimillonarios programas sociales (Equidad en Educación) del MEP –comedores, becas, bonos, textos y suministros, PROMECUM, transporte estudiantil-, más programas de salud de la CCSS, más los CEN-CINAI y otros programas del Ministerio de Salud, tienen una explícita naturaleza de lucha contra la pobreza y deben ser objeto de dirección política por el Ministro del ramo (debe ser el de Trabajo y Seguridad Social, pero el Gobierno ha omitido este pequeño detalle y ha creado el Consejo Social que no tiene competencia legal ni política para asumir tal rectoría política unitaria, y la Contraloría no ha objetado el mecanismo teniendo obligación de hacerlo).

Tampoco asesora la Contraloría, a mi juicio, a la Asamblea Legislativa para que ejerza un mejor control político sobre el Gobierno, propiciando un muy bien sustentado soporte sobre cómo debían recomponerse las comisiones legislativas y cómo pueden ya llamar a los ministros en su calidad de rectores de sector, para que den cuentas sobre el desempeño y operaciones y gasto no sólo de su ministerio sino de los entes autónomos de cada sector. Ni aconseja cómo la oposición política realizaría un mejor control político organizándose por “ministros sombra sectoriales” para fiscalizar y cuestionar constante y directamente a cada ministro rector para que dé cuentas claras del desempeño de “sus instituciones” y de su plan de gobierno. Ni aconseja la Contraloría sobre las tendencias del momento, las proyecciones a futuro del Estado y de sus instituciones en función de los retos que el país enfrenta y enfrentará, y los deseables cambios de estructuras, sistemas o procesos que una Asamblea Legislativa clarividente y responsable debe estar en condiciones de auscultar, valorar y definir antes de que los problemas o las crisis generen emergencias que luego son enfrentadas incrementalmente o a pasitos lentos y desarticulados.

Tampoco ha logrado la Contraloría imponer su liderazgo ilustrado al sistema de control interno en el que se ubican las Auditorías Internas de la Administración Activa, ni ha promovido la debida articulación entre dichas Auditorías con las Contralorías de Servicios, los Departamentos de Planificación y de Presupuesto, unidades todas que tienen como objetivo común en cada institución la planificación, control y evaluación de la eficacia de los programas y procesos institucionales en cumplimiento de sus objetivos legales.

Sostengo que si la Contraloría no practica la fiscalización preventiva por sectores y regiones que propugno con base en el marco legal vigente, poco se logrará fortaleciendo a las Auditorías Internas para que éstas hagan excelentemente su trabajo en cada institución, pues esto nunca generará logros agregados de las instituciones hacia la satisfacción de las necesidades comunes de cada población objetivo en cada campo, o entre campos de actividad. Recordemos que ese Estado unitario en sentido de integral y articulado que se define en el Art. 50 de la CP, se ha fragmentado en la realidad por la división del trabajo y especialización en que se ha debido incurrir con tantas competencias diversas que no puede manejar con éxito una sola institución o un solo ministerio “de estado”. Pero, dicha fragmentación resulta criminal y negligente, cuando los responsables de hacerla funcionar como un sistema o un reloj, el Presidente y sus ministros, o la Contraloría si exigiera como debe, no lo hacen como de hecho ocurre. La noción de “Contraloría de segundo piso” no debe significar en modo alguno, que las Auditorías o la Administración activa deben hacer su fiscalización “primaria” y que luego la Contraloría entrará a revisar resultados y a sentar responsabilidades. Ya la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, cambió totalmente esta dimensión errada de cómo hacer las cosas en todo campo, inclusive en el de la fiscalización externa que la CGR realiza sobre la Administración activa. La Contraloría no puede seguir dándole la espalda a este mandato legal, ni a los que han existido desde 1974 en materia de planificación pública y desde 1978 en materia de dirección gubernativa interorgánica.

11) ¿Creé Usted necesaria una reforma para hacer más eficiente el trabajo de la Contraloría?

La reforma es necesaria, pero al interior de la Contraloría. La propia Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativo, DFOE, lo reconocía hace poco más de un año en documentos internos, al aceptar franca y críticamente que el proceso de cambio impulsado por el actual Contralor y plasmado en el documento *Hacia la Contraloría del Siglo XXI. Principales lineamientos para su modernización*, de 1999, había caído en el problema en que por no haberse atendido oportunamente una serie de necesidades del proceso de cambio, asociadas fundamentalmente a la cultura de la organización y al desarrollo de instrumentos de trabajo que promovieran el cambio de esa cultura, los sistemas de trabajo continuaban guardando similitud con los que tradicionalmente venía empleando la Contraloría General, con el riesgo de que se consolidaran de esa forma dentro de la nueva estructura. En varias charlas que pude ofrecer a grupos de fiscalizadores y auditores hasta diciembre del 2002, y por conversaciones con diversos Gerentes de Área y funcionarios, y por la lectura de la Memoria Anual 2002 publicada en mayo del 2003, y por informes fiscalizadores de la DFOE que he visto referidos en la prensa recientemente así como por contactos indirectos en mis trabajos de consultoría en procesos públicos, no me quedan dudas de que la Contraloría no ha encontrado aun el marco conceptual adecuado –como el que he elaborado hasta el presente en estas respuestas, y más que me queda por delinear- que le permita adquirir el sentido de ubicación conceptual, estratégico, metodológico y técnico que le posibilite subsanar esas deficiencias o debilidades mayores en el ejercicio de sus funciones.

A todo esto, el nuevo Contralor debe prestarle esmerada y personal atención. Se requiere su visión estratégica y su liderazgo movilizador para desaletargar al excelente personal profesional que está dispuesto y disponible para mejorar radicalmente su desempeño, según dije en la pregunta 10). No puede ser un Contralor que llegue de

inicio a aprender, o que no conozca ese contexto de cultura política y burocrática nacional que todo lo bloquea sin que el órgano con mayor competencia y capacidad para desbloquear, adquiera conciencia de que eso, precisamente, le corresponde a él más que a nadie, y que para ello debe convertirse en el mejor soporte técnico de la Asamblea Legislativa para que ésta ejercite, reitero, un control político clarividente, estratégico y efectivo que también impacte ese cierto pero real letargo político en que se encuentran nuestros gobernantes e instituciones.

12) ¿Cuál debe ser la relación del Contralor (a) y Sub Contralor (a) con los Diputados (as)?

Ya lo anticipé arriba, y debe darse en el claro espíritu y letra de los Arts. 22, 29, 31 y 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría, entre otros:

- a) comunicación constante suya y de sus Gerentes de Área, y técnicos en casos excepcionales, para el asesoramiento estratégico a nivel de Comisiones Legislativas, proporcionando mensual o trimestralmente, o semana a semana según la importancia del asunto, los planteamientos globales o específicos que le permitan a aquellas estar mejor informadas de las insuficiencias e incumplimientos inclusive LEGALES en que las instituciones y los sectores de actividad incurren en perjuicio de una mejor asignación y ejecución del gasto público en su totalidad, incluidos aspectos de ingresos y leyes orgánicas de entes que se irrespetan en perjuicio de los objetivos legales determinados por el legislador;
- b) asesorar sobre cómo los Diputados pueden ya actuar como “ministros sombra sectoriales” apoyados en la labor de las Gerencias de Área, y estar siempre en condiciones óptimas para llamar a cuentas a los ministros como rectores de sector, y expliquen el comportamiento o desempeño, y los errores, que su ministerio y los entes autónomos de su sector puedan estar cometiendo en perjuicio de la población atendida;
- c) asesorar sobre el rumbo del país con mucha mejor oportunidad y sustentación que la visión más académica y anual en que lo hace el Informe Estado de la Nación, y proponer cambios globales y estratégicos, o puntuales, que en el conjunto del asesoramiento por parte de dicha Contraloría a la Asamblea constituyan una plataforma conceptual y modelísticamente sólida para otear y moldear el país y su sistema político e institucional con la oportunidad del caso, y no improvisando mediante golpes cortos o muy incrementales de timón.

14) ¿La Contraloría como institución es una institución política o técnica? Explique

La considero una institución pública auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuyas funciones técnicas claramente definidas en la Constitución y en su Ley Orgánica y en otras pertinentes, la meten en la valoración de los procesos políticos de toma y ejecución de decisiones. Estas, son competencia de los individuos que habiendo sido contendientes en una campaña electoral, comenzando por el propio Presidente de la República, y quienes pidieron votos al pueblo para materializar un planteamiento electoral de gobierno, llegan luego a ocupar las posiciones superiores de poder político designados por el Presidente de la República. No importa cuántos técnicos de “carrera” en las instituciones ayuden luego al equipo que llega a perfeccionar dicho planteamiento electoral, el programa de gobierno resultante o Plan Nacional de Desarrollo cuando se da de manera formal y concreta, expresa la visión y voluntad política del Presidente electo y de su equipo de colaboradores inmediatos, los ministros.

En su rol auxiliar con la Asamblea, las relaciones con Diputados son forzosamente de una naturaleza política, no partidista que es otra cosa.

Nada impide, sin embargo, que la Contraloría ejercite sus competencias y funciones con un gran sustento técnico y con una gran visión y sensibilidad política. Así debe hacerlo todo funcionario público, pues no es lo mismo “servirle con lealtad al partido político” desde la función pública, lo cual genera corrupción de diverso tipo, que servir con sentido de sensibilidad y viabilidad a los jerarcas políticos de turno, pero hacerlo dentro de los límites de la propia ética personal y de una plena lealtad a la función pública.

15) ¿El Contralor debe ser un político o un técnico? ¿Como lo combinaría?

Está en gran parte respondido en la pregunta anterior: un Contralor que no tenga sensibilidad y sentido de la viabilidad política de su misión y de la misión de la Contraloría misma, siendo dicha misión tan abiertamente cuestionadora de la forma improvisada, personalista y hasta corrupta de cómo muchas veces se hacen las cosas en el contexto público, no sabrá trazar la línea limítrofe entre la lealtad a la función pública y el interés general público al que la Contraloría y el Contralor sirven, con relación a lo que es el interés particular de quedar bien o generar simpatías con algún partido político o con todos los partidos políticos con el fin de granjearse algún reconocimiento o apoyo para ulteriores propósitos para los que su paso por la Contraloría habría sido “utilitario”.

Aun en condiciones de denuncia rigurosa de corrupción o de negligencia de gobernantes o de los mismos Diputados, el Contralor General de la República tiene que actuar con un sentido de la conveniencia y viabilidad política de su comportamiento y el de sus técnicos, de manera que nunca pierda credibilidad ni siquiera ante aquellos a quienes en nombre del interés público, tiene que denunciar.

Su sentido de la viabilidad política de la misión de la Contraloría, tiene un Contralor que sustentarlo sólidamente en una formación técnica espléndida y amplia para que no actúe sólo con base en el sentido común o las circunstancias momentáneas, sino con base en un marco referencial global, estratégico y realista sobre la naturaleza de la cultura política del país y de las disfuncionalidades de su sistema político e institucional que son causa directa de la mayoría de desventuras, errores y horrores que, incidiendo en el mal uso del gasto público, deben ser objeto de su fiscalización operativa y evaluativa.

16) ¿La Contraloría afecta los procesos de la contratación administrativa (infraestructura; compras)? ¿Cómo podría contribuir a la eficiencia?

Hay que incurrir en una revisión a fondo como la que propongo en mi último libro *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001, o en mis trabajos de hace tres décadas producidos y divulgados desde la entonces OFIPLAN:

- a) hay que reconocer factores de los que son responsables las instituciones mismas, producto de una inadecuada capacidad de gerenciamiento de los procesos de contratación administrativa. Esto, lo ha denunciado reiterativamente la Contraloría, y tienen mucha razón;

- b) hay que reconocer los factores que las propias normas legales vistas articuladamente –Ley de Contratación Administrativa y aspectos de la Ley General de la Administración Pública sobre actos y nulidades-, también han introducido y que han llevado el principio de legalidad en éste y otros campos a un extremo enfermizo en que cualquier pequeñísimo “vicio” de forma genera nulidades. La Contraloría tiene que ser respetuosa de dicho principio, y muchas veces actúa en cumplimiento de él aunque le “duela”;
- c) hay que revisar a fondo dicho régimen de contratación administrativa, el cual podría flexibilizarse al máximo si tuviera como contrapartida una reforma radical de la estructuración de juntas directivas de entes autónomos al menos, en donde a una mayor “delegación” de atribuciones para contratar más libremente corresponda una mayor garantía de que tales entes gozarán, efectivamente, de una mayor autonomía administrativa y con grandes contrapesos que se antepongan a la creciente corrupción en el sector público, cosa que se pretende pero no se logra para nada en el Proyecto de Reformas a la Ley del ICE. El problema no es sólo del ICE, sino de toda la Administración Pública, y la Contraloría bajo mi liderazgo entraría en una labor de revisión de ésta y de otras leyes que regulan aspectos pertinentes del gasto público, en pleno apoyo de la respectiva Comisión legislativa para que desde aquí se den las condiciones de la mayor participación posible de los ciudadanos mejor informados en la revisión y diseño de ese marco superior de la contratación administrativa, entre otras leyes como he referido.

17) ¿Cuál debería ser la relación de la Contraloría y la sociedad civil? En su criterio, ¿qué papel debe jugar la Sala Constitucional?

La Contraloría no debería tener nexos formales con lo que se llama “sociedad civil”. Su labor fiscalizadora no da para tanto, y sus procesos y procedimientos son tan técnicos y tan puntuales en cuanto a qué fiscalizar y cómo hacerlo –aunque hemos dicho que muchas cosas no las hace bien o no las hace del todo-, como para argumentar que dichos procesos deben abrirse a una participación de la sociedad civil. La atención de denuncias ciudadanas, es otra cosa, y esto lo hace bastante bien aunque resulta muy excluyente pues no siempre parece aplicar los mismos criterios para acoger denuncias de todo ciudadano.

Lo que sí me parece que la Contraloría no hace y debería hacer, es identificar todas aquellas buenas leyes donde se norman órganos y mecanismos que propician la participación ciudadana –sea de personas o de grupos- para enriquecer los procesos de decisión pública, los cuales en principio afectarían los procesos presupuestarios. Al no activarlos, el Gobierno y las instituciones incurren en una omisión e incumplimiento, pues sostengo que no se está cumpliendo la voluntad legisladora en el sentido de que representantes de los ciudadanos puedan al menos informarse bien, y opinar ilustradamente en nombre de sus representados, sobre los procesos de decisiones y de asignación y ejecución de recursos públicos asociados a los planes o campos de acción en los que su participación ha sido dispuesta.

No veo, por otro lado, el papel de la Sala IV como no sea el de acoger como lo hace, para estudio y resolución, los diversos tipos de recursos que los ciudadanos o instituciones plantean para lograr interpretaciones en cuanto a lesiones de intereses de esa sociedad civil por no activar el Gobierno y sus instituciones muchos de esos órganos donde grupos representativos de ella tienen participación.

18) ¿Le parece a UD adecuada la decisión adoptada por el constituyente en el sentido de que los presupuestos de las autónomas y municipalidades no tengan control político y únicamente sean aprobados por la Contraloría?

Me parece adecuada esa decisión. Lo que me parece inadecuado, es que los señores Diputados no hayan tomado debida conciencia desde 1974 en que se dio la Ley de Planificación Nacional, y sobre desde 1978 en que se dio la Ley General de la Administración Pública, de que ya ellos han podido todo este tiempo exigir cuentas claras y concretas sobre los presupuestos de las autónomas y de las municipalidades, ejerciendo un control político efectivo e integral mucho más allá de lo que permitiría tal aprobación presupuestaria. ¿Cómo?

- a) La LGAP instituyó el régimen de dirección gubernativa sobre los entes autónomos, lo cual significa ministros rectores con potestades para ordenar la actividad de tales entes a través de sus juntas directivas, imponiéndoles las metas y tipos de medios necesarios, vigilando el cumplimiento de sus directrices, y destituyendo vía Consejo de Gobierno juntas que incumplan reiterada e injustificadamente. Los Diputados pueden llamar ya a cualquier ministro para pedirle cuentas de cuáles directrices ha emitido que hayan ordenado u orientado el desempeño de los entes de su sector, y qué incidencia concreta ha tenido en la asignación y ejecución del gasto de esos entes, y en los resultados alcanzados durante un período de tiempo.
- b) Los planes de desarrollo a que la Ley No. 8131 sobre todo, obliga, de corto, mediano y largo plazo, han de ser marco referencial inmediato para que los legisladores llamen a cuentas a conjuntos de entes autónomos por medio de los ministros respectivos como rectores de sector;
- c) Los informes de la Contraloría sobre régimen municipal, y no sólo la Memoria Anual, deberían permitir a los Diputados también ejercer un tipo de valoración políticamente estratégica con respecto al régimen municipal. Control político propiamente, como sí tiene que hacerlo y puede hacerlo sobre el Gobierno y sus instituciones, con miras a un cuestionamiento directo al desempeño del Presidente o de sus ministros, o de juntas directivas y presidentes ejecutivos de entes autónomos inclusive para censurar y solicitar sus renuncias, no puede hacerlo porque estamos ante gobiernos corporativos cantonales autónomos en todo sentido con órganos políticos de elección popular, salvo en aquellos pocos aspectos que la misma Constitución prevé. Sin embargo, sostengo que para algo más tienen que servir esas Memorias en el espíritu y letra de los Arts. 22 y 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría, y más aun el Art. 134.3 de la CP, pues aquí la intención del Constituyente fue la de que sirvan para que el Contralor exponga las “opiniones y sugerencias que considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos”. No tiene la Asamblea que cruzarse de brazos ante tales sugerencias. Puede añadir sugerencias e indicaciones para que el Contralor investigue y propicie otros cambios entre las municipalidades. O, puede la Asamblea asumir iniciativas que vía ley o reformas al Código Municipal, se hagan eco de esas necesidades de “mejoramiento en el manejo de los fondos públicos municipales”.

19) ¿Qué tipo de fiscalización ejerce la Contraloría a la hora de aprobar esos presupuestos, son suficientes?

Son insuficientes. Téngase presente todo lo dicho hasta ahora para entender mejor el siguiente análisis.

- a) En su evaluación previa, no se aplica rigurosamente aun la norma de la Ley No. 8131 que establece que la Contraloría debe asegurar que los planes institucionales –y en consecuencia los presupuestos anuales- se refieran a los objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto implica que el Gobierno incumple, pues ni se disciplina en la calidad de contenido del PND ni en el individualismo en que siguen incurriendo los entes.
 - b) La Contraloría no exige de las instituciones la presentación de las DIRECTRICES MINISTERIALES explícitas –las cuales casi no se dan de todos modos por ese incumplimiento mayor del que he hablado atrás- que han impactado o que impactan sus ACTIVIDADES a través de las metas o tipos de medios que el Ministro rector debe imponerles. Sin esto, no hay forma de que la fiscalización evaluativa previa que se realice, permita a la Contraloría ni obligue a la Administración, a mostrar objetivos sectoriales que estén por encima de los institucionales y que permitirían racionalizar mucho más el gasto público presupuestado por cada institución y alcanzar mejor los resultados perseguidos en beneficio de las poblaciones objetivo.
 - c) La Contraloría tampoco exige que las instituciones regionalicen sus asignaciones presupuestarias y sus operaciones, y no exigen del Ministerio de Planificación en particular para que ejerza sus competencias legales en esta materia sobre el total conjunto de la Administración Pública de nivel nacional. Ello impide valorar cómo en tal ejecución territorial dichas instituciones asegurarán una articulación de acciones con las otras instituciones con las que tienen que coincidir y converger en políticas, actividades, programas, acciones, y bienes y servicios para la misma población meta.
 - d) Igual en materia municipal, no se exige el cumplimiento de normas elementales del Código Municipal y de la Ley de Planificación Urbana sobre planes reguladores para que las municipalidades asuman una mayor disciplina planificadora con el soporte participativo de los Concejos de Distrito.
 - e) La Contraloría puede exigir y facilitar las cosas para municipalidades y autónomas, e inclusive puede hacer mucho más para promover una mayor articulación entre las ofertas de ambos tipos de institución estatal –unas del ámbito del Poder Central y otras cantonales- vía planes institucionales y cantonales, pero más bien complica el diseño tecnocrático para formular esos planes, exigiendo criterios y niveles de detalle que son de difícil manejo para los seres humanos que trabajan en las instituciones, y que aun en el ámbito de oficinas de planificación no tienen el tiempo ni las destrezas para acatar tales instrucciones normativas, convirtiéndose mucho del proceso de planificación requerido por dicha Contraloría, en formalismos poco comprometedores de los muchos funcionarios que participan por inercia o sin convicción y profundidad en su elaboración, sólo para satisfacer las altas expectativas tecnocráticas de la Contraloría, mas no para mejorar sustancialmente los procesos y la eficacia interna e interinstitucional insinuada en los planes.
 - f)
- 22) Qué opinión le merece la forma en que el Poder Ejecutivo; las instituciones descentralizadas y la propia Contraloría rinden cuentas? ¿Qué sistemas de evaluación considera Usted procedentes para medir su labor?

La rendición de cuentas es un tema de moda, pero nadie realmente lo aplica como debe. Todos de alguna manera, insisten en que hay que legislar sobre la materia, cuando a mi juicio ya las leyes generales que he mencionado previamente, proporcionan el marco superior para la máxima transparencia y rendición de cuentas posible. Más, sería exagerar. ¿Por qué entonces no se practica? Por nuestra cultura política de origen colonial, que estimula la evasión de responsabilidad personal por parte de políticos y funcionarios.

El Art. 11 de la Constitución fue modificado como dije muy al inicio, pero no fue más allá de particularizar la responsabilidad de los jefes por sus instituciones. No tomó en consideración que por LGAP los ministros son responsables de todo un sector de actividad y que tienen que responder por ellos ante el Presidente, la Asamblea Legislativa y el país, pero nadie responde ni rinde cuentas, ni nadie las exige con esta visión.

La Ley de Planificación ya permite desde 1974 rendir cuentas y exigir las, con sustento en planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazo. Pero la Asamblea ni nadie, las exige al Presidente de la República sobre esa base, y los informes del 1° de mayo del Presidente son lo que éste quiera que sean, pues no responden a criterios de medición impuestos por la Asamblea misma para poder realmente evaluar de manera integral y sustentada su labor anual. No exige la Asamblea ni nadie, menos la Contraloría General de la República, la formulación de planes sectoriales que descubrirían las intenciones o la inopia de todo ministro como rector de sector, factor que llevaría fácilmente a una exigibilidad de responsabilidad política sobre cada ministro que eventualmente justificaría su salida obligada de un Gabinete. Los planes regionales de desarrollo según dicha Ley de Planificación, tampoco son exigidos por nadie para valorar la gestión integral del Gobierno en su proyección regionalizada.

Ya dije lo que la LGAP de 1978 permite, pero no se “acostumbra” incomodar a los ministros a que ejerzan como rectores de sector, y sus memorias anuales son la mejor demostración del incumplimiento en que todos incurrirán en esta materia pues sus “rendiciones de cuentas” son sobre el Ministerio, no sobre el sector en su total conjunto.

La Ley No. 8131 de octubre del 2001, debería cerrar este círculo de la no rendición de cuentas-impunidad-incumplimientos-no rendición de cuentas-más impunidad, y así hasta el infinito. El régimen de responsabilidad que entronizó en su Título X, es suficiente para que la Contraloría y la Asamblea Legislativa reconozcan que de no entenderlo y aplicarlo, estarán ellas mismas incurriendo en incumplimiento y negligencia.

Los criterios de evaluación pueden ser muchos y eficaces. He escrito hasta el cansancio sobre evaluación de eficacia y eficiencia. El SINE que aplica el Gobierno, es un sistema de evaluación permisivo y complaciente. La Contraloría no ha desarrollado por su lado criterios evaluadores convincentes y eficaces, ni en su Circular No. 8270 de agosto del 2000, sobre el sistema planificación-presupuesto, a pesar de una crítica de fondo que produjimos para esa Contraloría por parte del PNUD en octubre del 2001.

En mi constante trabajo de investigación y estudio de problemas nacionales, he llegado a verificar y sustentar criterios de evaluación de eficacia y eficiencia que adquieren un incontestable fundamento legal en todas esas leyes que he mencionado, inclusive las más sustantivas como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código de Niñez y Adolescencia, la Ley del IMAS, la del PANI, la del MEP, la Ley FODEA, y muchas otras.

El secreto está en entender que el objeto de evaluación integral donde habrían de morir las palabras, es el que tiene que ver con el concepto de POLÍTICA según mi propia interpretación fundamentada en lo que el Art. 99 de la LGAP ya mencionado, dispone. Cuán diligente ha sido el Gobierno, y concretamente cada ministro rector de sector, para identificar y direccionar las ACTIVIDADES de los demás ministerios y entes autónomos que tienen que ver con su sector, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS, es lo que hay que evaluar, sea mediante la formulación obligada de planes sencillos y accesibles, o de directrices particulares. Las leyes marcan la cancha de la pretendida eficacia institucional; las directrices y planes, indican el resultado que se quiere. Su medición por todos, debería ser muy fácil. Basta con entender el marco referencial mayor del que hablamos, y saber aplicarlo instrumental y consistentemente. En esto, la Contraloría debería sentar cátedra y apoyar a la Asamblea Legislativa para que también la sienta.

23) ¿Qué opinión le merece la creación del Sistema General de Transparencia y rendición de cuentas en el Estado costarricense?

Creo que está de más, por todo lo dicho en el punto previo, y más aun si incorporamos la reciente Ley de Control Interno. Si no hemos sido capaces de entender un sistema relativamente sencillo que ya permite la máxima transparencia y rendición-exigibilidad de cuentas, es impropio dar un salto para adoptar otros criterios y parámetros que difícilmente funcionarán, sobre todo porque no toman en cuenta para nada eso que decimos que ya existe en el país para uso de todos, y en particular de la Contraloría y de la Asamblea en su labor de control político.

24) ¿Considera usted que el proyecto de pacto fiscal en el tema de rendición de cuentas contribuye a la mejora en el gasto público?

No, porque no agrega mayor cosa ni clarifica interpretativamente todo el marco legal vigente aquí referido y que ya permite una rendición de cuentas clara, transparente y concreta.

25) ¿Qué evaluación haría usted de la aplicación de la Ley de Presupuestos Públicos?

Es a mi juicio deficitaria su aplicación. Tanto por parte del Ministerio de Hacienda como de la Contraloría, y de MIDEPLAN también. No se ha consolidado ningún acuerdo entre estos tres organismos para producir el conjunto unitario de criterios y normas que en vez de confundir a las instituciones, les permitan “sumar” a la hora de elaborar sus planes anuales operativos y sus presupuestos.

La Contraloría no se ha decidido a aplicar su exigibilidad sobre el Gobierno para que haya una correcta, racional y ordenada planificación sectorial y regional de sus planes y presupuestos. Ello porque no exige, como he dicho reiterativamente en este cuestionario, que el Gobierno cumpla con la competencia mayor de DIRECCIÓN.

La Asamblea tampoco ha comprendido el potencial de empezar a exigir del Presidente y de sus ministros como rectores de sector para que respondan por el Plan Nacional de Desarrollo y sus desagregaciones menores por sectores de actividad y regiones de desarrollo.

Los otros aspectos “menores” sobre la creación de subsistemas de contratación administrativa y administración de materiales, de presupuesto, de tesorería, etc., me parecen de un impacto muy formal, muy centralizador en Hacienda en perjuicio de una mayor flexibilidad y dinámica administrativa de los ministerios sobre todo. El Ministerio de Hacienda no es precisamente el organismo mejor abanderado del desarrollo del país, y su clara vocación fiscalista marca la orientación de esos mecanismos e instrumentos derivados, con una inflexible instrumentación limitativa para el mejor albedrío de los ministerios.

26) Si usted fuera nombrado Contralor o Sub Contralor, ¿qué propuestas haría para reformar el sistema de control?

Reitero que la Contraloría de segundo piso es inocua y perjudicial, si el primer piso no está sustancialmente clarificado y fortalecido, y ello requiere de una presencia constante de la Contraloría aun en lo que debe ser su “vigilancia” proactiva del desempeño de las Auditorías Internas.

A lo anterior hay que incorporar como también anticipé, la colaboración de otras unidades que hacen control y evaluación, o que deben hacerlo con visión de conjunto, como las Contralorías de Servicios, las Unidades de Planificación y de Presupuesto, articuladamente con las Auditorías Internas.

La Contraloría tiene que decidirse a hacer, sin que medien nuevas leyes o normas, esa fiscalización preventiva de conjunto por sectores y regiones de desarrollo y con sustento en planes de largo, mediano y corto plazo sencillos y prácticos para su evaluación, articuladamente con los de las municipalidades en cada cantón, e informar sobre ello constantemente a la Asamblea Legislativa vía las distintas comisiones encargadas del control político –o recompuestas si corresponde- de los sectores de actividad gubernativa.

Además, revisaría en y con apoyo de la Asamblea Legislativa, las leyes de Contratación Administrativa, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, de Control Interno y la propia Ley Orgánica de la Contraloría, así como aspectos básicos sobre actos y nulidades de la propia Ley General de la Administración Pública, para impulsar un nuevo ordenamiento mucho más coherente y unitario en el sentido en que he preconizado a lo largo de este documento, es decir, en el sentido de entronizar un sistema de control y evaluación en donde no se presuma que el funcionario es corrupto y que hay que frenarlo antes de que cometa errores u horrores, renovando asimismo la propia capacidad de la Administración activa como dije cuando me referí a lo que se pretende con el ICE, pero con contrapesos tan sólidos y confiables que

susciten más que la desconfianza, el apoyo del público, y que en conjunto, permitan un mayor dinamismo, más confiable pero punitivo a la vez, de los procesos administrativos que entran en el campo de regulación del control y evaluación.

28) ¿Cuál es su posición con respecto a las compras del Estado?

Son un motor del desarrollo del país, pero admiten muchas acciones permisivas a pesar de la rigurosa Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Opino que su manejo debe someterse a revisión bajo los criterios que he proporcionado previamente, sobre todo en la pregunta 16) y en otras sobre los criterios y sistemas de control y evaluación.

En cuanto al impacto, estoy convencido de que el Art. 50 de la CP sustenta un criterio estratégico en cuanto a que ciertos volúmenes de compras en ciertos sectores de actividad, deben poderse canalizar hacia el fortalecimiento productivo de individuos y grupos costarricenses que sólo mediante un expediente de esa naturaleza pueden dar el salto definitivo a una situación de pequeños productores competitivos. Ya en el país se ha hablado de esto con respecto a los pequeños productores agroalimentarios de asentamientos campesinos, o a microempresarios apoyados por el IMAS o por el MTSS, o por el CNP. Tal discusión y revisión debería darse con el concurso de los pequeños y grandes productores, y atendiendo algunos parámetros incorporados en el TLC para no incurrir en contradicciones groseras con respecto al rubro de “compras del Estado”.

32) ¿Podría usted enumerar al menos 10 acciones que tomaría como Contralor General de la República en el tema del control del gasto público?

El control del gasto público debe responder a una visión integral sobre la eficacia y racionalidad que se debe y puede imprimir a dicho gasto desde su asignación misma por las instituciones. Trataré de resumir todas las ideas transmitidas hasta ahora, sólo que en este punto o pregunta las presento bajo la motivación de “control del gasto público”:

- a) Promover agresivamente que el Gobierno y sus instituciones, vía ministros rectores de sector, clarifiquen en un plazo a acordar, tanto el contenido del Plan Nacional de Desarrollo como de los planes sectoriales e institucionales, más aquellos regionales, en términos del concepto de POLÍTICAS que he desarrollado, a saber: METAS y TIPOS DE MEDIOS que el Gobierno a través del Presidente para el total conjunto de la Administración Pública y cada Ministro para su sector de actividad, deberá utilizar como su marco obligatorio para motivar sus DIRECTRICES o, directamente, para exigir de toda institución y ministerio el cumplimiento riguroso de aquellas políticas.
- b) Determinar el nivel de especificidad al que se quiere llegar, posiblemente PROGRAMAS MAYORES, de manera que los planes y presupuestos también se expresen con una relativa sencillez o simplicidad descriptiva, evitándose llegar a los niveles de exageración de detalle que hoy distinguen a planes y presupuestos pues tratan ellos de definir casi las tareas que cada individuo debe realizar (asemejándose tales definiciones más a la descripción de funciones en un Manual de Puestos, que las grandes actividades a emprender y resultados a obtener

- c) Pedir al Gobierno y sus instituciones, incluidos ministerios, que procedan a identificar de manera homologada sus programas presupuestarios que correspondan a campos semejantes de actividad sectorial, de manera que, no importa quién los administre, se tenga claro a qué ministro corresponde ORDENARLOS y asumir responsabilidad pública y notoria por ello. Por ejemplo: en niñez y adolescencia y lucha contra la pobreza, todas las instituciones señaladas en una respuesta anterior, deberán bautizar sus programas vinculados a esos campos como programas de “seguridad social” o de “lucha contra la pobreza” o “niñez, adolescencia y seguridad social”. Esto demarcaría claramente el ámbito del “sector” o campo de proyección de cada ministro rector, y se tendrá una clara idea de cuáles recursos y en qué instituciones, han de ser objeto de esa dirección política superior unitaria que permitirá atender las necesidades integrales y unitarias de las familias en situación de pobreza.
- d) Ello implicaría adicionalmente, exigir a las instituciones con programas varios a su interior, como el MEP y el IMAS, que establezcan jefaturas superiores unificadas de ese PROGRAMA unificado, toda vez que hoy día son departamentos individuales bajo distintas jefaturas que no responden a criterios ni manejos unitarios superiores.
- e) Lograr que el “sistema unificado de control” al interior de las instituciones, desempeñe un papel previo de autoevaluación institucional que asegure que los planes y presupuestos formulados resistirán la “prueba del ácido” que la Contraloría les aplicará.
- f) Exigir con base en la LGAP la activación plena de la organización sectorial en donde el Ministro rector asuma la obligación y competencia de revisar y autorizar informalmente (mientras no se cambie la CP) los planes institucionales en su coherencia y convergencia, además de conveniencia, con sustento en el plan o directrices sectoriales que él habría promulgado previamente. Para ello, el Ministro requerirá de una oficina técnica de planificación sectorial, tal y como la Ley de Planificación dispone y como el país experimentó hace años, en el espíritu” de la SEPSA actual en el Sector Agropecuario. El Ministro también deberá preocuparse de la modernización técnica y administrativa de las instituciones del Sector y de su debida articulación regional, de manera que tenga un rol protagónico en racionalización institucional y preventiva del gasto con el concurso sistemático y comprometido de los demás jerarcas de su sector y de los cuadros de tecnócratas también del sector (en esto, los alcances del Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983, son tan claros como contundentes, y el Decreto no sólo está vigente sino que constituye una reglamentación de aspectos normativos de la Ley de Planificación de 1974).
- g) La Contraloría entonces podrá revisar los planes y presupuestos institucionales cada año pero con sustento en las proyecciones de largo y mediano plazo, y evaluarlos sobre la marcha, con pleno soporte en la base de los indicadores explícitos de avance y logros que podrán derivarse de las METAS y TIPOS DE MEDIOS debidamente identificados en esos planes y presupuestos. Además, la Contraloría desplegará una actividad de valoración de cómo los diversos marcos legales generales y de toda institución están siendo cumplidos o no, y cómo ello afecta la eficacia y la productividad en el uso de los recursos públicos.
- h) Solicitar la activación de todos los órganos y mecanismos que diversas leyes han establecido con participación de la sociedad civil o individuos y grupos, pero dentro de una estrategia integral que impida activar aquellos que se confronten entre sí por errores de diseño legislativo, y propiciar su participación informada en la

revisión y fiscalización del desempeño de las instituciones sobre todo en sus operaciones desconcentradas en el territorio nacional.

- i) Realizar internamente un movimiento estratégico y metodológico para permitir que las Áreas a cargo de sectores de actividad y aquella a cargo del Régimen Municipal, realicen un esfuerzo altamente articulado de revisión de la oferta de instituciones del Poder Central según se refleja ella en los PAOs, y de la oferta o “demandas” registradas en los planes municipales o cantonales, de manera que se propicie un acercamiento o articulación de dichas ofertas para que se aproximen a una oferta agregada de mayor beneficio para las poblaciones objetivo de ambas modalidades de acción del Estado. Los Concejos de Distrito deberán ser especialmente estimulados por y desde la Contraloría vía municipalidades, para que intervengan en representación de los mejores intereses de las poblaciones de su jurisdicción.
- j) La Contraloría deberá liderar todo lo anterior con sustento en un marco teórico-conceptual muy completo, así como desarrollando las metodologías adecuadas – lo cual exige cambios de visión y comportamiento de sus buenos cuadros de funcionarios-, y desplegando un esfuerzo de capacitación y asesoramiento a las instituciones para que puedan habilitarse en el corto plazo y respondan plenamente a tales nuevos enfoques y prácticas que redundarán de fijo en un mejor control y eficacia del gasto público. **TODO LO ANTERIOR, LO HARA LA CONTRALORÍA BAJO MI LIDERAZGO y EN ESTRICTO ACOMPAÑAMIENTO CONTINUO Y SISTEMATICO CON LAS COMISIONES LEGISLATIVAS pertinentes**, de manera que no haya duda de que el trabajo de la Contraloría constituirá una plataforma proactiva para lo que podrá ser un control político constante y más efectivo por parte de dicha Asamblea Legislativa.

33) ¿Considera usted que las competencias asignadas a la Contraloría General de la República le permiten actualmente ejercer una adecuada fiscalización del gasto público?

Creo que queda ampliamente demostrado en todo el análisis ofrecido hasta la pregunta anterior, que sí se puede ejercer esa adecuada fiscalización del gasto público sin cambiar leyes, y con el marco teórico-conceptual y las metodologías pertinentes en sustitución de visiones y metodologías que hoy se aplican sin efectos positivos según lo he demostrado.

34) En su opinión, ¿cuál es el rol que debe jugar la Contraloría en materia de control de ingresos?

Pienso que debe actuar más rigurosamente sobre el análisis de las causas de la baja recaudación fiscal y tributaria. En la certificación de ingresos prevista cada año, la Contraloría puede dar un paso adelante y ser más incisiva y dedicar esfuerzos –ya publicó un libro costoso sobre la materia- y recursos a la investigación objetiva y profunda de cómo evitar las evasiones tributarias, y asesorar en este campo al Ministerio de Hacienda al igual que a las instituciones que generan ingresos voluminosos por cobro de tarifas o cánones (como el IMAS con los moteles).

Los Arts. 25 y 37.1 de su Ley Orgánica, son contundentemente claros en este sentido y respaldan esta interpretación que proporciono.

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 Cork
- "Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina", Santiago de Chile, No. 169, 1974
- "El pacto fiscal", Santiago de Chile, 1998

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, 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, 1° 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

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, Meter, "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

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