2011

FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA: ¿CUÁN EFECTIVA EN COSTA RICA?

Un análisis crítico del impacto global que ha tenido la labor de fiscalización evaluativa por parte de la Contraloría General de la República sobre la eficacia del gasto público vía el desempeño del Gobierno, sus instituciones y el régimen municipal, y con ello sobre el desarrollo integral del país en estricto cumplimiento del modelo constitucional de país solidario y de bienestar. El necesario marco teórico-conceptual y metodológico autóctono para entender y solucionar lo que pasa en Costa Rica.

Dr. Johnny Meoño Segura
Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas, UCR
21/05/2011

INDICE DE CONTENIDO

Antecedentes 7

La Memoria Anual 2010 de la Contraloría de la República: una oportuna *confesión de parte* que refuerza la justificación plena del presente estudio 17

La confusión de la Contraloría se une a la del Gobierno en cuanto a cómo concebir sus respectivas *organizaciones internas,* para dirigir y planificar éste, y para fiscalizar eficazmente aquélla 28

Dos esquemas sistémicos que hacen simple lo complejo: el vigente pero ignorado modelo país, la estrategia de desarrollo de largo plazo y la vía para una conducción efectiva de este desarrollo 43

Exigencia y rendición de cuentas: nuestro estudio del 2005, marco referencial de inicio para la presente investigación 50

Capítulo 1 MÁS DE LO MISMO: LA RECURRENTE HISTORIA COSTARRICENSE EN TODO CAMPO, INCLUIDO LO PERTINENTE A *CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA* 60

Capítulo 2 MOTIVACIONES ERRADAS, ANÁLISIS ERRADOS. LA NECESIDAD DE UN MARCO CONCEPTUAL SUPERIOR: ¿LO ENCONTRARÁ LA CONTRALORÍA EN FUENTES EXTERNAS AL PAÍS? 77

Capítulo 3 EL MARCO ESTRATEGICO Y CONCEPTUAL SUPERIOR DE CUALQUIER ESFUERZO DE *EVALUACION* CONCOMITANTE A UNA *DIRECCION Y PLANIFICACION INTEGRALES* DEL DESARROLLO DE COSTA RICA 85

La necesidad de un marco conceptual superior 90

¿Cuánto tiempo más debe permanecer la Contraloría en La Sabana, para que el país se dé cuenta de que sin una adecuada desconcentración o descentralización territorial suya no mejorará la fiscalización integral de la Hacienda Pública? 92

Eficacia y eficiencia del gasto público: un marco teórico que no ha pasado de moda.. 94

Una versión más: mercado de precios versus mercado social 97

Niveles generales de eficiencia y eficacia 101

Premisas para un análisis detallado: 103

Fórmulas de Relación Global 104

Criterios de organización del trabajo público como marco para la evaluación integral del desempeño e impacto gubernativos 109

Consideraciones prácticas: sectorialización, regionalización y planificación como elementos condicionantes del diseño y funcionamiento institucionales. 110

a . Mando o jerarquía 114

b. Ámbito de control 115

c. Sistemas, métodos y procedimientos 116

Ámbitos y jerarquía de objetivos, metas y tipos de medios a reconocer para una efectiva e integral evaluación de "impacto de la Hacienda Pública" en función del modelo país en CP y en sistema de leyes 119

¿Se puede ser más eficaz y productivo con los mismos recursos en el contexto público? Unas cuantas experiencias que demuestran que sí se puede cuando se predica con sensatez y se actúa con coherencia 128

OFIPLAN, 1976 131

Gobierno 1990, reducción de gastos por sectores 134

UNIR, en 1995 135

MEP, Equidad en Educación, 2000-2001 138

Lucha contra la pobreza, Universidad de Costa Rica, 2002 140

Sector Agropecuario, 2005 142

Sector Ambiente, 2004 143

Fortalecimiento de 60 unidades de planificación, ¿cómo lograrlo con pocos profesionales en MIDEPLAN?, 2005 145

Regionalización del desarrollo, 2006 146

La ineficacia de consultorías internacionales despistadas del contexto costarricense, 2004 y 2009 146

Capítulo 4 EJEMPLIFICACION DE UNA DESEABLE EVALUACION INTEGRAL DE EFICACIA Y EFICIENCIA GUBERNATIVAS SEGÚN OBJETIVOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES NACIONALES, REGIONALES, SECTORIALES E INSTITUCIONALES 151

Diecisiete enunciados de política de plazo permanente en materia ambiental. Ámbito ineludible del Ministro rector de Ambiente; y de la Contraloría General de la República para fiscalizar y evaluar, y de la Defensoría de los Habitantes para tener claro cuáles conjuntos de derechos debe defender. ¿Lo toma alguien en cuenta en su trabajo diario? 155

Prospección estratégica 5 155

De la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995, arts. 1, 2, 3, 4, 6; 28, 29, 30, 31; 25, 26, 27 156

De la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, art. 2 159

De la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1958, arts. 2, 3, 4, 6 160

Las políticas ambientales derivadas de las anteriores, como marco referencial operativo del Ministro *rector* de Ambiente para dirigir y planificar. ¿Las reconocen la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes? ¿O alguien, incluido el Ministro de turno? 162

Definiciones de ejes estratégicos e instrumentales en materia ambiental 164

PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS 164

EVALUACIÓN DEL DESARROLLO AMBIENTAL EN SU CONJUNTO Y DEL IMPACTO DE DECISIONES Y ACCIONES. 165

AREAS -RECURSOS –DIV. –REC. –AIRE-AGUA-SUELO-ENER- CONTA-PRODUCC. 169

EVALUACIÓN DEL DESARROLLO E IMPACTO AMBIENTAL..... 170

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, Y CRITERIOS ORDENADORES DE LOGROS 175

1. Objetivo para al ordenamiento territorial con finalidad ambiental. 175

2. Objetivo para la protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos..... 176

3. Objetivo para la mejor delimitación posible de "subáreas" ambientales y de cada ecosistema. 177

4. Objetivo para la mejor dirección, planificación y evaluación de procesos e impacto, y sanciones por incumplimientos. 178

Ochenta y un enunciados de política de plazo permanente en materia de Trabajo y Seguridad Social. Ámbito ineludible del Ministro rector de Trabajo y Seguridad Social para dirigir y planificar; de la Contraloría General de la República para fiscalizar y evaluar, y de la Defensoría de los Habitantes para tener claro cuáles conjuntos de derechos debe defender. ¿Lo toma alguien en cuenta en su trabajo diario? 191

Prospección estratégica 7 200

En la Constitución Política, arts. 74, 51, 55, 56, 64, 65, 67, 72 201

En el campo de Trabajo y Seguridad Social (lucha contra la pobreza). La responsabilidad del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de sector 202

De la Ley del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social No. 1860 de 1955, arts. 1, 2, 3, 6 202

Del Código de Niñez y Adolescencia No. 7739 de 1998, arts. 1; 168 a 170, 172, 179, 181 a 185, 188, 189; 4, 7, 13, 31, 41, 42, 44, 57 a 60, 80 a 82, 87, 88, 90, 99, 100 203

De la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, arts. 1, 2, 3, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23 212

De la Ley del Patronato Nacional de la Infancia No. 7648 de 1996, arts. 1, 2, 3, 37 213

De la Ley del Instituto Mixto de Ayuda Social No. 4760 de 1971, arts. 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11 215

De la Ley del INA No. 6868 de 1983 217

De la Ley del MinSalud No. 5395 de 1973 (programa CEN-CINAI)..... 217

De la Ley del MEP No. 3481 de 1965 (programas de equidad en educación)... 218

Las políticas de seguridad social (o lucha contra la pobreza) derivadas de las anteriores, como marco referencial operativo del Ministro *rector* de Trabajo y Seguridad Social para dirigir y planificar. ¿Las reconocen la Contraloría de la

República y la Defensoría de los Habitantes? ¿O alguien, incluido el Ministro de turno? 218

Criterios estratégicos legalmente sustentados, para replantear los roles básicos de PANI e IMAS para una más efectiva lucha contra la pobreza extrema 225

La mejor organización posible y viable para una eficacia mayor en los procesos de lucha contra la pobreza extrema 228

Un problema de origen: ¿puede un organismo fiscalizador, fiscalizar y evaluar sin una claridad teórica-conceptual a prueba de improvisaciones? 235

Estudio evaluativo sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de la pobreza 236

Capítulo 5: ¿HASTA DÓNDE PUEDE LLEGAR LA CONTRALORÍA EN EXIGENCIA DE CUENTAS Y EVALUACION DE *POLÍTICAS GUBERNATIVAS*? 257

Contraloría: garante indiscutible del modelo país a instrumentar vía la Hacienda Pública integralmente concebida. Las mayores debilidades conceptuales y metodológicas recurrentes que malogran esta misión 258

Problema general de los informes: ¿a quién exigir cuentas, al Ministro como "rector", o al Poder Ejecutivo rector; o sea, al Presidente conjuntamente con el respectivo Ministro? 278

Otro gran reto para la Contraloría: ¿cómo exigir eficacia real del Plan Nacional de Desarrollo? 281

Capítulo 6: IMPACTO REAL DE LOS INFORMES FISCALIZADORES DE LA CONTRALORIA 291

¿Cuánto han cambiado la eficacia y productividad de la Hacienda Pública en tres décadas, desde la Ley No 5525, producto de esa fiscalización superior externa? 302

¿Cuánto ha coadyuvado la fiscalización evaluativa al control político por parte de la Asamblea Legislativa? 318

¿Cuánto han impactado a los medios de información y analistas de problemas presupuestarios y nacionales en general, así como a carreras universitarias? 319

Capítulo 7: LO QUE EL PAÍS GANARÁ SI SÓLO ADOPTAMOS EL ENFOQUE E INSTRUMENTOS CORRECTOS. LA EXIGIBILIDAD QUE LA CONTRALORIA Y LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES PUEDEN, Y DEBEN, EJERCITAR 321

Una dirección política unitaria e integral superior 322

Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria 325

Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento por instituciones e individuos de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales. 328

Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político 328

Medios de comunicación, analistas, académicos, líderes sociales, genuinamente informados y comprometidos a exigir cuentas y evaluar la gestión gubernativa con base en el marco normativo superior que, partiendo del art. 11 de la CP, lo permite 329

CONCLUSIONES 331

Bibliografía histórica

Antecedentes

La pregunta fundamental que debe hacer el lector para entender la justificación de este estudio después de muchos otros que hemos proporcionado sobre la materia según veremos adelante, **y la concreta y anticipada respuesta** a dar y que precisamente será objeto de un elaborado detalle en las páginas y capítulos que constituyen el presente trabajo, es muy simple:

Si la fiscalización superior y externa sobre la Hacienda Pública que la Constitución Política consagró en sus artículos 183 y 184 no se realiza, ejercita, practica o proyecta enmarcada en el modelo país igualmente consagrado en esa Constitución, **¿puede decirse que *cualquier modalidad de fiscalización*** dará como resultado un efectivo impacto sobre esa Hacienda Pública?

Nuestra respuesta inmediata basada en nuestros estudios y observación del fenómeno burocrático-institucional y político del país desde exactamente 1974 cuando ingresamos a laborar a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en setiembre, pocos meses después de haberse aprobado en la Asamblea Legislativa la extraordinaria y visionaria Ley No. 5525 de planificación nacional, es negativa.

Tenga presente el lector que en nuestros trabajos investigativos de estas últimas tres décadas y media, hemos verificado sin duda alguna la existencia de un modelo-país configurado en la Constitución Política vía el sistema de derechos de los habitantes y unas pautas superiores y precisas para lograr una conducción efectiva de esa Hacienda Pública por el Gobierno así como una obligación de rendir y exigir cuentas por éste y a éste, respectivamente, sobre el manejo e impacto global e integral de esos recursos públicos en la feliz instrumentación de ese modelo país. [1]

---

[1] Esta constatación la hemos realizado durante los últimos 37 años de labor investigativa y profesional, pero la sistematizamos sin ambigüedades en un trabajo reciente producido en este mismo Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas intitulado *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica. Los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus prospecciones modelísticas de largo plazo,* Junio 2009. En él proporcionamos el marco teórico-conceptual de nuestra creación que permite constatar cómo en 277 artículos constitucionales y legales debidamente jerarquizados y sistematizados, está el modelo país solidario y de bienestar al que debemos dirigir los esenciales esfuerzos de desarrollo integral, y la estrategia de desarrollo y de conducción de plazo permanente que debía ser el "plazo largo" del Plan Nacional de Desarrollo, evitándose de esta manera la improvisación en todo sentido que los distintos partidos políticos y gobernantes adoptan cuando en campaña electoral y al inicio de un nuevo Gobierno, todos parten de cero y de las ocurrencias de los tecnócratas y dirigentes más influyentes del momento. Al fin de cuentas, inclusive los programas electorales de partidos políticos, son a nuestro juicio ilegítimos de "toda ilegitimidad", y dan sustento a los Planes de Desarrollo que por ello mismo resultan a nuestro juicio ilegítimos. De repente, cada Gobierno acaba haciendo lo que al Presidente o Presidenta de turno se le ocurre que desea buenamente impulsar y organizando el trabajo del Gobierno de maneras también ilegítimas e ineficaces. La Contraloría de la República se ha vuelto parte del problema al no tener claro ese marco normativo superior que impone pautas y formas de ejercitar y organizar la autoridad legítima en manos de un

Tenga presente, también, que de plano rechazamos la presunción de muchos en Costa Rica en el sentido de que cualquier modalidad de fiscalización es viable y efectiva sólo por el hecho de asumirla y realizarla nuestra Contraloría de la República motivada en proclamas de organismos o asociaciones de fiscalizadores latinoamericanos o mundiales, normativas contables "internacionalmente aceptadas" o tratadistas respetados en la materia.

Igualmente sostenemos que los consecuentes documentos, instrumentos y *requerimientos* por parte de la Contraloría a las Administraciones, así como los *criterios de evaluación subjetivos* aplicados para "medir" lo que cada Gobierno a su vez formula también subjetiva o aleatoriamente como políticas y planes alejados de ese modelo país en la Constitución, **más las autorizaciones presupuestarias y refrendos de contratos, informes a la Asamblea Legislativa, requerimientos a jerarcas de acciones correctivas o procedimientos administrativos a quienes incumplen** *instrucciones* suyas, todo eso, sostenemos, muestra demasiadas debilidades conceptuales, analítico-interpretativas y jurídicas. Este investigador ha buscado denunciarlas y contrapesarlas de manera directa con sus artículos en página 15 del periódico La Nación y por medio de sus publicaciones constantes y continuas desde 1975, trátese de libros, documentos oficiales promulgados con nuestra autoría intelectual por OFIPLAN-MIDEPLAN durante nuestra colaboración laboral con este organismo de 1974 a 1984, y luego en múltiples documentos investigativos producidos al amparo de la Universidad de Costa Rica en los últimos ocho años.

No hemos logrado el amplio y pleno impacto intelectual que hemos siempre alentado, aunque desde el 2002 pero más desde el 2006 sí lo ha habido en alguna apreciable medida según veremos adelante. No tenemos dudas de que en tal desidia institucional han prevalecido factores político-partidistas en la elección legislativa de los Contralores "que han sido" desde, reiteramos, que iniciamos nuestros análisis serios y consistentes a partir de aquel año, 1974. Sin embargo, dada la recurrencia de este factor político-partidista en la elección de contralores que no explica tanta inconsistencia y falta de profundidad en la labor contralora, es preciso reconocer otros factores.

Ha habido también falta de enfoque, de visión, de fortaleza teórica y metodológica, de conocimiento y dominio de instrumentos, además de actitudes interesadas y condescendientes para con el Presidente de turno si es quien ayudó a "ponerlos allí". Contribuye a lo anterior, la falta de verdadero liderazgo movilizador de la opinión pública por la mayoría de contralores, su sesgada formación académica y el evidente desconocimiento de la cultura política de origen colonial que privilegia el rechazo a lo hecho en Costa Rica y la adopción fácil e incuestionada de teorías o análisis foráneos en todo campo de las ciencias sociales y del Derecho.

Todo ello ha incidido en lo que sin eufemismos identificamos como una ineficacia histórica de la Contraloría de la

---

Presidente y su Gabinete. La incidencia de estas improvisaciones en la Hacienda Pública, son notorias y lamentables, y este estudio presente busca demostrarlo sin ambigüedades.

República para ejercer correcta e integralmente la misión que la Constitución Política le asignó no sólo en esos dos artículos, sino en varios otros que no pueden no ser reconocidos como "coadyuvantes" o conexos a esos dos en lo que verdaderamente en Costa Rica significa Hacienda Pública, Gobierno, conducción, institucionalidad y derechos de los habitantes.

Son **muchos serios y positivos estudios los que la Contraloría ha producido en estas décadas. No se puede negar su impacto en los medios y en la opinión pública** pues han sido muchos los informes sobre malas prácticas muchas veces, las triquiñuelas rayanas en el peculado y enriquecimiento ilícito otras veces, la mala gestión institucional por desconocimiento de normas y preparación académica en materia de ejecución presupuestaria y contratación administrativa la mayoría de las veces, todas descubiertas y hechas públicas por la Contraloría a lo largo de los años. También ha sido evidente su papel en el trámite de apelaciones y denuncias de proveedores y ciudadanos.

Por otro lado y sin falsa modestia, podemos afirmar que no conocemos a otro ciudadano o estudioso en Costa Rica que le haya dedicado con tanta continuidad, consistencia y coherencia tantos años de su vida -37, para ser exactos- al estudio, investigación, observación, denuncias y propuestas de mejoramiento, a la actividad de fiscalización superior en manos de la Contraloría de la República.

Ello ha sido así por cuanto hemos tenido claro todo este tiempo que la Hacienda Pública es el marco delimitante financieramente hablando, de lo que el Gobierno y sus instituciones, y el régimen municipal, tienen autorización constitucional de utilizar para el mejor desempeño de sus competencias y funciones, todas vinculadas inexorablemente al cumplimiento efectivo de los derechos de los habitantes. Y, hemos tenido claro que la misma Constitución entronizó las pautas superiores, visionarias y contrapesadas todas ellas, que obligaban a gobernantes, funcionarios, instituciones y organismos fiscalizadores, a modalidades particulares, no caprichosas, para ejercitar una correcta y eficaz conducción integral para el feliz cumplimiento de esos derechos en su total conjunto.

Dos contactos personales con Contralores en los últimos diez años demuestran las bases de nuestra genuina preocupación intelectual y cívica por el papel de la Contraloría y de sus Jerarcas superiores.

En el 2001 solicitamos una entrevista con el entonces Contralor Luis Fernando Vargas, y al reconocernos "la importancia de sus ideas sobre sectorialización y el papel de los ministros como directores políticos de sector", la cual él compartía plenamente pues nos había leído "mucho", nos contó lo "difícil que era lograr que un Presidente entendiera y lo aplicara". En suma, nos narró una entrevista que recién tuvo con el Presidente Miguel Angel Rodríguez, en la cual abordó el tema de sectorialización, y nos dijo con sincera pesadumbre: "es muy difícil cuando un Presidente no quiere o no entiende, y no aplica el esquema y las competencias asociadas para darle unidad de acción a la Administración Pública. En estos casos, don Johnny, ¿qué puede uno hacer?".

Nuestra incredulidad no impidió una respuesta tajante y clara: "Actuar como Contralor y aplicar la autoridad legal y técnica que Constitución y leyes le dan, no sólo la

Ley de la Contraloría sino varias otras, para exigirle al Presidente que cumpla con el ordenamiento propio de sus competencias de las que depende la eficacia plena de la Hacienda Pública, o lo acusará por incumplimiento de deberes con todas las consecuencias que ello tiene. Estoy seguro que un Presidente no vacilará ante semejante advertencia del Contralor de la República". Al fin de cuentas, nada hizo el Contralor a juzgar por el tipo de análisis evaluativos que sus fiscalizadores de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, DFOE, siguieron aplicando.

Lo más notorio que constatamos posiblemente producto de esa reunión y nuestra enérgica respuesta, fue en la Memoria Anual 2002 cuando, por primera vez en su historia, la Contraloría reconoció la existencia de varias leyes generales, como la Ley General de la Administración Pública de 1978 y la Ley de Planificación Nacional de 1974 más la No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, y otras dos o tres, que permitían hacer "...una mejor fiscalización y un mejor control político por la Asamblea Legislativa...". Éstas, eran nuestras tesis de siempre a las que la Contraloría nunca reaccionó ni reconoció al menos en su trabajo operativo. La prueba de ello es que en la misma Memoria 2002, se dio esa inédita aceptación en la Primera Parte **-aunque nunca reconoció la Contraloría cómo ella misma había omitido tal marco legal durante tantos años-**, pero en las partes restantes de la Memoria sobre informes económicos, no hubo ni una sola recuperación por las restantes Áreas de la DFOE de esos conceptos. Los datos y análisis que proporcionaron en la Memoria 2002, mantuvieron el formato rutinario de informes de cómo cada ministerio se había "proyectado" durante el 2001.

Luego, en el 2005 y a raíz de la elección de la señora Rocío Aguilar como Contralora en febrero de ese mismo año, tuvimos una entrevista con ella para ofrecerle nuestro apoyo intelectual y propuestas contenidas en nuestra respuesta a la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa en vista de que habíamos producido un enorme análisis de fondo, inédito en el país, sobre los desafíos de la Contraloría. Ello por cuanto habíamos sido candidatos a Contralor en el 2004 cuando fue electo Alex Solís, y luego en el 2005 cuando habiéndolo destituido la Asamblea por razones conocidas por la opinión pública que siguió el caso en aquel momento, nos postulamos de nuevo y profundizamos aun más nuestras respuestas y agregamos más ideas pues la nueva Comisión añadió unas preguntas más.

La señora Contralora nos agradeció la visita y la oferta de apoyo, y nos dijo que el asunto de "ministros rectores" era muy interesante, que ella había leído muchos artículos nuestros y emplazamientos al Gobierno y a la Contraloría misma, y que sabía que yo actuaba con fundamento legal. Pero, nos confesó con gran franqueza en ese momento que lo que ella percibía en el "ambiente era que nadie ni los ministros mismos ni los Presidentes, querían aplicar esas ideas, y que entonces resultaba muy difícil ponerlas en práctica si los gobernantes no tienen voluntad". Nuestra respuesta no se hizo esperar, y no se requiere transcribirla aquí pues fue exactamente la misma que le dimos al anterior Contralor.

Hay más referencias históricas de interés público que deseamos aportar de inmediato, para ubicar al lector en este mismo inicio del estudio de manera que esté en óptimas condiciones de apreciar las razones de fondo del mismo.

El 30 de mayo del 2006 publicamos en el periódico La Nación un artículo intitulado "Contraloría, ¿dónde estáis? Algunos párrafos hablarán por sí mismos.

> *Estoy celebrando el extraño aniversario 30 de emplazar a los contralores, sin recibir respuesta alguna sobre su indolencia por no exigir el ejercicio de ciertas competencias superiores en la Constitución... perfeccionadas en la Ley de Planificación y en la Ley General de la Administración Pública, diseñadas para lograr el uso más racional de la Hacienda Pública y la solución eficaz de los problemas del país. Es en gran medida esa falta de compromiso real de todos con el excelente Gobierno así normado, lo que ha hecho que tantos encuentren disfuncionalidades y corruptelas de sobra para satanizar al Estado y el gasto público. La Contraloría, por su lado, tiene como inconfundible obligación constitucional –reforzada en estas dos leyes- la vigilancia constante sobre la Hacienda Pública.*
>
> *Con las actuales contraloras, compartí mis enfoques de años en forma amplia en persona en setiembre pasado por invitación suya, y por escrito varias veces antes y después. Sin embargo, los dictámenes "contralores" siguen sin visibilizar las responsabilidades verdaderas y directas del presidente y sus ministros en cuanto a su gestión "macro", factor que explica en gran parte por qué los gobiernos siguen improvisando según al presidente de turno le ronque en gana... No puede ningún jerarca en dicha Contraloría alegar ignorancia de estos asuntos, sobre todo al haberse reconocido todo este marco legal superior y sus extensas implicaciones en su Memoria Anual 2002. Los gobiernos "pueden ser" rabiosamente incongruentes, pero una Contraloría no puede exhibir tal grado de ligereza".... Espero ilusionado que, en la "celebración" de este nada dignificante aniversario, por fin se me den respuestas por las actuales Contraloras- y con ello al país entero- sobre el por qué persiste tal incumplimiento negligente por parte del organismo llamado a constituir el contrapeso oportuno de gobernantes desidiosos o abusivos, y, en todo caso, ineficaces, en el ejercicio del poder "macro" que les presta el pueblo.*

Y siguió el cuestionamiento en dicho artículo. No lo transcribimos todo por considerarlo innecesario, y porque se complementa con el siguiente publicado seis meses después, según pasamos a explicar.

Pasados seis meses sin respuesta alguna, publicamos otro artículo el 28 de octubre en el mismo periódico, misma página 15, intitulado: "Contraloría: aquí estáis". Analice el lector el claro mensaje entonces proporcionado:

> *E1 30 de mayo solicité aquí mismo cuentas a las damas Contraloras ("Contraloría: ¿dónde estáis?"), preguntando entre varios temas gruesos: "¿Se pondrá la Contraloría a la altura conceptual y metodológica de los esquemas sectoriales y regionales que Óscar Arias y su hermano nos prometen reactivar para una mayor gobernabilidad de Costa Rica? Si no lo hace, advierto que seguirá la CGR... sin capacidad para vigilar con riguroso celo y eficacia... que el Presidente cumpla una vez en el poder... con esas normas superiores dispuestas para el excelente Gobierno...".*
>
> *Pues bien. No he tenido una respuesta directa como debió ser, pero sí he encontrado una en el Informe Técnico sobre el Presupuesto 2007, de setiembre, ya que en él se aplica por primera vez, aproximándose así al enfoque por el que he clamado durante tantos años, un análisis crítico*

de las implicaciones para el gasto público de los factores sectoriales y regionales, más algunos conceptos esenciales como dirección política, rectoría sectorial -aunque aún confunden ministro con ministerio-, planificación estratégica y presupuestos.

El Informe, por fin, llama fuertemente la atención a Mideplan y al Gobierno, tal y como también he pedido con urgencia todos estos años, sobre sus incumplimientos en estos campos cruciales para la "buena gestión pública".

Histórica Omisión. *La mala nota del Informe es atribuir a la Cepal (2001) la motivación para que el país "empiece" a entender y aplicar en serio estos esquemas regionales, y no a las fuentes nacionales que diseñaron y han promovido congruentemente desde hace 31 años la importancia estratégica de esta concepción costarricense con sustento en la Ley de Planificación de 1974, mucho antes de que la Cepal se interesara en dicha materia. Escribí por casualidad en mi último artículo aquí (¿Planificación evasiva?, 7 oct.), que la misma Cepal más bien había reconocido en 1993 que estos esquemas nacionales eran "los mejores en América Latina". Dicho Informe Técnico de la CGR subsana su histórica omisión sobre estos factores cruciales para "el buen gobierno"; sin embargo, muestra todavía grandes lagunas al "desconocer" (¿?) la teoría y prácticas en juego en Costa Rica.*

¿Qué sigue? Ayudar a que la Contraloría tenga más claros aún los conceptos e instrumentos que está por fin aplicando a partir de este Informe Técnico.

Diré a dicha Contraloría en tal sentido, que el art. 4 de la Ley 8131 del 2001 exige, según mi criterio, contar siempre con un Plan Nacional de Desarrollo. Si el Presidente no quería aplicar el Plan "anterior", debió haber motivado vía decreto ejecutivo la adopción transitoria del programa electoral del PLN; corresponde a la Contraloría exigirlo como requisito para aprobar los presupuestos de las autónomas.

He insistido también hasta el cansancio en que la Contraloría debe instruir a los partidos para que tomen debida nota de tal obligación y formulen programas electorales serios, con visión de largo plazo que reconozcan cómo el marco normativo vigente solamente admite excelentes gobiernos.

Debilitamiento. *Hace bien el Informe, por su lado, en denunciar que lo "regional" del desarrollo nacional se está debilitando ya que Mideplan "renunció" en julio a esa materia... con anuencia del Presidente, agrego. Sin embargo, hoy el Ministerio de la Presidencia la usurpa creando un Consejo Regional de la zona norte adscrito a dicha cartera.*

Insisto en el hecho de que si la Contraloría decide aplicar articuladamente las leyes referidas -más la Ley General de la Administración Pública de 1978 - en el espíritu en que ahora lo hace en dicho informe técnico, pero con mejor lectura-, podrá producir precisamente un mejoramiento sustancial del gobierno de turno, ahora y por siempre jamás.

Las contraloras dan, así, satisfacción indirecta a mis reiterados emplazamientos al remitir este Informe a la Asamblea. Las insto a que sigan apoyando a los funcionarios que hicieron dicho Informe posible. Será para "gloria" de su gestión, y de paso lograrán

promover un mucho mejor gobierno para todos. ¿Qué más puede pedir un ciudadano convencido, de hace tanto, de que el país puede estar mucho mejor si solo los presidentes gobernaran como tienen que hacerlo, o si la Contraloría exigiera como tiene que, y puede, hacerlo...?

Hemos sido, de esta manera visible y objetiva, el analista-ciudadano que durante tantos años y de manera persistente ha sostenido la tesis de que la Contraloría de la República debía ser el organismo garante de que los gobiernos no se descaminaran en la construcción del modelo país solidario y de bienestar que la Constitución de 1949 configuró. No hemos dudado un solo año todo este tiempo, sobre la importancia institucional de la Contraloría en el desarrollo de Costa Rica. Por eso hemos sido críticos y propositivos en este campo.

Sin embargo, tantas noticias de primera página en los medios de comunicación producto de informes o estudios de la Contraloría sobre debilidades, errores, incumplimientos institucionales de índole microanalítica –o sea en pequeñas cosas o campos por más que haya miles de millones de gasto público involucrado- no han sido suficientes por la naturaleza precisamente microanalítica y casuística de la mayoría de esos informes, ni lo serán, **para impactar al Gobierno y a sus instituciones y lograr que por fin entiendan lo que es el juramento constitucional del artículo 194** cuando asumen cargos de dirección superior y con respecto a la noción integral de Hacienda Pública, mas también del modelo país hacia el cual hay que dirigir ésta en sus distintas modalidades de recursos disponibles que hacen posible el accionar de ministerios, entes autónomos, empresas estatales y municipalidades.

A demostrar la fundamentación de esta respuesta, es que decidimos elaborar esta última investigación que sintetiza y sistematiza nuestras observaciones y planteamientos desde 1974, al amparo de este Instituto en este año en que nos jubilamos de la vida académica en la Universidad de Costa Rica.

En julio del 2005, produjimos en este mismo Instituto el informe final de la investigación intitulada ***Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia.***

Se trató de un análisis del marco constitucional y legal, así como político e institucional del país, en el que a nuestro informado juicio se puede sustentar una actividad clara y concreta de exigencia y rendición de cuentas políticas y administrativas precisas por el desempeño de la Administración Pública en su conjunto así como por parte de los órganos superiores de fiscalización y de control político, del desempeño de jerarcas y funcionarios, en el sentido de que dicho marco normativo superior permite:

a) reconocer sin ambigüedades la transparencia administrativa por la que deben distinguirse todos esos órganos y personas públicas en el cumplimiento de sus competencias de dirección unos, y de fiscalización otros con respecto a los primeros, y

b) exigir a todos estos operadores superiores plena responsabilidad política y administrativa por lo que hacen y dejan de hacer, sin necesidad de nuevas leyes sobre la materia.

> Argumentamos desde hace muchos años con claridad conceptual y jurídica, que no era necesario esperar a una nueva ley, como tantos insisten, para reglamentar el artículo 11 de la Constitución Política pues ello lleva a postergar, como tantas cosas en Costa Rica, esa indispensable mayor transparencia que el país indudablemente lograría vía una concreta y rigurosa rendición y exigencia de cuentas, sólo articulando y cuando mucho reglamentando, los aspectos sobre rendición de cuentas y responsabilidad administrativa, civil y penal disperdigados tanto en la misma Constitución Política como en la Ley General de la Administración Pública No 6227 de 1978, la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, la inequívoca y dura penalización que ofrece la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001 sobre todo en artículos 110 y 112, la Ley de Control Interno No. 8292 del 2002, la Ley Contra la Corrupción No. 8422 del 2004, la Ley de simplificación de trámites No. 8220 del 2002 y la de Promoción de la Competencia No. 7472 de 1994, y por supuesto la Ley Orgánica de la propia Contraloría General de la República.

Hemos insistido durante décadas que aquí está todo lo necesario para materializar óptimamente el artículo 11 de la Constitución. Sólo hay que sistematizar y jerarquizas los artículos o normas más asociados para convertirlas en un sistema unitario e integral que vía reglamento de las varias leyes, por fin permita iniciar mañana, no dentro de meses o años cuando haya voluntad política para una "nueva ley" –y auguramos que no la habrá porque está en nuestra cultura política ser escondidizos en todo campo de actividad, la política en primer lugar-, una reivindicación plena de nuevas prácticas institucionales y de control social de gobernantes y funcionarios que toman y ejecutan decisiones en todo nivel que hagan posible bajar el modelo solidario y de bienestar que el país consignó en su Constitución Política, a tierra.

Al amparo de este Instituto, el suscrito investigador ha podido ejecutar varios proyectos de investigación sobre la problemática de procesos públicos y políticos en Costa Rica, los cuales han recogido, actualizado y complementado en nuevos campos socioeconómicos del desarrollo nacional nuestra previa y larga experiencia investigativa y conceptualizadora sobre procesos públicos y políticos.

> **El argumento clave y la evidencia que hemos aportado, permiten reconocer con suficiencia el impacto negativo real que Costa Rica ha sufrido en su desarrollo integral debido a la indolencia, negligencia e incumplimiento en que tantos incurren** en cuanto al reconocimiento y cumplimiento del modelo de país y de sistema político e institucional, constitucional y jurídicamente consagrados, aspectos de falta de transparencia, lentitud y desidia burocráticas, incluidos.

Nuestra tesis mayor ha sido la de que este país podía haber funcionado mucho mejor, con mayor eficacia y bienestar para todos, si no se hubieran dado esos factores de actitud y comportamiento de tantos actores con obligación de cumplir con ese ordenamiento superior; o, si se lograra a partir de ahora confrontarlos y, consecuentemente, superarlos **sin necesidad de esperar a un cambio de modelo, lo cual implicaría dependiendo de la profundidad del cambio, de una reforma constitucional de gran calado.**

Parte importante de esa indolencia colectiva que denunciamos de manera académicamente bien sustentada, es la falta de interés mismo por parte de otros investigadores universitarios, centros de estudio y de análisis de problemas nacionales, partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc. –tal y como se dijo arriba- por reconocer este marco referencial que hemos venido ejercitando y divulgando por tantos años.

A ello contribuyen tantos analistas que a nivel periodístico o en entrevistas televisivas o radiofónicas escriben y difunden ideas o criterios parciales sobre principales problemas del país, sumamente descontextualizados del "sistema de cosas" que aquí planteamos. Las visiones apocalípticas que algunos transmiten ayudan a confundir a la opinión pública, por ejemplo, cuando critican a un partido político por excederse en el "síndrome" *del "no" a todo,* o cuando comentan sobre la corrupción política en el gobierno y "trámites" y lentitud en permisos y colas en la Caja del Seguro Social además de biombos y otros notorios males.

Nuestra percepción es que quienes así analizan lo hacen sobre síntomas, no causas. Si hurgaran hondo en los ámbitos de nuestros enfoques, descubrirían que tantos desafueros son producto directo de las malas prácticas o prácticas políticas que se derivan mayormente por desconocimiento o inaplicación de lo que Constitución y leyes disponen en muchísimas situaciones. Es decir, que para partidos e individuos que juran cumplir el artículo 98 de la Constitución, decir que SÍ a normas constitucionales y legales sobre derechos de los habitantes es, incuestionablemente, una obligación, y decir NO cuando están éstas en juego es producto de su desinformación, ignorancia, negligencia o, peor aun, de un incumplimiento. Todos, antes de decir NO a algo, tienen obligación de partir de esas disposiciones superiores que obligan a actuar en una determinada forma nada caprichosa o subjetiva, y es a partir de allí -entonces SÍ- cuando es perfectamente legítimo y discrecional poder decir SI o NO pero a nivel de políticas específicas necesarias para "bajar" esos preceptos constitucionales o legales en cualquier campo, a tierra. O sea, para ejecutarlos a niveles operativos.

Lo que no es correcto, insistimos, es decir NO a claros y concretos mandatos o normas propositivas en Constitución Política y leyes. Una vez que éstas se reconocen y son punto de partida para todos los partidos políticos, gobernantes y funcionarios, todos estos pueden diferir en las formas específicas en que se pueden ORDENAR las ACTIVIDADES de los entes en el ámbito de las METAS y TIPOS DE MEDIOS

necesarios para ejecutar éstas **según nuestra correcta interpretación del artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública.**

Pero no es que tampoco en este ámbito de las políticas gubernativas en el espíritu y letra referidos en ese artículo 99 de la LGAP, los partidos, jerarcas o funcionarios pueden enunciar lo que se les ocurra como Metas y Tipos de Medios. Estas, tienen que ser motivadas en cada ley pertinente lo cual, repetimos, limita el abanico de posibilidades para "escoger", en vez de la caja de sorpresas que hoy es ilimitada ya que todos parten de cero y la imaginación del jerarca o funcionario vuela tan alto como creen que pueden hacerlo, lo cual significa que **irrespetan, omiten, incumplen o ignoran el marco legal que los debe delimitar para definir políticas.**

El reconocer la existencia de ese marco legal superior permitiría un comportamiento de todos más racional, transparente y eficaz en el manejo de los procesos públicos y de aquellos privados y sociales que se entrecruzan de manera importante con los primeros. Para ello, hay que estudiarlo, profundizarlo en sus distintas manifestaciones según varias otras disciplinas, y sobre todo aplicarlo para un conocimiento más unitario e integral del fenómeno de desarrollo socioeconómico y ambiental costarricense, de manera que surjan entonces análisis y propuestas de solución amalgamadas o articuladas interdisciplinariamente gracias al efecto aglutinador que ese marco legal superior permite de acuerdo a nuestra interpretación de situaciones.

El presente estudio es sobre fiscalización y el rol de la Contraloría de la República en su impacto sobre la Hacienda Pública, que es exactamente lo mismo que decir sobre el desarrollo del país a pesar de que ni oficial ni informalmente, muchos profesionales de dicho organismo lo consideran así. **No incurrimos en un análisis detallado de cómo funciona la Contraloría internamente, ni de todos sus informes fiscalizadores en todo campo de actividad pues ello rebasaría el interés inmediato del trabajo** y nuestras propias posibilidades individuales y técnicas de dedicación de un cuarto de tiempo universitario al estudio que ahora presentamos. **Tampoco medimos el impacto exacto sobre la eficacia y productividad del gasto público, pues ello sería imposible por las mismas razones.**

Sépase **que el presente esfuerzo constituye una sistematización actualizada a este año, de todos nuestros esfuerzos de observación, análisis interpretativo y crítico prospectivo** de lo que ha sido el devenir de la Contraloría de la República desde 1974 y de cara a la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 que a nuestro juicio marcó un momento histórico de inflexión para Costa Rica que la Contraloría debía haber percibido y contribuido a forjar vía su amplia competencia de fiscalización de eficacia y productividad de la Hacienda Pública constitucionalmente enunciada, al contrario de lo que aun al día de hoy dicha Contraloría percibe como "limitaciones legales que la supeditan al análisis contable" de esa Hacienda Pública tal y como lo manifiesta en su Memoria Anual 2010 que abajo transcribimos.

Sí ejemplificamos lo suficiente con algunos estudios tipo o comunes recientes, y advertimos la situación deteriorada del país en casi todo campo de actividad, para entender y afirmar que el impacto de la fiscalización por la Contraloría sobre la Hacienda Pública, sigue siendo de tipo microanalítico por falta de un marco teórico-conceptual propio que le permita "volar" concomitantemente al modelo país que debía haber ayudado a forjar, ya que capacidad profesional hay bastante en este organismo. Tal análisis aun microanalítico y aleatorio recién ejercitado inclusive en sus dimensiones sectoriales, resulta intrascendente para reivindicar el modelo país configurado en la Constitución Política, lo cual significa intrascendente para mejorar el nivel de satisfacción de los derechos de los habitantes.

Pueden seguir la Contraloría, y en un plano complementario la Defensoría de los Habitantes, haciendo lo mismo que hacen hoy que, aun cuando la primera ha enriquecido enfoques y metodologías desde hace cinco años según explicamos abajo, **el país seguirá presenciando un creciente deterioro de su desarrollo**, inclusive en campos en los que tenía ventaja con respecto a otras nacionales de América Latina.

Ello podía evitarse todo este tiempo. O a partir de hoy o mañana si se entiende lo que está en juego, que no es definiciones preciosistas lanzadas "al aire" por tratadistas o fuentes foráneas que no explican ni reconocen el marco y la realidad sociopolítica, jurídica e institucional costarricense, y tomadas simplista y acríticamente por profesionales en esa Contraloría como si fueran explicaciones y propuestas válidas para hacer entender mejor y hacer funcionar los conceptos y esquemas costarricenses que están en juego.

Nuestro énfasis crítico es que si bien esto es común en las academias estatales y privadas pues casi todo profesor tiende a enseñar con textos foráneos de su preferencia, **no debía serlo en profesionales del organismo fiscalizador superior de la Hacienda Pública** nacional porque dichos desenfoques no ayudan para nada a conocer mejor por qué en Costa Rica todos actuamos de una forma totalmente contraria a las establecidas en Constitución y Leyes propias de un país de Primer Mundo. Sobre todo cuando, francamente, nos hemos esmerado estas décadas por compartir pública y más académicamente –libros, investigaciones, conferencias- esta posición crítica con esos profesionales de la Contraloría proporcionando bases sólidas para que fueran más críticos con esa actitud desaprensiva y academicista de creer que es en fuentes externas donde pueden encontrar, repetimos, las respuestas a cómo hacer funcionar nuestra Constitución y leyes.

La Memoria Anual 2010 de la Contraloría de la República: una oportuna "confesión de parte" que refuerza la justificación plena del presente estudio

Para muestras un botón de extraordinaria actualidad: la Memoria Anual 2010 presentada en mayo 2011 por dicha Contraloría nos proporciona un marco de inicio que, siendo su criterio oficial de lo que pasa en el país y lo que debería propiciarse ante la Asamblea Legislativa y el país, da una validez indiscutible y más que oportuna al análisis interpretativo y crítico que este presente estudio proporciona a lo largo de sus páginas sobre cómo los muchos problemas o limitaciones teórico-conceptuales, metodológicas, de prácticas, técnicas y de liderazgo tecnocrático encontradas en la Contraloría de la República a lo largo de nuestros 37 años de observación seria de su quehacer, son producto de la visión e interpretación de quienes laboran allí, pero **nunca de la Constitución y leyes que enuncian su campo de competencia mucho más allá de las limitaciones que la misma Contraloría denuncia** al día de hoy, mayo del 2011.

Sin embargo, conviene desde este inicio dar a conocer al lector lo que ha sido nuestra incisiva, continua, nada casual y esperanzadora actitud para con dicha Contraloría de la República. Es esta consistencia sistemática durante más de tres décadas, el factor que evidencia nuestra buena voluntad hacia un organismo que como éste, ha estado llamado desde la Constitución de 1949 a hacer la diferencia entre un país desordenado incapaz de disciplinarse según las pautas de comportamiento de Primer Mundo que esa Constitución entronizó para ser cumplidas, y un país disciplinado en el uso de su Hacienda Pública y todo lo que ésta involucra –procesos, gobernantes, funcionarios, estructuras, recursos, tecnologías, equipamiento, capacidad regulatoria y de decisión sobre terceros, liderazgo social, etc.- como forma de saltar a ese Primer Mundo de naciones desarrolladas, y hacerlo con visión de solidaridad y bienestar según estipuló con meridiana claridad el artículo 50 de aquélla.

Transcribimos el siguiente artículo también de nuestra autoría, publicado en página 15 del periódico La Nación (el lector seguro se sorprenderá y convencerá de la noble intención que nos ha alentado todos estos años con respecto a la CGR):

> *Resulta importante, en la actual situación de crisis general que vive el país y en particular la administración estatal, y de cara a la urgente necesidad de buscar y encontrar nuevas fórmulas y modalidades de acción social y estatal, especular un poco sobre la naturaleza de la iniciativa de la Asamblea por lograr modificaciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.*
>
> *Se busca en principio constituir una comisión con diputados, abogados, y el Contralor mismo. Creo importante hacer notar que respetable y hegemónica como la disciplina de Derecho es y ha sido en la configuración y dinámica social del país, la comprensión de la situación de crisis y sus requerimientos sobre una Contraloría General de la República posiblemente con una injerencia más agresiva y sólida en análisis y evaluación de eficacia y eficiencia de la gestión pública, además del control de legalidad en el uso de los recursos públicos, demanda una visión más de esencia socio-*

económica y administrativa, que legal o jurídica, particularmente si se piensa en un nuevo tipo de apoyo y asesoría al Parlamento por parte del órgano contralor.

Mientras que la especialidad en Derecho debe cumplir el extraordinario papel de dar forma, en este caso a la esencia del rol de la Contraloría, la esencia misma debe ser objeto de atención preferente de economistas, administradores públicos, planificadores sociales y contadores especializados y en su articulación y trasfondo político, de politólogos.

En semejante tarea, bien haría la Asamblea en incorporar también la participación de fondo de individuos que, estando en posiciones clave de vinculación con la dinámica burocrática del sector público y de la misma Contraloría, han sentido en carne propia lo bueno y malo del andar contralor. Tal sería el caso del Proveedor Nacional, y de por lo menos un Proveedor representante de los entes autónomos, así como otros actores claves que tienen su "sustento existencial" en la Ley de Administración Financiera que también merece profundas transformaciones, si se quieren mayores niveles de eficacia y eficiencia del aparato público.

Si no se actúa con una visión integral del ámbito deseable de la Contraloría en un pretendido nuevo y más dinámico papel en la actual y previsible situación de crisis general asociada al uso y eficacia del gasto público, no se avanzará mucho si se asume que lo requerido es básicamente reordenamiento legal de tan importante órgano. ¿Qué pensarán los colegios profesionales respectivos?

El artículo se nos publicó, como se dijo, en página 15 de La Nación en junio de 1987, o sea hace 24 años. El lector verificará a lo largo del presente estudio que estos buenos deseos y correcto enfoque expresado en un artículo público, siguen siendo columna vertebral a reivindicar hoy día pues aquello no se ha logrado ni con aquella reforma ni con reformas posteriores bajo distintos Contralores por falta de visión, enfoque y sentido autocrítico en cuanto a lo que sociopolíticamente dicha Contraloría debía llegar a ser.

Ha imperado, lamentablemente, la visión legal o del Derecho y de Contaduría que no han permitido agregarle valor a las extraordinarias normas constitucionales de los artículos 183 y 184 que daban, y dan, para mucho más en términos del rol contralor en cuanto a vigilancia o fiscalización de eficacia y eficiencia de la Hacienda Pública, lo cual ha requerido enfoques y metodologías de intervención más integrales e, insistimos, sociopolíticas.

En documentos oficiales de la entonces OFIPLAN donde trabajamos de 1974 a 1984 como responsables de la División de Planes y Política Administrativa, rebautizada de Reforma del Estado en 1978, especialmente en varios planes de reforma administrativa del Estado que impulsamos, **resultó clara nuestra noción, y nuestro aporte, para redimensionar bajo el mismo manto constitucional de su creación, la misión operativa de la Contraloría de la República** con miras a elevarla a ese plano mayor y conceptualmente clarificado con sustento teórico costarricense, como lo es el análisis y evaluación de eficacia y eficiencia o productividad en el contexto público de un modelo

constitucional que entronizó una nación fundada en un alto bienestar, con el Estado organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

En la Universidad de Costa Rica hemos profundizado y sistematizado nuestros análisis y planteamientos, y también lo hicimos de manera orgánica y exhaustiva en nuestra propuesta a la Comisión de Nombramientos cuando fuimos candidatos a Contralor de la República en el 2004 y en el 2005. [2]

O sea, nuestro interés ha sido de larga data, consistente y coherente hasta el presente estudio en que buscamos sistematizar para beneficio del país, esa preocupación sobre el rol de la Contraloría de la República partiendo de la posición preliminar de que ésta, por desgracia, no ha logrado constituirse en ese eslabón constitucionalmente concebido como parte del sistema institucional del país para hacer que éste no se perdiera en el laberinto del clientelismo y amiguismo, de la desarticulación interinstitucional, de los intereses microanalíticos de cada institución en la forma de ver y abordar los derechos de los habitantes, en las prácticas improvisadas y de impacto de sólo corto plazo, sino para vigilarlo y evitar que se descaminara con respecto a la clara noción también constitucional de cómo la así denominada Hacienda Pública debía justificarse única y

[2] El cuestionario de ochenta preguntas que hizo la Comisión de Nombramientos a los candidatos a Contralor de la República en el 2004, y luego en el 2005 cuando el Contralor Alex Solís fue removido de su cargo por la Asamblea Legislativa, fue ampliamente respondido por el suscrito y sistematizó su visión sobre dicha Contraloría en el contexto de la situación del país y de la institucionalidad descarriada que visualizábamos. El documento estuvo lejos de ser considerado en su contenido para efectos de elección, la cual fue sumamente política en el sentido partidista del término, como todas las anteriores y las posteriores, siempre con un *líder extralegislativo* dominante y unas fracciones tanto oficialista como de oposición, bastante serviles. El lector podría eventualmente consultarlo en el respectivo Expediente en la Asamblea. Sin embargo, mucho de su contenido lo recuperamos en el documento de investigación intitulado *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de que lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia,* IICE, julio 2005. El presente estudio retoma, reitera y denuncia cómo todo ese marco referencial ha sido hasta la fecha, lamentablemente, desoído e inaplicado a pesar de nuestras constantes arengas públicas y escritas a diversos Contralores desde 1977 en que sí logramos trabajar interinstitucionalmente con dicha Contraloría cuando Rafael Angel Chinchilla fungía como Contralor, y realizamos varios eventos capacitadores conjuntos a profesionales de oficinas de planificación de las instituciones y de un par de sectores de actividad que habíamos logrado organizar antes de 1978. Desde el 2006, según explicamos adelante, la Contraloría ha tratado de asumir partes de ese enfoque criollo que privilegia lo sectorial y regional, y la dirección política y planificación del desarrollo, pero sostenemos aun hoy día que sus profesionales no han logrado estudiar y captar la esencia teórica-conceptual y metodológica del enfoque en toda su plenitud jurídica y sociopolítica, y en consecuencia recurren erradamente a buscar respuestas en fuentes de la literatura latinoamericana, europea o norteamericana como si se tratara de un curso en cualquier carrera de ciencias sociales, totalmente conceptuosos y basados en literatura foránea, y no un organismo costarricense obligado a estudiar y entender la realidad pretendida por el Constituyente y posteriores legisladores, del modelo país solidario y de bienestar a cuya exclusiva y prioritaria consolidación se justificaría plenamente, y sólo así, la VIGILANCIA DE LA HACIENDA PUBLICA encomendada a dicha Contraloría.

exclusivamente, en su capacidad de permitir al Estado materializar el modelo país solidario y de bienestar configurado sin ambigüedades, dobleces o segundas intenciones, en la Constitución Política.

Conviene, por la coyuntura fortuita en el tiempo de finalización del presente estudio y la publicación de dicha Memoria 2010, transcribir toda una serie de párrafos de su *Parte de Opiniones y Sugestiones* que transmite la limitación de enfoque y de marco teórico-conceptual esbozado por dicha Contraloría en lo pertinente a su gestión de este último año, limitación que seguirá impidiendo una labor de fiscalización más agresiva y eficaz de la Hacienda Pública, sabiendo como sabemos que aquélla podría darse, sin esperar cambio de Constitución o leyes sino aplicando constructivamente el marco normativo superior que ya existe. Veamos. Dice la Contraloría en su Memoria 2010 (páginas 49 a 55), aunque se recomienda por supuesto la lectura de toda esa Primera Parte en el texto original de la Memoria:

Quinta fase: de la implementación y el aprendizaje a la exigencia de responsabilidades: ¿qué ha pasado? [3]

Aunque, para efectos prácticos, los cambios que se han suscitado a largo de esta década, se han presentado por fases o etapas, es claro que muchas de estas acciones son concomitantes entre sí, es decir, que las tareas de una fase se traslapan con las de otra, sin embargo, es más sencillo el análisis por etapas. De ahí que se hable de una quinta fase que tiene que ver con la rendición de cuentas y las consecuencias derivadas de tal exigencia.

Se decía al inicio de este acápite que uno de los objetivos de las reformas propuestas e implementadas, era ***la definición de un elenco de conductas tipificadas como irregulares y que pudieran conllevar algún nivel de responsabilidad para los estratos ejecutores dentro de la Administración Pública.***

Una primera consecuencia de los cambios normativos que se han dado en esta década, es dar competencias sancionadoras a la CGR derivadas de la ejecución de su labor fiscalizadora. Sin embargo, este órgano constitucional dista mucho de operar como un tribunal de cuentas*, los cuales tienen autoridad judicial y*

[3] Se transcribe el texto principal, no las notas de pie de página ni un par de cuadros de poca relevancia que el lector puede ver en el texto original de la Memoria 2010 en la página Web de la Contraloría. Nos permitimos enfatizar en negrita, algunas ideas en el texto que nos resultan extraordinariamente erradas en su interpretación, y no procedemos de inmediato a su aclaración según nuestro enfoque por cuanto tal y como dijimos, este texto recién lo incorporamos al presente estudio tratándose de la Memoria Anual del año pasado que fue publicada este mes de mayo del 2011. Además, todo el estudio presente proporciona un diagnóstico sólida y con evidencia teórica-conceptual y empírica que respalda nuestros análisis, los cuales en conjunto según podrá verificar el lector, confrontan y argumentan por qué y cómo, y señalando fuentes normativas nacionales, las aseveraciones que hace la Contraloría en esta parte transcrita de su Memoria Anual, no debían ser de recibo en el amplio sentido de la palabra. O sea, no responden a un análisis interpretativo correcto e integral, conexivo, sociopolítico y administrativo de lo que según este investigador y analista nuestro marco normativo superior sí define con meridiana claridad, y permite, en materia de fiscalización integral de eficacia y eficiencia de la Hacienda Pública. A la prueba nos remitimos en el resto de este estudio que ahora presentamos con gran satisfacción de un gran deber cumplido para con la Universidad y Costa Rica

.

administrativa y cuentan con completa independencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ***cumplen una función jurisdiccional que no es sino el enjuiciamiento de la responsabilidad contable*** *en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, fondos o efectos públicos, y tiene por objeto lograr la no afectación de los fondos públicos expuestos a posible malversación, incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas.* ***El principal enfoque de Auditoría de los Tribunales o Corte de Cuentas es verificar la legalidad de las operaciones, en contraste con los modelos Anglo Sajón Parlamentario o modelo de los Consejos, cuyo énfasis es la auditoría financiera y de desempeño.***

Efectivamente, un Tribunal de Cuentas o Corte de Cuentas es un tipo de entidad fiscalizadora superior, estructurada como un órgano colegiado, responsable de fiscalizar y juzgar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas. ***Su equivalente en Latinoamérica es la Contraloría General de la República, sin embargo, mantienen competencias que las hace diferentes a unos y otras.***

Esta doble naturaleza que empieza a dibujarse alrededor de la CGR, conlleva la necesidad de replantear la fiscalización posterior, hasta a inicios de la presente década centrada en procesos y procedimientos hacia una fiscalización sobre los logros y los resultados, que es finalmente lo que le interesa al ciudadano. *Sin embargo, se reitera que este proceso no ha sido fácil, por cuanto las instituciones no han tenido una capacidad de reacción lo bastante ágil cómo para mover toda su planificación y gestión hacia logros y resultados, ya que las dependencias públicas aún se mantienen centradas en el cómo y no en el para qué y el para quién.* [4]

---

[4] En realidad, la Contraloría no ha sido consecuente y consistente en diversos aspectos fundamentales de su devenir y su posicionamiento ante el país y la Administración Pública y la Asamblea Legislativa como tales. En su Memoria Anual 2008 asumió una posición mucho más clara y conceptualmente sólida sobre este tema del análisis de "eficiencia" como le llaman erradamente, pues en realidad debía ser análisis de "eficacia". En efecto, en sus primeras páginas sobre Opiniones y Sugestiones, y en particular en la sección intitulada *3.4 Fiscalización posterior: consideraciones sobre el control de eficiencia, la potestad sancionadora y la legitimación procesal*, página 30 y más, ya esgrimían una tesis o posición más firme en cuanto a su potestad evaluativa de "eficiencia". Si bien los profesionales que redactaron esa Memoria LE atribuyeron su inspiración a la "literatura mundial o internacional" como fuente de motivación en la labor de la Contraloría en Costa Rica, **nos parece que precisamente por obviar fuentes costarricenses que han profundizado el tema no han adquirido aun claridad conceptual y jurídica contundente** sobre una competencia fiscalizadora que para nosotros ha sido contundente en Constitución, en su Ley Orgánica y en varias otras leyes, incluida la No. 5525 de 1974, la No. 6227 de 1978, y por supuesto la No. 8131 del 2001. **La falta de ese marco teórico-conceptual que hemos reclamado para la Contraloría desde hace décadas**, ha generado erraticidad en estudios y en Memorias Anuales en los más recientes años desde el 2002 en que, repetimos, reconoció la Contraloría la existencia de estas leyes útiles para mejorar sustancialmente la "dirección política" del Gobierno y el control político por la Asamblea Legislativa. En el Capítulo 3, retomaremos esta sección o análisis de su Memoria 2008 para mejor comprensión del tema que allí se aborda sobre evaluación de eficacia y eficiencia, **y hasta dónde puede llegar la Contraloría en dicho tipo de análisis, que desde ahora decimos sí exige, al contrario de lo que los profesionales de este organismo parecen defender, una esencial labor ex ante, o previa y no únicamente ex post,** al proceso de ejecución presupuestaria pues ello lo hace inevitable sin duda alguna la aprobación que ella realiza de los presupuestos de los entes autónomos y de las municipalidades mismas. En los capítulos sucesivos, insistiremos en esta tesis y enfoque.

Este es un tema que requiere un tratamiento por separado, ya que junto al cambio en el modelo de gestión del control y la fiscalización, con la asunción de más competencias por parte del jerarca público en esta área, también se han venido decantando una serie de conductas o actuaciones que podrían terminar en responsabilidad para algunos de estos jerarcas y los titulares subordinados, junto a un seudo perfilamiento de la CGR como un tribunal de cuentas.

No obstante, esta materia enfrenta la realidad del sector público con las competencias contraloras, por ejemplo, en materia de controles previos cuya aplicación, en algunas ocasiones colabora con la elusión de responsabilidades de los jerarcas públicos, ya que se opta por la vía fácil de consultar o enviar a refrendo o aprobación a la CGR con la idea de que al darse el visto bueno se subsanan todas las deficiencias que se pueden haber dado en el proceso de formación del acto objeto de aprobación o refrendo por la CGR.

Cambiar esa mentalidad se vuelve una tarea fundamental de cara a la exigencia de rendición de cuentas y asunción de responsabilidades *por los jerarcas a cargo de la conducción del Estado y sus instituciones.*

Un segundo inconveniente que se ha debido enfrentar es la escasa capacidad o bien la huidiza actitud de los entes u órganos rectores, [5]para asumir sus competencias en materia de fijación de responsabilidades, como es el caso de las rectorías que ha establecido la Ley No. 8131*, donde los incumplimientos vinculados con dicha ley no se han venido sancionando por tales órganos, o se hace de manera muy débil. Es decir, que la fijación de responsabilidades también es una competencia de la administración activa o de las instancias rectoras que se han creado en diferentes estratos del sector público.*

En tercer término, aún cuando se ha tratado de replantear y fortalecer el control posterior, éste algunas veces resulta insuficiente para sentar responsabilidades, dados los mecanismos que se desarrollan para invisibilizar actuaciones ilícitas, o bien, por el ejercicio desmedido de la contención por parte de los fiscalizados*. Efectivamente, existen muchas herramientas en nuestro estado de derecho que paralizan la acción sancionatoria de la CGR. A lo anterior se aúna el*

[5] Ha sido preocupación del suscrito investigador y analista de asuntos nacionales, que los abogados de la Contraloría no sean precisos en el reconocimiento de conceptos fundamentales sobre los que hemos insistido por décadas que tienen un fundamento jurídico que ellos, mejor que nadie, debían conocer y enseñar a sus contrapartes del sector público, sobre todo cuando los incorporan y manejan en sus informes fiscalizadores o legales. Ha sido el caso cuando en años anteriores según hemos dicho, antes del 2006, se leía en informes de la DFOE con autorización legal y en informes de la propia División Jurídica, la confusión entre ministro rector y ministerio rector. Igual ocurre en esta Memoria 2010 cuando se habla de "entes u órganos rectores" pues la única figura política constitucionalmente investida de poder de dirección política, o rectoría política, es el Poder Ejecutivo el cual no es un ente sino un órgano. Pareciera que la referencia a "entes" la acoge la Contraloría porque existen algunas instituciones a las que la "ley" les ha dado carácter de "rectores" (como el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, o el Consejo Nacional de la Persona Joven; o peor aun, el IMAS y el PANI en sus leyes orgánicas, y el mismo fallido Instituto contra el Cáncer. Pero esto, la Contraloría misma sabe muy bien porque ella ha utilizado mucho algunos dictamenes de la Procuraduría de la República, sobre todo uno muy sonado de enero del 2001 en que, citando a la Sala IV, esclarecen que "ni por Ley puede el legislador otorgar esta potestad de dirección política a un órgano distinto del Poder Ejecutivo", pues tal competencia deviene de una norma constitucional, el artículo 140 inciso 8. Además, **la Ley que fija "rectoría" no es la No. 8131 como erradamente se lee arriba, sino la No. 6227** LGAP, de 1978.

hecho de que se ha empezado a inhibir a la CGR de sancionar a jerarcas, por cuanto la potestad está en otros órganos como el Tribunal Supremo de Elecciones, el Consejo de Gobierno, los Concejos Municipales y otros.

Tradicionalmente, el ejercicio de acciones o recursos ante la Sala Constitucional era el mecanismo por excelencia para detener, por lo menos temporalmente, las actuaciones de la CGR en esta materia, pero más recientemente, la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, se ha convertido en una nueva herramienta que enfrenta la acción contralora, con la interposición de medidas cautelares o contenciosos ordinarios.

En tales circunstancias una herramienta que surge con más fuerza en esta década pasada que empieza a darle visos de tribunal de cuentas a la CGR, empieza a verse limitada por todas las acciones que tiene el fiscalizado para detener el cambio buscado. Aún así, el número de procedimientos administrativos de fijación de responsabilidades han venido en aumento, según se ilustra en el siguiente cuadro:

Asimismo, se han venido aplicando sanciones, a los responsables por alguna actuación irregular en el ejercicio de sus competencias en la administración activa, dándose un crecimiento importante y sostenido a partir al año 2006, según lo ilustra el siguiente cuadro.
...

Es decir que aún cuando se enfrentan limitaciones para ejercer las competencias sancionadoras que se han dado a lo largo de esta década, se logra concluir procesos que llevan a la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos.

3.7 Balance de los cambios

Luego de este repaso de una década de acciones y cambios, conviene hacer un balance del impacto de todas las variaciones que se gestaron y que obligan a todos los actores a buscar, en primera instancia una visión compartida*, ya que de lo contrario cada quien, convertido en isla, caminará en una dirección diferente debilitando los resultados esperados con el cambio de enfoque en materia de control y fiscalización.*

- ***Un primer resultado tiene que ver con la transparencia de la gestión, donde cabe preguntarse si esta es una ficción o una realidad****. En principio pareciera que se ha logrado avanzar, sobre todo con el apoyo tecnológico en materia de transparencia y el acceso en tiempo real a una gran cantidad de información.*

...

- ***Un segundo resultado tiene que ver con la rendición de cuentas, lo cual parece ser una tarea sin un rumbo claro****. En este sentido basta ver el* ***dictamen de los informes sobre los resultados físicos del presupuesto y de gestión institucional a cargo de los Ministerios de Hacienda y MIDEPLAN que emite la CGR****. Al respecto,* ***en el 2002 se dijo que tales informes "no dan cuenta suficiente acerca de la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos", igual situación se plantea en la Memoria Anual 2006 y en la Memoria anual 2009****, se indicó que*

"Persiste aún la situación del período anterior, en el sentido de que no se han emitido lineamientos, ni se han desarrollado instrumentos para lograr un proceso efectivo de verificación de la información que de base a la evaluación contenida en el Informe, siendo este un elemento fundamental que debe establecer MIDEPLAN como prioridad a fortalecer en futuros procesos de evaluación. Al respecto, un estudio realizado en 15 países latinoamericanos (incluyendo Costa Rica), concluyó entre otros aspectos, que los sistemas de monitoreo y evaluación públicos "...deben generar información que efectivamente tenga influencia sobre las decisiones de política pública y ello,...depende de varios factores... como que mantenga elevados estándares de calidad (lo que incluye contar con rigurosos criterios técnicos, además de credibilidad y transparencia)...".

Pareciera, entonces, que la rendición de cuentas no ha logrado consolidar herramientas idóneas para que ésta resulte efectiva, sobre todo por la falta de un adecuado diseño de los sistemas y procesos *que permitan hacer una realidad esa obligación de los jerarcas públicos, donde los primeros llamados a impulsar ese proceso son los mismos jerarcas responsables de la gestión pública, seguidos del Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN, como rectores en esta materia; siendo obligación de la CGR emitir una valoración sobre ese ejercicio y los resultados logrados,* ***proceso que finaliza con la discusión en el ámbito legislativo en la Comisión Especial Permanente para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, de los dictámenes que al respecto emite la CGR, actividad esta última que no se logró concluir por varios años, hasta el año 2010 donde se conoció en plenario el informe de la Comisión para el 2009.***

Si alguno de los eslabones de esta cadena no cumple bien su papel, entonces la rendición de cuentas empieza a dar tumbos y pierde el rumbo, *de manera que cada instancia debe asumir con la responsabilidad del caso su competencia en ese proceso,* ***correspondiendo a los rectores evaluar y sentar responsabilidades si no se cumple, a la CGR hacer una metaevaluación e informar a la Asamblea Legislativa de lo observado y a ésta última le corresponde establecer las responsabilidades políticas que haya****. No obstante, esa situación, la percepción sobre la contribución de la CGR a la transparencia presupuestaria ha sido bastante positiva, ya que de acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, las capacidades de órgano de control externo, alcanzó en el 2009 una calificación del 82%.*

- ***Un tercer resultado tiene que ver con la corrupción, ¿hay más o menos y con respecto a qué?, ¿cómo se mide?, ¿será que hoy día hay menos tolerancia o se hace más fácilmente visible?*** *son todas preguntas que deben tomarse en cuenta para medir cuál es la situación respecto a esta materia. Como punto de referencia observamos cada vez una mejor disposición a denunciar (dado el carácter de confidencialidad que le otorgó la Ley No. 8422), más que duplicándose al pasar de 302 en el 2000 a 719 en la década. Asimismo de acuerdo al índice de corrupción, el país mantiene en la región un cuarto lugar entre los menos corruptos y a nivel mundial en el puesto 41 en el 2010, luego de estar en el lugar 47 en el 2008.*

...

- ***Un cuarto aspecto a considerar de este balance, es preguntarse si los cambios que se han planteado han conllevado a su vez una mejora en la eficiencia de la gestión pública y en la consecución de resultados para satisfacer las demandas***

ciudadanas. *En ese sentido nos dice el XVI Informe del Estado de la Nación, al hacer un balance de la década, que "el país aún presenta problemas institucionales para ejecutar acciones de política pública que acrecienten significativamente el desarrollo humano de la población.* ***Por ello, el desafío sigue siendo mejorar la operatividad institucional y la efectividad en la acción política del Gobierno."***

Esa valoración incluida en el informe es coincidente con lo expresado párrafos atrás respecto del desfase que se viene dando entre los ajustes prácticos en los esquemas de control y fiscalización internos y externos y la evolución para su adecuada y oportuna implementación por parte de las instituciones públicas. ***Ahora bien, ello no debe llevar a pensar que tal insuficiencia es responsabilidad de las modificaciones que se han venido dando durante la década, sino que más bien responden a una deuda del sector público con la ciudadanía y es la falta de acciones concretas y sostenibles de reforma institucional del Estado costarricense.***

3.8 Los retos que se asoman en el horizonte

Uno de los principales retos que enfrenta nuestro país es cómo encontrar la ruta de la gobernabilidad de manera que se puedan construir consensos sobre el país hacia el que vamos*, sobre las instituciones en las que se apoyará y con quiénes se va a hacer. Esto plantea la necesidad de fortalecer la institucionalidad existente, ajustando lo que haya que ajustar y asumiendo una actitud constructiva que fortalezca la estabilidad democrática del país.*

Ahí reside el principal reto del órgano contralor, cómo se inserta en ese proceso de construcción de un camino de gobernabilidad que permita marcar el rumbo del desarrollo económico, social y ambiental de los próximos años, siendo un vigilante oportuno, asertivo y constructivo del buen uso de los fondos públicos. *Aún cuando es claro que la definición de* ***ese rumbo es una decisión política*** *las instituciones están llamadas a apoyar cumpliendo a cabalidad con sus competencias.*

En ese contexto en el que se debate el país, a lo largo de este acápite se han venido delineando las principales áreas en las que el futuro plantea retos y en los que hay que trabajar en los años siguientes, lo cual no solo requiere de un esfuerzo interno sino también de las acciones que desde la Asamblea Legislativa se puedan emprender para fortalecer la acción contralora, ya que las acciones de control y fiscalización se intersectan con la gestión de la hacienda pública y la institucionalidad que la respalda y controla.

Debemos ser muy cuidadosos en no convertir el control en un fin en sí mismo, sino que debe ser el medio que permita mejorar la gestión, corrigiendo aquello que no se ha hecho bien, *de manera que la mejora continua sea un principio sobre el que descansa dicha gestión, para que los bienes y servicios que llegan al ciudadano sean oportunos, en la cantidad y la calidad requerida.*

Se hace necesario entonces, fortalecer la participación ciudadana como soporte a la acción estatal pero también a la acción fiscalizadora de la CGR*, donde el uso de la tecnología y las redes sociales, como la herramienta y los espacios donde convergen*

todos los interesados en una mejor gestión pública, deben tener claramente definidas su utilidad para potenciar acciones que realmente abran esos espacios de coadyuvancia soportados en la tecnología y los sistemas de información.

Aún más, el reto que impone esa nueva forma de comunicación entre los ciudadanos y su entorno, frente a la falta de reglas -si es que deben existir-, viene a sustituir los espacios formales que daban los partidos políticos y las organizaciones comunales, por lo que la interacción gobernante-gobernado, fiscalizador-fiscalizado y ciudadano-ciudadano está ganando terreno en esa área, ***lo que obliga no solo la CGR sino a todo el aparato estatal a buscar la conexión y la vinculación de la manera más clara posible.***

Estos cambios de escenarios donde interaccionan instituciones y ciudadanos, donde ciertos servicios dejan de ser prestados de manera exclusiva por las instituciones públicas, donde la fiscalización debe emitir productos que midan gestión, también plantean un universo de fiscalización muy amplio, el cual resulta imposible de alcanzar con la labor únicamente de la CGR, ***por ello es fundamental que el sistema de fiscalización complementado por los sistemas de control interno y las auditorías internas, operen de manera articulada y completa,*** *para mejorar los niveles de cobertura que el control externo tiene. Mantener ese engranaje funcionando coordinadamente es un reto que se plantea cada vez más exigente en los próximos años, dadas las diferentes manifestaciones que la corrupción plantea.* ***Asimismo, no se debe perder de vista que el control y la fiscalización deben servir para agregar valor a la gestión****, de lo contrario si solo genera costos o no es capaz de recaer oportunamente sobre las actuaciones de los jerarcas públicos,* ***puede constituirse en un obstáculo para el desarrollo que el país reclama y para promover un uso efectivo de los fondos públicos y la rendición de cuentas****. Es claro que no basta con estar vinculado al entorno, sino que también* ***es necesario tener la capacidad de leerlo y adaptarse rápidamente, si el órgano contralor no es capaz de hacer eso, puede devenir en obsoleto****, y evitar esto es un reto que se enfrenta diariamente, porque implica no perder la objetividad, no menoscabar sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras y sobre todo mantener su independencia funcional y de criterio que le otorgó la Constitución Política.*

El estudio presente, precisamente procura demostrar por qué las debilidades de fiscalización en Costa Rica son consustanciales al enfoque débil o insuficiente que quienes fiscalizan la Hacienda Pública han tenido y siguen evidenciando sobre cuál país modelado en la Constitución Política y en el sistema vigente de leyes, es al que la Hacienda Pública y la acción tutelar y administradora del Gobierno y sus instituciones, están obligados a volcar y focalizar su interés inmediato y de largo plazo.

Si esto no lo entiende la Contraloría, y es obvio que no al seguir predicando que "hay que definir y acordar el rumbo del país", entonces será imposible que encuentren en teorías o planteamientos de puro valor académico o intelectual foráneos, las respuestas a lo que aquí está estipulado que debía ser el modelo país, las normas de una conducción gubernativa efectiva y las pautas para una rendición y exigencia de cuentas espléndida y ampliamente desarrolladas en distintos cuerpos legales, pero que no se reconocen ni aplican con la rigurosidad conceptual y fáctica requerida.

Tal omisión o confusión y poca rigurosidad académica en manos de una Contraloría de la República a pesar de los avances que le reconocemos ha buscado asumir en los últimos cinco años como veremos abajo, es un obstáculo al desarrollo del país, y de la mayor envergadura. De aquí, la trascendencia del presente estudio.

La confusión de la Contraloría se une a la del Gobierno en cuanto a cómo concebir sus respectivas *organizaciones internas,* para dirigir y planificar éste, y para fiscalizar eficazmente aquélla

Precisamente en la Memoria Anual 2010 la Contraloría sigue dando muestras de que carece de una concepción clara sobre su propia misión constitucional y legalmente asignada, misión que no puede limitarse a contenidos y justificantes estrictamente jurídicos de las normas que la regulan, pues éstas han recibido –al menos en nuestra óptica- extraordinarios ajustes por la evolución sociopolítica del país que no tienen por qué sujetarse a cambios formales o legislativos de las normas originales para ser oportunas y útiles.

Véase otra previsión que realizamos e hicimos llegar a la Contraloría, tanto al Gerente de la DFOE como a los Contralores, en el 2001 producto de una consultoría del PNUD. En efecto, en el documento intitulado *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,* del 25 de octubre del 2001, escribimos lo siguiente:

> *La nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, sienta bases que a nuestro juicio pueden cambiar radicalmente esa situación vista arriba como propia de Costa Rica.*

Opinamos igualmente, que si la Contraloría General de la República no acomete su tarea de análisis, reglamentación y negociación con el Poder Ejecutivo para lograr la máxima aplicación posible de aquélla, podríamos estar ante otra notable Ley llamada a cambiar nuestra forma de hacer gobierno y de promover el desarrollo del país inducido por éste, que quede en meros instrumentos formales a ser aprobados por dicha Contraloría y que sólo quitarán tiempo valioso de muchos jerarcas y funcionarios públicos obligados a producir planes y mediciones formales de resultados y costos, pero que no cambiarán la esencia real de su comportamiento actual dispendioso, indolente e ineficaz dentro de instituciones y entre éstas, y en su proyección territorial, sin responder nunca por sus actos de manera real y concreta.

Además, el concepto de control político a realizar por parte de la Asamblea Legislativa, está mejor definido en esta Ley que en ninguna otra, y aún cuando el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN quedan con la obligación de informar sobre el

cumplimiento de planes y presupuestos, es la Contraloría la que adquiere un nuevo papel para apoyar de manera más directa y dinámica, a través de diversos nuevos tipos de informes y dictámenes a proporcionar a la Asamblea inclusive sobre el Presupuesto de la República, la que mejor puede prodigarse para que ésta entonces quede en mejores condiciones para evaluar la labor del Poder Ejecutivo y, sobre tal base, exigir cuentas con más fundamento y periodicidad.

He aquí un campo donde la Contraloría no puede ser omisa en cuanto a lograr del Poder Ejecutivo que active sus mecanismos de dirección sectorial con base en la Ley de Planificación y la Ley General de la Administración Pública, *pues de otra manera habría siempre un vacío de lineamientos, objetivos, metas y programas de índole sectorial –interinstitucional- y las instituciones seguirían indefinidamente programando sus presupuestos, y ejecutándolos, sin obligarse a tal esfuerzo de articulación con otros entes afines para el cumplimiento de objetivos suprainstitucionales –sectoriales o intersectoriales y regionales- que han de distinguir sus más tradicionales e intrascendentes –por unilaterales- actividades rutinarias.*

Tal recomendación en aquel documento del PNUD no llevó a una inmediata reacción correctiva por parte de dicha Contraloría, aunque sí incorporó ésta en su Memoria Anual 2002 como se dijo atrás y se verá adelante con mayor detalle, un reconocimiento por primera vez en su historia, de leyes "importantes" para mejorar la dirección política y planificación del Gobierno y sus instituciones, y el control político mismo por parte de la Asamblea Legislativa (leyes tales como la de planificación nacional, la ley general de la administración pública, la propia ley de presupuestos públicos del 2001).

Sin embargo, ese mismo reconocimiento de este sistema de leyes que sí permitían hacer tanto desde el Gobierno si la Contraloría exigía mejor del Presidente y sus ministros, y un mejor control político por la Asamblea si la Contraloría promovía firmemente tal enfoque entre los legisladores de todos los partidos políticos, no lo aplicó la Contraloría en el resto de esa misma Memoria Anual 2002 sino que cada Área de fiscalización ofreció sus análisis del año bajo las mismas modalidades y enfoques de siempre, contradiciendo en muchos aspectos lo que la Primera Parte de la Memoria reconocía como un gran "sistema de leyes" novedosas para mejorar la gestión pública y, lógicamente, la Hacienda Pública como tal.

Venimos al momento presente en que analizamos otra Memoria Anual, la del año 2010, de la que ya hemos comentado diversos errores o debilidades conceptuales del pasado lejano y reciente, por ejemplo contrastándola con esa Memoria del 2002.

La propia organización interna por Áreas de la Contraloría que se infiere de su estructura temática en los capítulos de esa Memoria 2010, sigue partiendo de una confusión conceptual y jurídica en cuanto a cuáles deben ser los límites y factores legales y funcionales de obligada contemplación para definir cada sector o agrupación de sectores gubernativos de actividad para una plena correspondencia entre su capacidad de fiscalización y el objeto de esa fiscalización (la Hacienda Pública como tal organizada por sectores de actividad según el gobernante de turno). También **evidencia o refleja cómo sus más recientes análisis sobre el gasto público por "sectores de actividad", aceptan o**

parten de las propias imprecisiones e ilegalidades que el Gobierno de la República se da el lujo de entronizar con total desenfado, vía Decretos Ejecutivos y Directrices. [6] Ello lo hace la Contraloría en exactamente el mismo sentido que hemos denunciado una y otra vez que ocurrió con los dictámenes contralores del 2004 sobre la labor del Consejo Social de la Administración Pacheco de La Espriella.

La Contraloría analizó en el 2004 críticamente las "directrices" emitidas por ese órgano colegiado, pero no al órgano en sí pues éste era, lógicamente a nuestro juicio, ilegítimo e invisibilizaba a quien debía asumir como Ministro "rector" de lo social, para verse luego en el 2006, 2008 y 2009 dicha Contraloría constreñida a cambiar argumento y reconocer que no era aquél un órgano válido y legítimo precisamente por ese argumento o razón de *ilegitimidad e invisibilización* que esbozamos públicamente y por escrito a la misma Contraloría, desde el mismo 2002 en que inició dicha Administración Pacheco de La Espriella.

La Contraloría proporciona en la Memoria 2010 un análisis del estado de situación en desempeño presupuestario y en "índices de logros" de cara al Plan Nacional de Desarrollo, partiendo del marco legal o reglamentario que el Gobierno, y concretamente MIDEPLAN en apoyo de la Presidenta de la República, promovieron con un sinnúmero de ilegitimidades y de disfuncionalidades institucionales, para no mencionar las "políticas gubernativas" enunciadas, asumiendo por ahora, y sólo por ahora pues el estudio presente confrontará esto, que la **Contraloría aduciría no tener competencia para tal tipo de valoración, según argumenta en su Memoria Anual 2010 contraviniendo así su mayor lucidez analítica en la Memoria Anual 2008 según se verá abajo.**

En efecto, en páginas 289 sobre el Sector Social, 292 sobre el Sector Agropecuario o, más bien aceptándolo de buenas a primeras como Subsector dentro del Sector Productivo como si la Ley FODEA de 1987 no existiera, y 297 sobre el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y referimos estos tres sólo por ejemplificar, la Memoria 2010 proporciona recuentos muy concretos y específicos tomando en cuenta gasto e indicadores de unos muy pocos entes y ministerios de los que según el Gobierno configuran o constituyen parte de cada uno de esos sectores.

Al hacerlo, la Contraloría está dando por buenas las razones que dio el Gobierno en esas enunciaciones formales –decreto ejecutivo del 2006, error repetido en la Directriz y Decreto respectivos en el 2010-, y con ello no contribuye del todo a aclarar los factores jurídicos e institucionales que nunca debió dejar pasar sin crítica, sino que más bien acepta como buena una contravención total a los criterios más técnicos y razonables harto validados en la legalidad vigente y en el marco conceptual disponible y reglamentado en decretos ejecutivos de 1983 y 1984 que la propia Contraloría ha reconocido en diversos

[6] Aquí nos referimos básicamente a la Directriz 01-PLAN de junio 2010 sobre sectores de actividad y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto Ejecutivo 36024-MP-PLAN de mayo del mismo año sobre los consejos presidenciales. Pero también el Decreto del Gobierno precedente No. 33151-MP-PLAN del 8 de mayo del 2006, incurrió en los mismos errores y éste es el Decreto al que la Memoria Anual 2010 se refiere en este acápite sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

informes recientes sobre el Sistema Nacional de Planificación, según comentaremos adelante.

Dicha confrontación por parte del organismo contralor, hemos dicho siempre, es necesario ejercitarla para servir al interés público o colectivo del país pues ha sido harto obvio que el Gobierno, vía MIDEPLAN y el Presidente de turno, por desinformación o desenfoque o ligereza o mal asesoramiento jurídico, se han dejado reglamentar aspectos de la Ley de Planificación No. 5525 de 1974 en diversas Administraciones sobre, repetimos, bases totalmente espurias por inconstitucionales como ilegales.

Veamos una vez más lo que la Contraloría transmite en su Memoria Anual 2010, con anotaciones críticas puntuales de nuestra parte, y luego proporcionaremos nuestro criterio global.

La gestión institucional en la política pública **(página 288)**

La gestión institucional está normada principalmente por la Ley de Planificación Nacional y Política Económica. N°5525, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428, la Ley de Contratación Administrativa N°7494, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N°8131 y la Ley General de Control Interno, N°8292.

Comentario J. Meoño: no entendemos aun cómo los profesionales en Derecho que han de haber elaborado esta sección, dejan por fuera la Ley General de la Administración Pública en su indiscutible régimen de dirección interorgánica, que es a nuestro juicio pero con un peso autocontenido irrefutable en sí misma, la "madre" de todas las leyes que regulan lo pertinente a la gestión institucional en su total complejidad –o conducción gubernativa-, **más estratégica e inclusiva** que las demás citadas por la Contraloría en punto a atribuciones y deberes del Gobierno de la República. **Es ésta Ley, la que sin confusión alguna creó en 1978, la noción de "sector de actividad"** en su artículo 27.1 y lo desarrolló espléndidamente en artículos 98, 99 y 100 con fundamento en la naturaleza y proyección deseable de la **directriz gubernativa**.

Al omitir también esta declaración de la Contraloría toda referencia a la Ley No. 8220 de simplificación de trámites, incurre en otro grave error de interpretación y de afectación de su labor fiscalizadora, pues **deja de reconocer que los trámites en demasía y el manejo unilateral por las instituciones de derechos comunes de los habitantes, han bloqueado la dinámica constitucionalmente diseñada para la más expedita y eficaz "gestión institucional"** en beneficio directo de una excelente prestación de los bienes, servicios y regulaciones visualizados en el visionario e inconfundible artículo 140 de la CP. **La Ley 8220 estableció criterios y plazos para ser cumplida, y al no hacerlo el Poder Ejecutivo y no exigirlo la Contraloría, el habitante ha seguido crecientemente enfrentado a una "gestión institucional" despiadada e injustificadamente fragmentada y arbitraria** al no reconocer ninguna institución su obligación de articular esfuerzos con todas las demás en cuanto a objetivos comunes, prestaciones complementarias y trámites asociados para la máxima satisfacción del habitante.

Inicia con la existencia de un planteamiento estratégico del Gobierno para transformar los recursos disponibles mediante la acción de las instituciones en productos e impactos que coadyuven al desarrollo sostenible e integral del país, utilizando como guía el Plan Nacional de Desarrollo (PND), definido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como "un instrumento de planificación que integra las políticas públicas estratégicas para alcanzar los objetivos de desarrollo, que permitan mejorar el bienestar de la población".

Comentario de J. Meoño: nuevamente, la Contraloría da por buena una definición esencial, por estratégica y determinante, como es el Plan Nacional de Desarrollo, externada por MIDEPLAN con total ligereza; o sea, toma la Contraloría definiciones poco rigurosas y para nada fundamentadas en lo que la Constitución y las leyes ya ordenan –según nuestra tesis de fondo- en cuanto a los aspectos estratégicos del desarrollo del país, [7] y más aun aceptando que el Plan es "un instrumento de planificación" y no de "dirección". Aquí la confusión conceptual y jurídica es plena y preocupante como veremos a lo largo del estudio. [8]

En tal sentido y con el propósito de valorar los resultados obtenidos en la aplicación del IGI, se ha seleccionado una muestra representativa de las entidades estudiadas, agrupándolas de conformidad con la clasificación sectorial realizada por el Gobierno de la República, a saber: Sector Social y Lucha contra la Pobreza; Productivo; Educativo; Salud; Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; Infraestructura y Transportes y Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Dicha valoración pretende determinar, con base en el análisis de indicadores relacionados con la capacidad institucional, la efectividad a nivel sectorial de las acciones emprendidas para la consecución de los objetivos de desarrollo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

4.1 El PND 2006-2010 como instrumento para mejorar la gestión institucional a partir de una reactivación de la estructura sectorial

---

[7] Hemos hecho referencia reiterada y lo haremos posteriormente, a nuestro estudio del 2009 en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, julio 2009, en que demostramos cómo en 277 artículos constitucionales y legales se encuentra el modelo país y las normas para un excelente Gobierno, así como la estrategia de desarrollo de larguísimo plazo a la que todos los operadores políticos y órganos fiscalizadores tienen que adherirse, o de lo contrario se seguirá incurriendo en incumplimientos negligentes y punibles, sino también en decisiones y desempeños gubernativos erráticos y desarticulados que nunca llevarán a la colectividad a esa situación solidaria y de bienestar constitucionalmente dictada, a que la Hacienda Pública como tal tiene que estar integralmente orientada. Igual se seguirá dando con el máximo organismo de fiscalización de la eficacia de la misma.

[8] Sin embargo, el lector puede acudir de inmediato a revisar nuestro último trabajo en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR intitulado *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*, de marzo 2011, donde aportamos evidencia interpretativa de cómo la propia Ley No. 5525 delinea con absoluta claridad qué debe entenderse por planificación, por funciones de planificación y por dinámica obligada del sistema de planificación allí regulado, incluida la dimensión sectorial y regional de su proyección y la participación multitudinaria pero ordenada y sistemática de la sociedad civil. **Además, es claro para nosotros que la noción de política pública o gubernativa que la Contraloría acepta con tanta pasividad proveniente de MIDEPLAN, no la han estudiado aun los profesionales de este organismo** según su fundamentación inequívoca y muy costarricense, además de rica y viable para dinamizar los procesos de decisiones que "bajen el modelo constitucional de país a tierra", **según el art. 99 de la LGAP.**

La creación de los sectores seleccionados se estableció mediante decreto ejecutivo..., en donde se indica la organización y constitución del sector, la rectoría y los mecanismos de coordinación, tanto a nivel nacional como regional. El esquema de sectorialización pretendió convertirse en un instrumento fundamental de la gestión gubernamental, al propiciar una mejora en la dirección y coordinación política entre el Poder Ejecutivo y el resto de las entidades públicas.

El PND 2006-2010 pretende una vinculación de las funciones de formulación presupuestaria y evaluación de la gestión pública. Para ello, se establecieron los siguientes aspectos metodológicos:

• Utilizar las propuestas del Programa de Gobierno, cuyo cumplimiento debe ser rigurosamente exigido a las autoridades por parte de los ciudadanos.
• Un esquema sectorial en el cual se distribuyeron, los cinco ejes de política pública en 16 sectores institucionales, siendo éstos y no las instituciones individuales, las unidades de planificación que definen el contenido del PND.
...
• Cada sector debía definir un conjunto reducido de metas y políticas sectoriales y un conjunto de acciones o programas estratégicos que permitieran el cumplimiento de dichas metas.
• Se definieron indicadores de cumplimiento para cada una de las acciones, con el propósito de darle seguimiento y rendir cuentas a los costarricenses sobre el cumplimiento de las metas del PND.
• Las instituciones debían cuantificar los requerimientos financieros para el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas propuestas.

Comentario J. Meoño: el anterior análisis asume como buena también, la tesis del Gobierno de que el Programa de Gobierno "debe ser rigurosamente exigido por parte de los ciudadanos", sin valorar que dicho Programa de Gobierno, como todo otro de los demás partidos participantes en las elecciones, es tan ilegítimo como lo es su desconocimiento total y flagrante de Constitución y leyes como punto de partida para construir lo que deberían y tendrían que ser sus alternativas de política gubernativa a expresar mediante la noción de Metas y Tipos de Medios que ordenen la Actividad de los entes a ser dirigidos por el Poder Ejecutivo de cada ramo o sector. **No valoró la Contraloría siquiera, que en la Directriz del 21 de junio del 2006 para formular o elaborar el Plan Nacional de Desarrollo**, se hizo una alusión concreta en su artículo 5 sobre dicha normativa de la LGAP, art. 99, pero luego en el artículo 6 de la Directriz se incorporaron otras nociones que con plena incoherencia, anulan esta otra que era la correcta por tener mayor rango en cuanto a un claro concepto normado de política gubernativa. **Y que este mismo error conceptual y jurídico, se reprodujo en la Directriz 01-PLAN de junio del 2010, o sea en el nuevo Gobierno,** sin que la Contraloría lo confronte como debía**.**

> *Con base en dichos lineamientos metodológicos en el PND 2006-2010, se establecieron los objetivos estratégicos de desarrollo..., o de impacto, que se operacionalizan en una serie de metas específicas que deben ser cumplidas por cada una de las instituciones de los sectores, con el fin de alcanzar los productos o metas operativas requeridas para el cumplimiento de dichos objetivos.*

Comentario J. Meoño: precisamente es la noción de META la que la Contraloría debió de haber confrontado**, pues el mismo Gobierno se contradice al determinar en la Directriz del 21 de junio del 2006 para elaborar el PND referida arriba,** al utilizar una noción de Meta y Tipos de Medios según artículo 99 de la LGAP claramente referido en el artículo 5, para luego borrarla en su obligatoria ejercitación al referirse en el siguiente artículo 6 a "acciones estratégicas" y metas cualesquiera, o sea las que se le ocurrieran a cada ministro rector. Y como si esto no fuera en sí objeto de cuestionamiento por la Contraloría, profundiza esa Directriz la confusión conceptual y jurídica del Gobierno al **solicitar literalmente a cada ministro "sólo tres metas sectoriales", sin reparar nadie en que a la Constitución Política y al conjunto de leyes que la reglamentan al menos en punto a los derechos de los habitantes, es imposible "bajarlas a tierra" para felicidad de los habitantes de este país, enunciando sólo 3 metas por sector.**

Nuestro estudio referido del IICE de julio 2009, recuerde el lector, enunció 277 normas o *políticas de plazo permanente* cuya instrumentación integral requiere de muchas más de 3 metas por sector. El parámetro que valoramos como fundamental para definir tales Metas superiores de que habla la LGAP, es la ley, o las leyes, o más ampliamente el sistema de leyes que asigna competencias y actividades a ministerios y entes autónomos. Es el obligado cumplimiento del artículo 140 inciso 3 de la Constitución, el que no deja lugar a discrecionalidades aleatorias ni del Gobierno ni de la Contraloría de la República para entender y aplicar este enfoque aquí explicado. Este criterio lo desarrollaremos de manera amplia en lo que queda de este estudio presente.

Será útil para el lector, también, tener clara nuestra noción general sobre lo que en su momento argumentamos alrededor de esos dos primeros instrumentos del Gobierno actual (2010-2014), la Directriz 01 y el Decreto 36024. En un artículo publicado en La Nación, página 15, el día 15 de junio, expresamos un análisis que consideramos válido aun pues el Gobierno no rectificó su criterio. Pero más grave resulta que la Contraloría no haya cuestionado sino asimilado, el diseño errado que el Gobierno transmitió en ambos instrumentos jurídicos del 2010.

Nuestra reacción crítica en aquel artículo fue en el sentido de que la Directriz 01-MIDEPLAN del 1 de junio, era contradictoria. La parte que más nos preocupó y externamos, fue en el sentido de que si bien se había justificado ante la opinión pública que la Ministra de Planificación hacía sus primeras armas en la función pública, había en MIDEPLAN funcionarios de carrera que no podían darse el lujo de

no asesorarla con conocimiento profundo de nuestro ordenamiento legal, sobre todo de su propia Ley No. 5525 de 1974.

Celebramos de ese Decreto 36024-PLAN el que se otorgara a MIDEPLAN el papel movilizador que va mucho más allá de "asesorar" al Presidente, según se privilegió en el Gobierno anterior; se eliminó el absurdo "sector de coordinación" creado en el 2006. Se formalizó que habría un Sector Trabajo y Seguridad Social y que su "rector" sería la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, dándonos en principio la razón en cuanto a la invisibilización que en el Gobierno anterior se le dio a este esencial Sector, situación en la que la Contraloría ha sido sumamente omisa. Sin embargo, **nos interesó hacer ver en ese preciso momento, por el sentido de oportunidad de interés nacional, que siendo el IMAS lógica parte de dicho Sector, no se percibía entonces en qué quedaba un Ministro sin Cartera de Bienestar Social nombrado como "recargo" de quien ocuparía la presidencia ejecutiva de ese ente.**

Nos pareció acertado que se aludiera con absoluta claridad la noción de "rectoría política" fundamentada en el artículo 140.8 constitucional y en el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública y auguramos que esta vez y bajo tales pautas, una Ministra importante como la de Salud no negaría, como había hecho el año anterior en una entrevista en el Semanario Universidad, que ella estaba llamada a dar cuentas de lo que hiciera o no la CCSS pues ser rectora significaba, y significa aun, ordenarle la actividad a ésta, imponiéndole metas y tipos de medios.

Aconsejamos que los partidos de oposición, la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, tenían que reaccionar y vigilar con mucho celo la correcta aplicación de esa Directriz 01.

Hubo en ambas decisiones de Gobierno, una serie de aspectos conflictivos que hicimos ver en ese y en posteriores artículos, aparte de los varios informes de las dos o tres investigaciones que emprendimos y finalizamos el año pasado en la UCR.

Los aspectos conflictivos que señalamos explícitamente, fueron y siguen siendo: crear un **sector de ordenamiento territorial y vivienda**, siendo que el primer concepto está nítidamente desarrollado en la ley Orgánica del Ambiente. Resulta ésta, una notoria competencia del Ministro de Ambiente no sólo por esta Ley sino por la del MINAE así como por el contenido inclusivo del concepto, mucho más amplio que "asentamientos humanos" y absolutamente inclusivo de todo lo pertinente a protección, explotación y sostenibilidad de recursos naturales y del ambiente como tal. [9]

Se constituyó dicho sector ambiente, además, con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y JASEC, no estando éstas sujetas del todo a dirección política pues son municipales; pero, no se incluyó a SENARA, en su actividad de aguas subterráneas. Todo esto la Contraloría lo avala en su Memoria Anual 2010 cuando debió confrontarlo y sugerir al Gobierno un

[9] Véase nuestro trabajo *Hacia una estrategia nacional ambiental integral, unitaria y viable,* Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, noviembre 2002.

apego a la legalidad vigente en el país **y, con ello, aportar una intervención señera y premonitoria sobre evaluación *ex ante* de eficacia** (así debía ser, pues en tal situación no entra la *eficiencia* ni por asomo).

También se confirmó **el sinsentido de mantener un "sector turismo" sólo con el ICT bajo la "rectoría política" del Ministro sin Cartera de Turismo, quien a la vez es un subordinado de la junta directiva**.

Se *recreó* un *Sector Productivo* bajo la rectoría de la Ministra de Economía e Industria, saltándose la Ley FODEA No. 7064 de 1987 todavía vigente que sin ambigüedades creó el Sector Agropecuario bajo la *dirección política* del Ministro de Agricultura; se confundió en este caso al igual que en el gobierno anterior, *agua con aceite*; o sea **producción industrial y comercial** con respecto a **producción agropecuaria**, áreas con problemas de organización, requerimientos tecnológicos, financieros, de mercadeo y socioproductivos, totalmente distintos que exigen una dirección política fundamentalmente diferenciada y focalizada. También se insertó aquí a JUDESUR que no es sujeto de dirección política nacional.

¿No tuvo claro MIDEPLAN que los sectores en su concepción costarricense [10] están constituidos por ministerios, instituciones, actividades y programas según su convergencia en distintos campos, y que por ello hay instituciones y actividades de otros ministerios, que deben ser objeto de dirección política por varios ministros?

No se incluyeron, seguramente por ese desconocimiento o desinformación sobre el concepto costarricense de sector, programas en manos de ministerios que deben ser objeto de dirección por otro ministro, como los programas de equidad en educación del MEP y los CEN-CINAI del Min Salud que si bien son *administrados* por estos, deben ser *dirigidos políticamente* por quien ejerza en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Hablábamos en este caso el año pasado, y lo reiteramos en este estudio, de la existencia real en la figura del Poder Ejecutivo, de una "autoridad superior" por la que muchos han clamado por años.

Esa Directriz 01-PLAN de junio 2010, ayudó a poner algunas situaciones de éstas en claro, pero falló notoriamente en su diseño jurídico-conceptual. Además, nuestra denuncia pública fue más allá y señaló que los *consejos presidenciales* creados en junio 2010 definitivamente eran puestos de manera ilegítima por encima de los ministros rectores, pues lo que estos fueran a *proponer* a MIDEPLAN como metas sectoriales según la misma Directriz 01, debía ser "avalado" por esos órganos... donde se sientan y votan los presidentes ejecutivos como iguales de los ministros.

Además, argumentamos en ese momento que en Costa Rica las políticas públicas debían ser las *metas* y *tipos de medios* que deben ordenar las *actividades* de los entes dirigidos, según artículo 99 de la LGAP, el cual si bien fue citado en la directriz como dijimos atrás, resultó harto distorsionado con otros términos redundantes que lo anulaban.

---

[10] *Administración Pública,* Johnny Meoño Segura, EUCR, 1980.

Por otro lado, **se pidió en la Directriz a los ministros rectores, sólo tres "metas sectoriales", lo cual tal y como advertimos arriba, era dar groseramente la espalda a Constitución y leyes** ya que siendo éstas las fuentes obligadas de las directrices, se requieren muchas más metas que permitan pasar de la *letra de la ley* a la acción según art. 140.3 de la CP. Además, si bien el artículo 4 sugería "algo" con las regiones, lo cual enseñaba una buena intención, no se insinuó en el texto siquiera cómo se concretaría ello en un esfuerzo organizativo real que permitiera involucrar a esos actores tan *desoídos*.

De lo más relevante: no hubo una sola instrucción para que los ministros valoraran, validaran o ajustaran, el Plan Nacional de Desarrollo vigente en aquel momento.

Todo esto fue desatendido o desoído por la Contraloría de la República, y si bien es cierto en ese momento se dio nuestra reacción oportuna en artículos periodísticos en La Nación, la Contraloría ha tenido a mano varias de las investigaciones más enjundiosas que hemos producido en la UCR, estudios que han sido citados en informes fiscalizadores y en algunas de sus Memorias Anuales. **O sea, el tema o los temas propios de nuestros enfoques, no podría decirse que han sido desconocidos entre los profesionales fiscalizadores de ese organismo.**

Para muestra, otro botón. En la Memoria Anual 2008 la Contraloría incurrió en otros errores de bulto que muestran en realidad una tendencia recurrente a darle la espalda a la razonabilidad y fundamentación técnica de los conceptos derivados de Constitución y leyes vigentes cuyo cumplimiento ella debe garantizar, y hacerlo echando mano fundamentalmente, en primer lugar, a los enfoques autóctonos sociopolíticos y administrativos que los motivaron por décadas en su aplicación –que no por inestable o fallida últimamente, es que resultan esos enfoques deleznables o desechables-, en vez de buscar respuestas en fuentes foráneas, insistimos, donde no las encontrarán a menos que cambien los fundamentos constitucionales y legales vigentes en el país para acomodarlos a esas definiciones academicistas foráneas.

En dicha Memoria 2008, la Contraloría muestra una clasificación sectorial que a nuestro juicio no es ni razonable jurídica ni técnica ni conceptualmente hablando. Organizar para fines suyos, por ejemplo, el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones alejándose de la organización que el mismo Gobierno se dio en el 2006, el cual no fue objetado como hemos dicho en modo alguno por dicha Contraloría, no tiene racionalidad.

Si el organismo fiscalizador de la Hacienda Pública, es nuestra tesis, no objetó dicha iniciativa del Gobierno tomada en mayo del 2006 sobre "sectorialización de la Administración Pública", como no lo hizo a pesar de nuestras denuncias públicas y académicamente formuladas en diversas publicaciones que estuvieron en manos de los profesionales de la Contraloría, **no tiene ella por qué organizarse internamente de manera distinta pues ello lleva a que sus análisis diagnósticos tanto de desempeño gubernativo como de asignación y ejecución presupuestarias, se hagan sobre parámetros**

distintos de los del Gobierno, además de que contribuyen a mantener fragmentada la unidad de visión, decisión y acción que debe prevalecer en la conducción política de dicho Sector.

El Área de Ambiente en la Contraloría, ha estado por años constituida sobre un concepto erróneo, y es el de asumir que ambiente es distinto de recursos naturales y distinto a su vez de "energía", ubicando por ejemplo a AyA en este "subsector", como si la extracción y producción de agua no debiera ser objeto primario o primordial de atención política y técnica como un recurso natural. Concretamente, la Ley Orgánica del MINAE le da atribuciones a este Ministerio, como veremos en el Capítulo 4, para ordenar por decreto ejecutivo la protección y utilización sostenibles de todos los recursos naturales, incluido el recurso hídrico.

Además, hemos insistido en nuestras argumentaciones de toda una vida que, lo que el Ministro de Ambiente no pueda lograr vía decreto ejecutivo, lo puede lograr vía directrices en función de su competencia de dirección política sectorial conjuntamente con el Presidente de la República y con fundamento en la Ley General de la Administración Pública. **Poner el recurso hídrico y concretamente a Acueductos y Alcantarillados como parte del subsector energía, no parece la forma más correcta ni legal ni técnica ni operativamente hablando, de construir una visión unitaria e integral** de lo que debe ser la dirección y planificación unitaria e integral de los recursos naturales ni de la Hacienda Pública dedicada a éstos.

El ICE, por supuesto, entra marginalmente en el área de recursos naturales no porque sea institución sustantiva, o sea al cien por ciento, de dicho sector sino porque tiene responsabilidades legales de contribuir a la protección de las cuencas hidrográficas de las que toma el agua para producir energía, pero ello bajo directrices del Ministro de Ambiente en su calidad de "rector" de la materia como ministro sectorial, y como jerarca del MINAE por la capacidad reguladora que éste tiene vía decreto ejecutivo.

Por otro lado, **ni el Gobierno ni la Contraloría han considerado a SENARA como parte del Sector Ambiente en su competencia sobre aguas subterráneas**, las cuales no son ni de interés ni incumbencia del Ministro de Agricultura, quien sólo se interesa naturalmente por la actividad de riego y avenamiento del SENARA.

La noción de la Contraloría sobre el Sector Ambiente corresponde con la muy limitada visión sobre el propio MINAE como "ámbito institucional delimitativo" del mismo, pues se clasifican como sector una serie de órganos desconcentrados o semiautónomos como SINAC Y FONAFIFO, cuando la clasificación de los dos últimos Gobiernos es más inclusiva y se aproxima a lo idóneo, salvo las críticas que hemos hecho en esta misma sección por incluir organismos que no pueden ser objeto de dirección política del Poder Ejecutivo, como JASEC, la ESPH y JUDESUR.

Tampoco AyA es analizado por la Contraloría en dicha Memoria 2008, pero tampoco en las del 2009 ni 2010, como parte funcional del Sector Salud, siendo el agua potable y su disponibilidad un factor de salud de suprema importancia.

Aquí se consolida el error de visión o enfoque que explicamos arriba, en cuanto a que al generalizar la ubicación de un ente que se proyecta en varios sectores a través de sus distintas actividades legalmente asignadas, en un solo sector, se pierde de vista cómo el financiamiento asociado a cada una de esas actividades debe ser objeto de análisis individualizado y de dirección política en cuanto a sustentar la ejecución de Metas y Tipos de Medios que harían posible una mucha mejor o más eficaz dirección y planificación de cada una de esas actividades por el Poder Ejecutivo "rector" de cada uno de los varios sectores en que se proyecta la institución.

La Ministra de Salud es la responsable con la Presidenta Chinchilla, para ser exactos, de dirigirle a AyA su **actividad de producción y distribución de agua potable** a todos los habitantes. No es el Ministro de Ambiente quien puede y debe interesarse en esto. La **actividad de extracción** de agua para fines potables e industriales por parte de AyA, si bien es importante y debe ser tutelada por el MINAE y por su Ministro como rector de sector en el sentido de si dicha tutela se ejercita vía decreto ejecutivo o directriz según la naturaleza de las regulaciones o políticas a transmitir por el Ministro, **es a simple vista de menor calado presupuestario que la actividad de distribución propiamente del líquido.**

Si esto no se tiene claro, el análisis presupuestario y financiero por parte del organismo contralor cae en una gran confusión que confundirá aun más a los jerarcas del MINAE y de AyA, mas también de Salud, sin nunca saber con certeza ninguno de ellos a quién le compete DIRIGIR esa inmensa disponibilidad de TIPOS DE MEDIOS según las METAS sustantivas que a cada uno le corresponde emitir para lograr la plena e integrada proyección o desempeño de esa institución en su contribución innegable en dos sectores de actividad gubernativa de gran importancia para el desarrollo nacional.

Hubo un momento en el 2002 en que en una reunión del entonces Consejo Social ilegítimo y usurpador de competencias de los ministros como tales en calidad de directores políticos de sector, una ministra nos preguntó que cómo haría ella para ejercitar como "co-Rectora" en el Sector Salud, ya que otros colegas de su mismo rango y algunos asesores le hacían ver que ella no podía ejercer "rectoría" sobre toda la Caja, o sobre todo AyA, y que eso significaba que sólo era "co-Rectora" en el Sector Salud.

Nuestra respuesta fue clara y aplica al día de hoy en situaciones parecidas: no hay tal co-rectoría política o co-dirección política, pues no hay co-Poderes Ejecutivos. La competencia de dirección es propia del Presidente sobre todo el conjunto de ministerios y administración descentralizada, y del Poder Ejecutivo sobre grupos de instituciones según cada ramo o sector.

La potestad directora se ejerce sobre actividades, y si hay un ente con varias actividades distintas que caen en distintos ramos o sectores, entonces dicho ente está sujeto a la dirección política de varios ministros. Esto no es co-rectoría o co-dirección, sino plena y clara dirección política por cada Ministro sobre la actividad de cada ente que se proyecte en su ramo o campo de actividad sustantiva. Esto, pocos lo entienden y reconocen. **La Contraloría, por desgracia, contribuye a la confusión** cuando no teniéndolo claro lo aplica de manera distorsionada en lo que respecta a la clasificación de

instituciones y de sus presupuestos según un criterio aleatorio, subjetivo de sus profesionales, no según el criterio claro que las leyes dan y el enfoque que el suscrito investigador y analista ha buscado explicar y promover durante 37 años de labor investigativa sobre estos fenómenos y temas de acuerdo a un sólido marco referencial jurídico y sociopolítico, además de *administrativo público*.

Un ejemplo complejo: la planta de tratamiento de aguas proyectada por AyA para el Area Metropolitana con un crédito externo, ¿a quién le corresponde contextualizarla como parte de una estrategia gubernativa coherente y consistente? Obviamente, ambos Ministros tienen que ver con ella, uno por la parte de salud ambiental tutelada en la Ley Orgánica del Ambiente, y otra por la parte de salud humana tutelada en la Ley General de Salud.

La LOA, sin embargo, aporta a nuestro juicio según se verá en Capítulo 4, los criterios más estratégicos e inclusivos que permitirían entender y resolver esta disyuntiva con su noción (Capítulo V de la Ley referida) **sobre protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos** vía "...programas de salud pública dirigidos a la población en coincidencia con los dirigidos al ambiente humano, **a fin de lograr una mejor salud integral**".

Noción más completa e unívoca que ésta, es difícil de encontrar en textos de especialistas ambientales o de abogados especialistas o menos aun, en propuestas de partidos en tiempo electoral. ¿Quién es el Poder Ejecutivo más protagónico en la tutela de esta LOA, siendo ésta de ambiente? El Ministro de Ambiente actuando con el Presidente o Presidenta de la República. Pero, la Contraloría hace caso omiso a este tipo o dimensión del análisis sociopolítico de nuestra normativa jurídica, y entonces incurre en los errores que hemos apuntado y que tanta incidencia tienen en la fiscalización deficitaria de la Hacienda Pública en su total conjunto, por sectores de actividad, en su proyección regional, y en el impacto concreto de los recursos que finalmente maneja cada institución pública.

En la Memoria Anual 2008, la Contraloría ofrece en página 234 una excelente evidencia a la crítica que aplicamos en este estudio presente: utiliza una tabla con Desafíos, Políticas e Indicadores de logro para este Sector Ambiente y Energía costarricense, con criterios tomados de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, refiriendo como fuente un trabajo del 2007 intitulado: *Auditando la biodiversidad, Guía para entidades fiscalizadoras Superiores.* Grupo de Trabajo sobre Auditoria Ambiental.

O sea, la Contraloría cometió el grave error académico, intelectual, jurídico y técnico, es decir la novatada, de sugerirle al Gobierno de la República que adoptara estos criterios foráneos o "internacionales" de ínfima o ninguna aplicación en Costa Rica, en punto a "indicadores sugeridos para medir la gestión pública en el campo ambiental", contribuyendo flagrantemente a adoptar visiones foráneas e "indicadores de logro" cuando hemos demostrado más allá de toda duda razonable que las políticas

públicas o gubernativas a emitir en este país llamado Costa Rica, tienen que tener fundamento en el Art. 99 de la LGAP costarricense, no en ninguna otra, y que **la directriz gubernativa es el instrumento a utilizar para emitirlas, y que su emisión obliga al ente dirigido a justificar su inobservancia o a ser intervenido o destituida su junta directiva sin responsabilidad para el Estado (arts. 98 y 100, LGAP).**

Además, en tal sugerencia al Gobierno en esa Memoria 2008, la Contraloría da la espalda –grave falta de cumplimiento de deberes- a la Ley Orgánica del Ambiente y a otras excelentes leyes de recursos naturales, que ya transmiten en su normativa claras, sólidas y coherentes enunciaciones de política gubernativa de plazo permanente que no pueden ser sustituidas, menos por consejo de la Contraloría, con criterios aleatorios proporcionados por técnicos que posiblemente nunca han estudiado ni reconocido el soberbio marco legal de Costa Rica en materia ambiental.

El lector comprobará la base conceptual y la articulación que este investigador justifica para Costa Rica con respecto a objetivos, metas e indicadores de logro de fundamento constitucional y legal, en el Capítulo 3 en la sección intitulada *Ámbitos y jerarquía de objetivos, metas y tipos de medios a reconocer para una efectiva e integral evaluación de "impacto de la Hacienda Pública" en función del modelo país en CP y en su sistema de leyes*.

Compárela el lector con la tabla propuesta por la Contraloría tomada de INTOSAI, y no tendrá dudas de lo que estamos argumentando en cuanto a esa recurrente debilidad contralora de pretender la aplicación en Costa Rica de criterios y pautas tomadas de la experiencia internacional en aspectos que esas fuentes internacionales, sean autores u organismos o asociaciones profesionales, nunca han reconocido como propias de Costa Rica sino que las proponen y plantean a partir de ocurrencias o análisis propositivos de profesionales que en sus países de origen, o en el contexto internacional, precisamente plantean cuestiones de éstas partiendo de cero, o de un buen libro de texto recién leído. Nunca, de un reconocimiento de la realidad jurídica y conceptuosa de los propios países involucrados en sus diagnósticos y enunciaciones globales las cuales aspiran a convertirse, con la complicidad de múltiples profesionales locales que les hacen eco, en doctrina o jurisprudencia *técnicaconceptual* de aplicación universal, en sus respectivos campos.

Hablamos de la fiscalización evaluativa y operativa que buscan aplicar las contralorías, aunque de cualquier otro campo del desarrollo socioeconómico y ambiental, y hasta político, de los países de la región, sin dejar de reiterar cuán frecuente es constatar que dichas contralorías y docentes de toda carrera universitaria, toman prestados análisis y procesos propios de países altamente desarrollados como si fueran transplantables o explicaran situaciones "semejantes" sin percatarse nadie de las dimensiones sociopolíticas e institucionales tan distintas en nuestros países en constante proceso de subdesarrollo.

En materia social, también la Contraloría sigue confundiendo cuál debe ser el límite de los sectores. **No incluir como no lo hace el Gobierno mismo, por falta de enfoque e interpretación correcta de sus leyes de origen, programas o actividades como las de equidad en educación del MEP y los CEN-CINAI del MinSalud como parte del "sector lucha contra la pobreza" o sector**

de trabajo y seguridad social, es un error de la Contraloría y del Gobierno mismo. Tampoco se ubica consistentemente en este sector al PANI, esencial en la aplicación de "medidas de atención integral" a las familias en riesgo social según su Ley Orgánica muy por encima de lo que tiene el IMAS como competencia para con las mismas familias, normalmente en situación de pobreza, e institución señera en la aplicación unitaria e integral, bajo el mando político unitario del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o la Ministra, del Código Nacional de Niñez y Adolescencia, como veremos en Capítulo 4 según se dijo páginas atrás.

Menos, encuentra uno en esas Memorias o informes fiscalizadores el análisis asociativo o articulado de qué le corresponde hacer a las varias instituciones que constituyen un mismo sector de actividad, o varios a través de diversas actividades distintas asignadas por ley, para resolver los problemas o necesidades de una misma población objetivo. Siempre hay un análisis individual de cada ente o institución, pero no de cuáles actividades y cuáles políticas de Gobierno están buscando incidir en un comportamiento homologado y convergente de las "haciendas públicas" involucradas en una misma actividad, digamos salud en el caso del Sector Salud, donde el MinSalud, la Caja del Seguro Social, Acueductos y Alcantarillados, IAFA y el INS en el seguro de riesgos profesionales, tienen que tener un mismo marco referencial de actuación, o sea de políticas que permitan bajar a tierra no sólo sus respectivas leyes, sino en consonancia con, y supeditadas a, los preceptos visionaria y conceptualmente claros y coherentes encontrados en la Ley General de Salud y a la propia Ley del MinSalud.

Analizar todo el presupuesto de AyA como parte del Subsector Energía, deja literalmente sin respaldo a quienes deben analizar resultados y exigir cuentas a los varios ministros rectores que tienen que dirigir actividades distintas pero complementarias del mismo Instituto de Acueductos y Alcantarillados. **No puede haber una única política por el Ministro de Ambiente y Energía, o sea una sola directriz, que abarque toda la actividad, o todas las actividades, de dicha entidad**, pues salud no le compete a él sino al Ministro director político del Sector Salud.

Analizar por su lado, el impacto de las políticas de seguridad social o lucha contra la pobreza dejando por fuera los multimillonarios recursos que manejan el MEP y el MinSalud destinados a los pobres, tal y como enunciamos en el párrafo trasanterior, deja a casi la mitad de los recursos públicos para tal efecto sin análisis fiscalizador evaluativo por parte de la Contraloría, de los legisladores y del país mismo, sobre la naturaleza de los recursos presupuestarios disponibles, o sea infraestructurales, de equipamiento, humanos y líquidos o frescos, para enfrentar y resolver de mucha mejor manera e integralmente, el problema de pobreza en Costa Rica.

La ejecución fragmentada de esos programas o prestaciones y recursos, y el progresivo agravamiento del problema de los pobres en cantidad y calidad, es lamentablemente la mejor evidencia de que ni la Contraloría en su obligada fiscalización integral de esa Hacienda Pública que existe, se asigna y ejecuta todos los años, y que ella misma tiene que dictaminar vía Asamblea Legislativa y aprobación directa suya de presupuestos de entes, ni el

Gobierno como tal, y mucho menos el país como colectivo, están desplegando los esfuerzos unitarios e integrales de dirección, planificación, organización, control y evaluación necesarios y sustentables en Constitución y leyes, que permitan inferir que el país viene, o va, sí enrumbado a esa situación de solidaridad y bienestar colectivos que la Constitución como tal enunció y ordenó claramente, desde 1949.

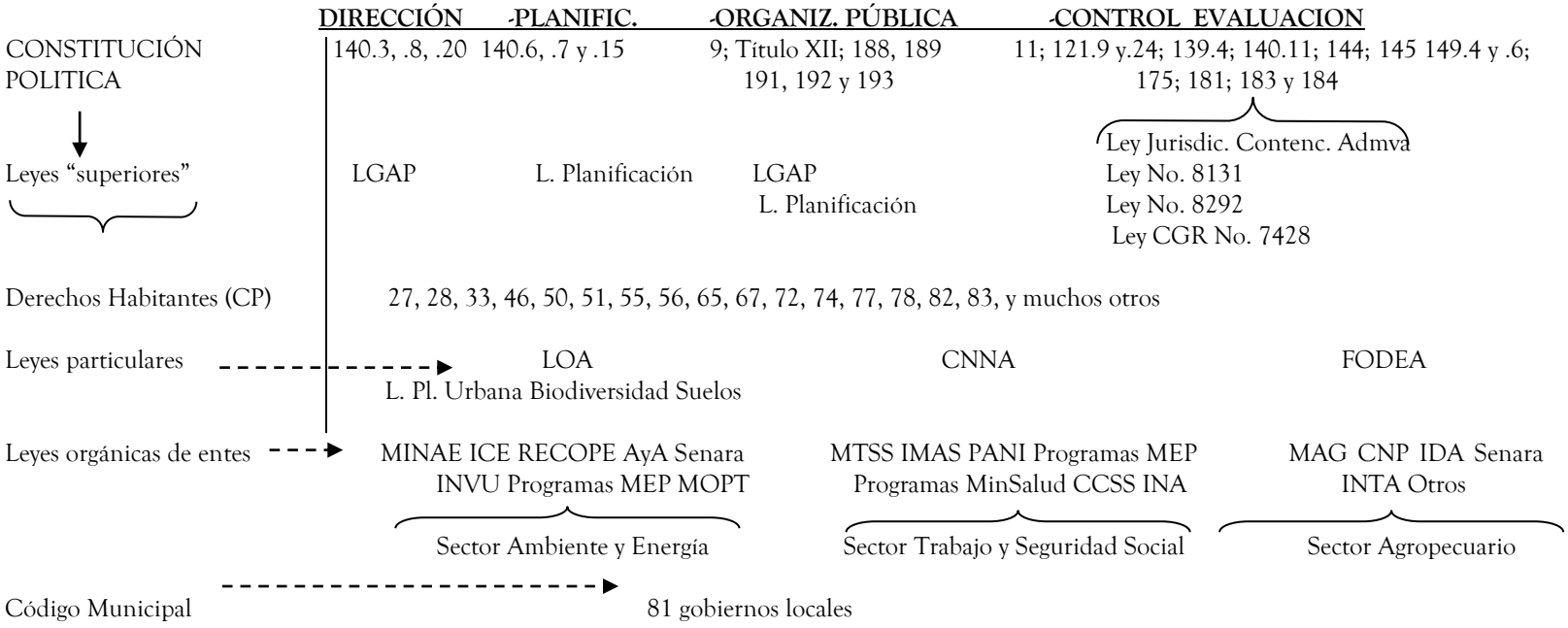
La otra gran debilidad en las Memorias de la Contraloría, es la ausencia de un criterio homologado, producto de la falta de un marco teórico, para utilizar conceptos, normas e instrumentos comunes en todas sus Áreas de fiscalización. Por ejemplo, sólo en el análisis del Sector Obras Públicas e Infraestructura, se lee en la Memoria 2008 y en la del 2009, y ninguna en la del 2010, el reconocimiento que se hace de la figura del Ministro "rector" de sector como responsable del conjunto de actividades en manos del MOPT y de los demás entes del Sector como INCOP e INCOFER, no así JAPDEVA aunque es invariablemente una institución de este Sector de actividad. Los emplazamientos al ministro "rector" se hacen claramente en este ramo o sector, no así en los demás analizados en las mismas Memorias referidas, contribuyendo así la Contraloría a invisibilizar un problema que la opinión pública, los legisladores y los medios de comunicación podrían confrontar mucho mejor y con más integralidad si sólo tuvieran la visión correcta de "las cosas" que aquí identificamos con meridiana claridad.

Sigamos, pues, adelante en nuestro presente informe investigativo. La mejor manera de hacerlo es incorporando unas ideas globales y estratégicas que pueden ayudar al lector a visualizar cómo todo lo anteriormente analizado hasta el párrafo anterior puede encontrar un conveniente y útil asidero conceptual y empírico, que permita su máxima comprensión.

Hay dos esquemas que hemos utilizado recurrentemente en nuestras publicaciones para demostrar cómo esa aparente compleja legalidad puede simplificarse con el marco conceptual adecuado, y son ellos de oportuna inserción en este punto del presente estudio para que el lector tenga claro cuán simple es poner a funcionar el modelo país configurado en la Constitución Política y en el sistema de leyes vigentes, si se adoptara la actitud seria, coherente y consistente que ello requiere de nuestros líderes y gobernantes, organismos fiscalizadores también y medios de comunicación.

Dos esquemas sistémicos que hacen simple lo complejo: el vigente pero ignorado modelo país, la estrategia de desarrollo de largo plazo y la vía para una conducción efectiva de este desarrollo

Esquema 1



He aquí, simplificado, el complejo pero real y conexivo sistema normativo que afirmamos el país tiene disponible para lograr la máxima gobernabilidad de sus procesos de desarrollo. Su comprensión como *modelo-país* y *estrategia de desarrollo de plazo permanente*, sólo requiere una sustentación conceptual-interpretativa *sistémica* que pasamos a proporcionar después del esquema 2, abajo. De esta figura surgen los sectores de actividad, o sea conjuntos de instituciones y actividades o programas de instituciones que caen o deben caer bajo un mismo campo de actividad bajo una dirección única y central como es la del respectivo "Poder Ejecutivo", o sea Presidente con ministro del ramo. Esto es lo que garantizaría la visión y acción unitaria e integral de tantas instituciones que hoy andan cada una por su lado con afanes, prioridades y poblaciones meta distintas aun en un mismo sector de actividad, y sin liderazgo ministerial ni actividad planificadora de conjunto.

Esquema 2

Año 2009

Gasto Gobierno Central: 2.200 millones de millones
Gasto entes
Autónomos (excluye: 8.910 millones de millones
Poderes y Universida-
des estatales)
Total Gasto Público 11.100.000 millones de millones

Presidente dirige y coordina las Actividades asociadas o justificativas de estos multimillonarios recursos, o Hacienda Pública: según Constitución, art. 140 incs 3 y 8; LGAP, art. 26.b, 27.1, 99, 100; L. 5525; L. 8131, art. 4

Regiones de desarrollo

Corresponde identificar la **parte de** ese gasto total que se ejecuta desconcentradamente, No existen datos. No hay órganos **articuladores** del gasto y procesos asociados (problema del centralismo imperante), **salvo** MIDEPLAN pero los Presidentes no se deciden a mantener la presencia física regional protagónica de este estratégico Ministerio, menos los otrora eficaces y concertadores Consejos Regionales de Desarrollo

Sectores de Actividad

Sector Agropecuario (2004)

MAG	10.562
CNP	19.614
IDA	9.009
INCOPESCA	984
INTA	199
PIMA	1.372
SENARA	1.615
ONS	190
	45.000

Ministro de Agricultura, no el Ministerio como tal, debe dirigir estos recursos, procesos y esfuerzos según CP, LGAP y Ley FODEA. No compete al MAG como tal ejercer esa dirección

Instituciones individuales (nivel de PAO's)

(datos del 2004)

MEP 294.000 (sólo programas de equidad en educación, significaron 16.000 millones)

Ministro es jerarca del MEP. Como tal, no ejerce dirección política sobre otros entes. **Ministro de Trabajo (o de Pobreza) debe dirigir** los 16.000 de Equidad en Educación

IMAS 14.848

Juntas Directivas dirigen entes dentro de políticas nacionales, regionales y sectoriales

IDA 9.009 millones

Nota explicativa: hemos decidido mantener las cifras del 2004 de este esquema elaborado para otro trabajo nuestro en el 2005, por cuanto ha sido difícil actualizarlas con base en las Memorias Anuales de la Contraloría pues no todas las instituciones aquí ejemplificadas, son objeto de análisis en éstas.

Explicación de los esquemas

El esquema 1 sintetiza nuestro *ordenamiento legal para el desarrollo de Costa Rica*. Su explicación elaborada y detallada la desarrollamos en nuestro informe final de investigación intitulado *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica: los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus prospecciones modelísticas de largo plazo,* IICE, 30 junio 2009. En éste, **demostramos objetivamente cómo en un mínimo de 277 artículos tomados de Constitución y leyes debidamente sistematizadas y jerarquizadas, Costa Rica tiene un modelo país** de innegable vocación solidaria y de bienestar vía los derechos de los habitantes.

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

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

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

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

ejercitación de esas pocas normas superiores para el excelente gobierno, además de otras que veremos a continuación.

Los partidos políticos, para comenzar por lo más "grueso" de la estructura política-electoral, han dado la espalda a este marco superior y en consecuencia nunca reconocen ni presentan dicha *estrategia integral de conducción gubernativa*, tal y como verificamos recientemente en nuestro estudio para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas sobre programas de partidos (enero 2006 y enero 2010, respectivamente).

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

El Esquema 2 hace ver en forma muy sencilla pero realista cómo quien dirige tiene una competencia real sobre la asignación y ejecución del multimillonario gasto público. El Presidente sobre el total conjunto. El Presidente con cada ministro, como Poder Ejecutivo, sobre grupos de instituciones agrupadas en sectores de actividad.

Hay aquí la inconfundible articulación entre gasto público y derechos de los habitantes, pues la competencia de dirigir ordenando la actividad de los entes dirigidos mediante la imposición de metas y tipos de medios (arts. 26.b, 27.1 y 99 de la LGAP), no deja lugar a dudas de que estamos ante metas como visualizaciones particulares de cómo se lograrán en tiempo y espacio esos derechos de los habitantes legalmente regulados, y ello a través de la utilización, o sea extracción, asignación y ejecución de los tipos de medios disponibles, o sea de los recursos presupuestarios reales agrupados en lo que se llama Hacienda Pública –lo cual incluye dinero, infraestructuras, equipamiento de todo tipo, tecnologías y funcionarios públicos. [11]

Un Presidente que no entienda esto, será parte del problema pues entonces incurrirá en decisiones y acciones aleatorias, subjetivas, cortoplacistas y caprichosas, nunca guiándose por el plazo larguísimo que

[11] En 1978 elaboramos en OFIPLAN un trabajo intitulado *Directrices políticas socioeconómicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública,* el cual publicamos luego como Anexo 7 de nuestro libro Administración Pública. Teoría y Práctica, 1986. Fue una interpretación sociopolítica nuestra de la noción de directriz en la LGAP, aprobada en 1979 por el Consejo de Gobierno como marco teórico interpretativo de dicha noción en esa importante Ley de 1978. Consideramos que su inaplicación empírica desde entonces, es sólo tan monumental como lo es la ausencia de claridad inclusive entre tantos abogados especialistas alrededor de esa noción de dirección política y de directriz en artículos 26.b., 27.1, 98, 99 y 100 de ese visionario régimen de dirección política. Lo cual hace, a nuestro juicio, visionariamente actual y necesaria esa interpretación proporcionada hace tantos años por un costarricense.

Constitución y leyes le imponen no sólo en cuanto a derechos de los habitantes específicos y a lograr de maneras particulares según las leyes, sino en cuanto a cómo ejercer la autoridad legítima para movilizar todo ese aparato gubernativo, funcionarios y recursos presupuestarios incluidos.

Además, el lector debe distinguir entre ministro como jerarca de su cartera o ministerio, en donde él ordena a sus subordinados y ejercita las potestades reglamentarias con el Presidente que su Ley Orgánica le asigna, vía Decreto Ejecutivo, y el ministro como director político de un sector o grupo de instituciones, en donde él no ordena sino emite Directrices de política gubernativa, o sea Metas y Tipos de Medios para ordenar la Actividad de los entes del sector.

Debe entenderse también, que en el enfoque costarricense jurídico-conceptual que hemos impulsado desde 1978 cuando se dio la LGAP, el sector está constituido por ministerios y entes, o programas o actividades de estos. Es por eso que ejemplificamos que en el MEP hay un gasto multimillonario en el programa de Equidad en Educación (comedores, transporte estudiantil, becas, etc.) que no son gastos educativos sino para apoyar el acceso y permanencia en el sistema educativo de niños y adolescentes de escasos recursos. La dirección política de estos, tienen que ser parte del ámbito de influencia del Ministro de Trabajo y Seguridad Social pues son parte del tanque común de recursos para lucha contra la pobreza, y tienen que ser direccionados con un mismo criterio y a una misma población objetivo en condiciones tales que impacten simultáneamente el estado de bienestar de las mismas familias o población objetivo conjuntamente con todos los demás recursos y prestaciones de los muchos otros entes del mismo Sector de actividad.

Hemos sido muy quisquillosos, intelectualmente hablando, cuando leemos en informes de la Contraloría o Memorias Anuales el afán academicista de sus profesionales al rebuscar citas de autores suramericanos sobre "cómo darle articulación a los sectores entre sí", o cómo lograr la "intersectorialidad" necesaria entre algunos objetivos o campos de actividad que son "transversales". No han podido reconocer nuestro enfoque conceptual que definió al sector como el conjunto de ministerios, entes autónomos o actividades de "otros" entes que se proyectan en un campo de actividad.

Esto, el Decreto 14184-PLAN de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, lo define con absoluta claridad, y siendo un Decreto que ha estado en manos y reconocimiento particular de la Contraloría, no ha sido objeto del estudio requerido para entender cómo en Costa Rica la idea de "sector" nació desde un inicio con visión sistémica, o sea transversal.

Lo otro es entender que no importa dónde se ubique un programa o actividad, por ejemplo programas sociales en el MEP o en el Min Salud, lo importante es quién lo debe dirigir, o sea ordenarle la actividad mediante las Metas y Tipos de Medios que hagan posible

su articulación sistémica, sistemática y unitaria con los demás programas, actividades o instituciones que configuran un sector de actividad, para llegarle a la población objetivo con metas y acciones convergentes que resuelvan oportunamente sus problemas o necesidades integrales.

La idea clara que los Esquemas 1 y 2 transmiten, es la de cómo estos derechos de los habitantes están supeditados para su eficacia plena a que, **quienes gobiernan y administran en posiciones relevantes, ejerzan con plena conciencia y capacidad las competencias mayores de *dirección, planificación, organización, control y evaluación***. Y, que **quienes tienen que fiscalizar y controlar políticamente ese desempeño, lo hagan con plena conciencia y capacidad** sobre su ámbito de acción precisa, clara e insoslayable, y no sobre cuestiones o aspectos superfluos o aleatorios que distinguen, por lo general, a jerarcas, funcionarios y tantos analistas y partidos políticos.

Se identifica con claridad en ellos, además, la estrategia de desarrollo de largo plazo –tan largo como se mantengan Constitución y leyes- que no deja lugar a dudas sobre cuál es una causa mayor del comportamiento díscolo del costarricense en la praxis cotidiana, desde gobernantes hasta líderes de opinión y partidos políticos, pasando por organismos fiscalizadores y de defensa de los derechos ciudadanos, centros de estudio, medios de comunicación y el costarricense en general, despistado de estos factores fundamentales para su bienestar personal y colectivo.

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

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

Si a lo anterior se asocia el concepto de política pública a respetar y aplicar, contenido en la definición de artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública, se entenderá la correlación sustantiva que se genera entre "realidad jurídica" y "comportamiento sociopolítico" de los individuos. O sea, la correlación

entre las normas escritas y su impacto real y beneficioso en el desarrollo del país pero por aplicarlas sistemática y congruentemente, no por evadirlas o por aplicarlas inconexa o aleatoriamente según el talante del gobernante o del funcionario que lo asesora.

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

Y, hacer esto con la clara noción de que **para entender y resolver mejor situaciones y problemas, nadie puede limitarse a hacerlo desde una óptica meramente institucional** y de cara a la ley de creación del ministerio o ente individualmente considerado. **Tiene que enmarcarse en el sector de actividad** pues existen leyes de índole sectorial como queda demostrado en este estudio, y la Constitución no discrimina por sectores sino que establece derechos reclamables por el habitante en su totalidad e integralidad. Además, **las instituciones operan en un contexto territorial –regional- que exige caracterizaciones distintas a aquéllas sectoriales.**

Al fin de cuentas, un Plan Anual Operativo de cualquier institución o ministerio, PAO, debe llegar a reflejar este marco normativo superior en sus manifestaciones institucionales. Pero éstas serán muy distintas a como son hoy, una vez que se enriquezcan con los **requerimientos globales o nacionales** sobre ellas, los requerimientos **sectoriales** y los requerimientos **regionales**.

Esto, todo partido político, líder político, gobernante y funcionario público, no puede simplemente dejar de reconocerlo pues incurre en incumplimiento de deberes. **El resultado global será de gran impacto en todo sentido**, y este documento presente demuestra propositivamente pero con gran realismo, cuáles son esos resultados mejorados que pueden esperarse de la misma institucionalidad presente y sus recursos asociados si sólo la Contraloría fiscalizara como tiene que hacerlo.

Exigencia y rendición de cuentas: nuestro estudio del 2005, marco referencial de inicio para la presente investigación

El tema de la rendición de cuentas y la transparencia administrativa, ha venido siendo recurrentemente discutido en los últimos quince años en el país, producto de influencias externas sobre todo de organismos internacionales y tratadistas foráneos como recomendación a los gobiernos latinoamericanos y otros en

proceso de desarrollo, como formas mayores de "solventar" los problemas de corrupción que llevaron a estos gobiernos a un endeudamiento y apropiación indebida, por dictadores y gobernantes deshonestos, de muchos de esos recursos externos e internos a partir de la crisis fiscal y de financiamiento del gasto público que explotó en toda América Latina desde mediados de la década de los setentas.

El tema, como tantos otros en ciencias sociales pertinentes a los procesos públicos y políticos del Estado, fue forzadamente introducido por esos organismos internacionales como una conveniente puerta "emergente" a lo que eran sus posiciones más rígidas sobre liberalización económica, privatizaciones y reducción del aparato estatal. [12] Desde entonces, muchos costarricenses han asumido dichos conceptos como paradigmas esenciales, pero de maneras poco integrales y para nada contextualizados en la cultura política nacional que todo lo mediatiza, inclusive los muchos y bien intencionados esfuerzos de esos costarricenses que han querido aportar al tema, pero asumiendo conceptos, metodologías, mecanismos e instrumentos de fuentes externas o de autores externos que nunca han sometido esos factores a validación o investigación fáctica en Costa Rica. Pero se les asume como si fueran válidos o extrapolables para el mejor conocimiento de la problemática nacional en diversos campos.

En consecuencia, sostenemos desde hace mucho que las tantas incursiones por tantos operadores extranjeros y nacionales en estos campos, no han generado un impacto significativo que en efecto hubiera podido confrontar y corregir los vicios históricos de comportamiento sociopolítico e institucional.

La rendición de cuentas y la transparencia han sido, así, objeto de gran retórica y hasta de una reforma constitucional (Art. 11) hace diez años, sin que se haya logrado esa *solución de continuidad* que planteamos existe para dar ese salto de la Constitución Política a la praxis pasando por aquel marco legal superior que a nuestro juicio reglamenta diversos aspectos de la Constitución, pero sin que muchos lo entiendan y apliquen, perdiéndose la oportunidad de que haya un verdadero reconocimiento de cómo dar juiciosa, racional y normativamente, ese salto, y lograr que la rendición y exigencia de cuentas se practiquen con total naturalidad y simplicidad por todos, produciendo así una real transparencia administrativa en el desempeño de las instituciones estatales del país.

El abordaje más frecuente en este campo, gira alrededor de aspectos micropresupuestarios o microfinancieros, y esto lo hemos verificado estudio tras estudio.

Se ha perdido así, lastimosamente y según confirmamos al día de hoy, el Norte normativo que **sobre estos aspectos han sido claramente entronizados en distintas leyes** que, lo que han requerido para su debida, adecuada y efectiva comprensión y aplicación, era analizarlas en sus aspectos convergentes y complementarios.

---

[12] Véase a Cinthya Hewitt de Alcántara, PNUD, Suiza, 2002, sobre *gobernabilidad* en el mundo.

Hablamos de la Ley de Planificación Urbana de 1968, la Ley de Planificación Nacional de 1974, la Ley General de la Administración Pública de 1978, la Ley de presupuestos públicos No. 8131 del 2001, la Ley de Control Interno No. 8292 del 2002, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de la Defensoría de los Habitantes, y varias otras leyes concomitantes en los distintos campos sustantivos o técnicos del desarrollo nacional, a saber ejemplificativamente: Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Biodiversidad, Ley Forestal, Ley de Suelos, Ley de Vida Silvestre, Ley Orgánica MINAE; Código Niñez y Adolescencia, Ley PANI, Ley IMAS; Ley FODEA en cuanto a creación del Sector Agropecuario; Ley Orgánica MEP; Ley Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, y varias otras.

El propósito del anterior proyecto referido de julio del 2005 sobre exigencia y rendición de cuentas, fue el de proporcionar un marco conceptual y jurídicamente sólido y disponible sobre la materia de rendición de cuentas y de su contrapartida elemental, la exigencia de cuentas, de manera que el país adquiriera una visión más amplia y estratégica, y se conociera todo un marco jurídico que existe desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana, más otras leyes que regulan las materias de dirección, planificación, presupuesto, organización, control y evaluación públicas si se les lee e interpreta articuladamente.

En gran medida, lo que el presente proyecto nos permite es retrotraer al día presente ese estudio del 2005 en particular, pues el mismo permitió conocer cómo el país podía conducirse y desempeñarse mucho mejor en todo sentido desde una eficacia acrecentada del Estado mismo y dentro del modelo político vigente –centralista y presidencialista-, hacia el desenlace interpretativo concreto y muy direccionador sobre cómo esa mayor eficacia política e institucional podía haberse logrado, o podría lograrse, a partir de una clara y concreta capacidad de exigencia de cuentas que lleve a la Contraloría General de la República sobre todo, a ejercitarla con fundamento, métodos y consistencia sin tener que recurrir a conceptos e instrumentos foráneos, salvo compensatoria o complementariamente pero una vez cuando habiendo reconocido los elementos conceptual y legalmente disponibles en el país, considere que se requieren perfeccionamientos o sutilezas no contempladas en estos.

Es por lo anterior que el presente proyecto parte de lo que este anterior sobre exigencia y rendición de cuentas del 2005, permitió identificar de maneras precisas en cuanto a teoría, concepciones, métodos y prácticas del componente de exigencia y rendición de cuentas que, habiendo estado presente en nuestros esfuerzos investigativos y conceptualizadotes previos, admitían un desarrollo específico y conceptuoso más particular y focalizado, de manera que permitiera una más profunda y clara comprensión de cómo los restantes componentes del fenómeno público y político en Costa Rica explorados y sistematizados en esa labor previa comentada, encuentran una lógica y natural inserción en lo que debe y puede ser un sistema natural y concreto de exigencia de cuentas por parte de la Contraloría de la República que incida en una mayor eficacia del sistema político e institucional con que Costa Rica cuenta, pero que funciona de maneras tan desarticuladas e ineficaces precisamente por ausencia de una actitud, una concepción y una praxis en materia de exigencia y rendición de cuentas.

En dicho trabajo del 2005 sobre exigencia y rendición de cuentas, revisamos a fondo el "estado del arte" en este campo, identificando posiciones de distintas fuentes internacionales las cuales, contrastadas con nuestro propio arsenal teórico y metodológico construido y acrecentado desde hace tres décadas y comparadas con enfoques más clásicos inclusive en materia administrativa, no arrojaban revolucionarios o novedosos conceptos y esquemas.

Más bien, mostraron una creciente debilidad en términos de cómo tantos analistas han asumido enfoques muy reduccionistas, propios de especialistas en materias no administrativas que han incursionado en estos campos, o bien especialistas publicistas que han querido "parcelar" el objeto de estudio de maneras exageradas, perdiéndose más bien de vista el sentido unitario y global de procesos públicos e institucionales que antes como hoy, tienen características que obligan, y justifican, a seguir estudiándolos de manera unitaria y global, o sea como procesos autocontenidos por materia, funcionalidad e impacto en procesos mayores o convergentes.

El estudio nos permitió revelar cómo lo planteado en éste y otros campos vinculados por el suscrito desde hace tiempo en materia de procesos públicos y políticos condicionantes del nivel de desarrollo integral del país, sigue teniendo un arraigo esencial e inconfundible en el modelo de país solidario y de bienestar consignado por los Constituyentes en nuestra Carta Magna de 1949 en forma de derechos de los habitantes, más también en el modelo de Estado centralista y presidencial en ese mismo estatuto superior consagrado. Agregativamente, también en unas pocas leyes generales o superiores que regulan los procesos de dirección y planificación, así como aquellos de control y evaluación públicas, que no han sido amplia ni seriamente entendidas y aplicadas por quienes han gobernado y por quienes han debido vigilar y exigir celosamente el cumplimiento de ese marco normativo superior. **Es así como gobiernos por un lado, y órganos fiscalizadores externos y de control político sobre aquellos, han incumplido sus deberes.**

A partir de tales incumplimientos "integrales", los procesos, las instituciones, los mecanismos, los instrumentos determinativos de la Hacienda Pública según la Constitución, se han distorsionado en su aplicación fáctica, dando lugar a despropósitos y disfuncionalidades que, incubadas durante los últimos 37 años desde que la Ley No. 5525 de planificación nacional exigió lo contrario, hicieron posible la pérdida de dinamismo del país en su búsqueda del desarrollo integral y la aparición de prácticas corruptas que han permeado casi toda institución pública.

Al fin de cuentas, las instituciones no funcionan como debían con visión de conjuntos (sectores de actividad) ni en su ejecución u operaciones regionales (regiones de desarrollo), los recursos públicos que son cuantiosos aun con aquellos de índole deficitaria, no se aplican en lo que debían aplicarse (modelo de país en la CP), y tantos actores responsables de tal estado de cosas directa e indirectamente, han sido incapaces de encontrar un sustento sólido a sus sanas necesidades e intenciones de revertir las cosas para bien.

La rendición de cuentas es un tema que todo mundo esgrime, así como la transparencia administrativa y la gobernabilidad, como si fueran tópicos separados que exigen de ópticas distintas. Igual pasa con el tema de fiscalización, como distinto de lo que tradicionalmente se conoce como "control y evaluación". Nadie asume el análisis y prospección sobre lo que consideramos contrapartida necesaria a la rendición de cuentas, como es la exigencia de cuentas.

Nadie parece entender que quien dirige, tiene el derecho de exigir cuentas de quienes trabajan o colaboran para él –trátese de subordinados administrativos o políticos-, y que en el contexto público sobre todo tiene todo jerarca, además, que rendir cuentas ante órganos externos superiores como lo son la Contraloría de la República, la Defensoría de los Habitantes y la propia Asamblea Legislativa. Esto, prácticamente nadie parece haberlo entendido y corregido en enfoques o iniciativas para modificar comportamientos y prácticas, menos reformas a leyes específicas sobre la materia, de manera que algunos que se preocupan de la rendición de cuentas siguen esperando una "ley" que reglamente el artículo 11 de la Constitución, como si no bastaran las que ya existen en demasía para utilizarlas conexivamente y producir el necesario macro "reglamento", según demostramos y propusimos en el estudio del 2005.

El estudio de julio del 2005 demostró cuán inocuos han sido todos –gobernantes, gobernados y fiscalizadores superiores- en el ejercicio de sus competencias de dirección, y de control y evaluación. Rendir y exigir cuentas es, en nuestro enfoque, consustancial a todo el ámbito de responsabilidad de todo jerarca, incluida toda la Administración Pública de nivel nacional en el caso del Presidente de la República, y todo el aparato público en su total conjunto a la Contraloría de la República, la Defensoría y la Asamblea Legislativa. Pero esta situación y esta actitud, no ha cambiado mayormente al día de hoy.

Establecer los criterios para determinar esos ámbitos y esas competencias, inclusive utilizando jurisprudencia de la Sala IV producida aleatoriamente sobre casos o temas particulares y no sobre el de "exigencia y rendición de cuentas", fue un resultado muy importante del estudio anterior del 2005.

Establecer responsabilidades políticas y administrativas de quienes dirigen y son dirigidos, ante sus reiterados incumplimientos sustanciales del marco constitucional y legal vigente, y el impacto que ello tiene en los procesos de políticas públicas para el desarrollo del país y para la racionalidad con que los ingresos públicos son generados y recaudados, y son asignados y ejecutados, ha sido también un resultado sustanciosamente logrado en la versión final de aquel estudio.

Exigir y rendir cuentas constituye una obligación constante, indelegable e intransferible, de todo jerarca y de todo órgano fiscalizador superior –trátese de órganos externos a la Administración como hemos señalado, o de órganos internos como las auditorias internas-, pero debe ejercitarse como un verdadero sistema en concepción y en funcionamiento.

El estudio presente, ha buscado arrojar bases sólidas para entender de manera más precisa cómo debía funcionar más operativamente ese sistema de acción, cómo no ha funcionado, cuáles han sido las consecuencias negativas y directas para el desarrollo del país, y cómo hacerlo funcionar para elevar con ello el nivel de bienestar nacional con los mismos recursos públicos disponibles y sin necesidad de nuevas leyes o de una Constituyente, **y cuál es el papel crucial que le corresponde a la Contraloría General de la República,** sobre todo, para impulsar esta recomposición operativa de inmediato.

En todo este escenario, la Contraloría de la República emerge como el protagonista u operador superior más importante, por lo que ha hecho y por lo que ha dejado de hacer pudiendo haberlo subsanado de manera oportuna y sólida. Pero en muchos aspectos, sobre todo en la comprensión del marco teórico costarricense sobre estos fenómenos y procesos, se ha descaminado en la búsqueda de respuestas teóricas y operativas en fuentes foráneas de literatura que no explican en modo alguno ni los conceptos jurídicos ni la teoría ni las experiencias, mecanismos e instrumentos asociados a esos conceptos y teoría estrictamente nacionales. Esto, el presente estudio lo profundizará en capítulos posteriores.

Costa Rica ha sufrido por siglos el efecto de su cultura política de origen colonial según hemos analizado en nuestros libros y publicaciones desde hace 35 años, incluido el análisis de fondo en nuestra tesis doctoral sobre América Latina realizada en la Universidad de Londres entre 1980 y 1984. **Ello ha significado una exagerada idolatría por el formalismo legal de ponerse al día en tantos campos, Constitución incluida, según estándares y modelos de países altamente desarrollados.**

El comportamiento real, sin embargo, ha ido por otro lado menos apegado a la norma legal. Esto ha sido así aquí y en toda América Latina, entre otras manifestaciones de dicha cultura política que han bloqueado flagrante y recurrentemente casi todo intento serio de todo país de abrazar Constituciones de gran corte solidario y de bienestar, en el mejor estilo europeo, o bien sistemas políticos de índole federal en el mejor patrón norteamericano. Nada, sin embargo, ha funcionado como debía.

Este formalismo, ha incidido también en el diseño legal de las instituciones de fiscalización superior de los Gobiernos y sus instituciones, que han nacido también con grandes objetivos y potestades pero que por problemas de enfoques inadecuados, mediatización partidista en otros y prácticas muy microanalíticas y aleatorias, no han cumplido cabalmente con el ideario constitucional que les dio origen en la mayoría de países latinoamericanos.

En Costa Rica, la Contraloría General de la República ha evolucionado desde 1949 con fuerza tecnocrática creciente y con una proyección que por ser inclusiva y hegemónica de la legalidad de los actos que tienen que ver con la Hacienda Pública, ha sido protagonista indiscutible de la forma y contenido en que el Gobierno y sus instituciones se han desempeñado en el cumplimiento de sus deberes legales. **Hemos tenido desde 1974 en que iniciamos labores en la entonces**

Oficina de Planificación Nacional, un interés constante en reconocer y estudiar la existencia y proyección de ese organismo por cuanto desde un principio no nos quedaron dudas de su importancia estratégica para el desempeño de toda la Administración Pública.

> Sus potestades legales son muy fuertes e inapelables desde su misma enunciación constitucional, y por ello hemos sostenido la posición crítica de que dicha Contraloría no ha estado a la altura de lo que han sido requerimientos normativos de esa misma Constitución y de un sinnúmero de leyes que exigían modalidades de fiscalización e intervención más unitarias e integrales que acogieran, en sus enfoques y prácticas, las nociones de sectores de actividad, regiones de desarrollo, dirección política interorgánica, planificación, administración financiera y presupuestaria, pero todas ellas de manera articulada, tal y como mandaba la lógica jurídica del *sistema* imperante de toda una vida, pero en particular a partir de la clara determinación sobre *conexividad* de los actos y normas administrativas según artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978.

Nuestras interpelaciones a los varios Contralores de la República desde 1974, han sido constantes y públicas, sobre todo por medio de nuestra facilidad comunicativa como colaborador de página 15 del periódico La Nación, nunca recibiendo una respuesta aunque constatando, desde la Memoria Anual 2002, un reconocimiento explícito aunque no siempre reconocido *intelectualmente* como correspondía, a nuestros aportes desde 1974, sobre procesos de políticas públicas, dirección y planificación del desarrollo.

Hemos también constatado referencias puntuales que grupos de profesionales y los responsables de elaborar esas Memorias, empezaron a registrar de trabajos nuestros sobre todo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y al menos de nuestro libro del 2001 *Crisis nacional, estado y burocracia,* publicado por la Editorial Tecnológica de Cartago.

Coincidió el año 2001 con una invitación para una conferencia al personal profesional de dicha Contraloría, poco antes de promulgarse la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 en octubre del mismo año, y fue ese un momento de encuentro interesante con más de 70 fiscalizadores de dicha Contraloría para exponerles nuestros enfoques sobre procesos públicos y cómo la Contraloría estaba llamada a precisar de mejor manera sus intervenciones unitarias e integrales sobre las instituciones, mejorando radicalmente sus enfoques entonces microanalíticos para privilegiar los macroanalíticos que les podían permitir percibir de mejor manera los claros mandatos constitucionales de vigilar con eficacia la Hacienda Pública.

Nuestro argumento de fondo era, y es, que esto último no se iba a lograr nunca con esa visión más reduccionista que venían aplicando de toda una vida, con gran autoridad legal pero con poco impacto en el engranaje de conjunto de esa

institucionalidad, y alejados totalmente en tal labor de la noción elemental de que lo que corresponde fiscalizar de la Hacienda Pública tenía que ver en lo sustancial, con los derechos de los Habitantes a los que cada institución de todo tipo y nivel debía su existencia, o su razón de ser.

Un documento que elaboramos bajo el patrocinio del PNUD en Costa Rica, intitulado *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) nos permitió profundizar en los enfoques y métodos imperantes en dicha Contraloría en su afán de reglamentar el desempeño de las instituciones descentralizadas en materia presupuestaria.

Fue un momento de encuentro directo con el instrumental que técnicos y profesionales venían promoviendo, de muy escaso reconocimiento de las grandes variables o factores que decíamos debían más bien caracterizar la labor de fiscalización suya para lograr impactos más determinativos sobre el bienestar del país, de los multimillonarios recursos de que siempre ha dispuesto el Estado costarricense.

Desde entonces, ha sido más intensa nuestra labor de análisis de los diversos dictámenes de casi todas las áreas en que se ha dividido la Contraloría, además de que en el siguiente año 2002 también se nos invitó a otra conferencia con otros 70 fiscalizadores y el mensaje nuestro fue más directamente transmitido y, creemos, asimilado a juzgar por la frecuencia de referencias que los distintos grupos de técnicos empezaron a hacer con base en nuestros trabajos del IICE, sobre todo el de *Exigencia y rendición de cuentas…* de julio del 2005 previamente referido en esta Introducción.

Ha habido también en la última década sobre todo, una discusión entre abogados y algunos partidos políticos sobre lo que deberían ser mejores modalidades de fiscalización, si *ex ante* o *ex post* en referencia directa al problema que muchos apuntan de excesos de la Contraloría en revisiones y aprobaciones y su efecto en la celeridad de los procesos presupuestarios, de contratación administrativa y de refrendo de contratos en general, achacándosele gran culpa por pretender *coadministrar*, lo cual la misma Contraloría alega que no es de su incumbencia ni competencia legal.

Ha habido las discusiones también de si la fiscalización ejercida por este organismo no se ha desvirtuado al entrar en cuestiones de "oportunidad" o eficacia y eficiencia de la labor de las instituciones cuando sólo debería hacerlo, aducen sus detractores, en cuestiones de "legalidad", generándose así una distorsión conceptual que nosotros siempre hemos tenido clara: **la legalidad, si se le ve asociada al cumplimiento de los derechos de los Habitantes, no puede ser sólo de forma sino de contenido e impacto**, y en este sentido no puede haber control de legalidad sin que lo haya de eficacia u obtención de los objetivos o resultados pretendidos, sobre todo, insistimos, si éstos están claramente indicados en las leyes.

Ha habido también la inquietud contralora de que los legisladores han exagerado el poner sobre las espaldas de dicha Contraloría un exceso de tareas que no le son sustanciales a su naturaleza constitucional. **Sin embargo, se dio la Ley de Control Interno No. 8292 del 2002 con un lúcido señalamiento del sistema de acción que deben ser las auditorias internas y la Contraloría de la República**, y las implicaciones de sus muy claras y determinativas competencias internas y externas a las instituciones, sobre los procesos de dirección en cuanto al impacto de éstos en la generación de resultados institucionales.

No hay todavía un enfoque y marco referencial claro de nuevo cuño que permita consolidar ese conjunto de unidades de auditoria bajo el liderazgo de la Contraloría como un verdadero sistema unitario e integral de acción, y entonces el efecto deseado de aquella nueva Ley, no se ha dado en toda su eficacia. **¿El resultado neto hasta ahora? Un nuevo conjunto de normativas y procedimientos que ciertamente tienden a entrabar** el accionar de jerarcas e instituciones pero por su diseño y aplicación aleatorios, o sea no como un sistema de acción sino como unidades aisladas entre sí e incapaces de comprender y aplicar el claro fundamento legal que las respalda y que a la vez exige consideración explícita de otros cuerpos legales que ordenan o regulan lo pertinente al desempeño *administrativo* de jerarcas e instituciones como partes también de un sistema unitario e integral de decisión y acción.

En este campo de la fiscalización de la Hacienda Pública, diremos a manera de conclusión global anticipada de lo que el presente estudio evidencia, que no se logra aun el impacto integrado de Contraloría y auditorias sobre dicha Hacienda Pública, simplemente porque no ha habido suficiente pensamiento o reconocimiento en la Contraloría en cuanto a lo que deben ser bases sólidas teórico-conceptuales y metodológicas para una fiscalización sobre desempeño y resultados que reconozca los orígenes y sustentos costarricenses que han dado fundamento a un sinnúmero de conceptos que la misma Contraloría ha venido reconociendo a cuentagotas, pero que en muchos aspectos los utilizan como si hubieran tenido origen en enfoques y experiencias latinoamericanas o europeas, lo cual aleja a sus analistas de la esencia autóctona que distingue esos conceptos y marcos referenciales y metodologías en Costa Rica con respecto a otros países.

Su ejercitación fáctica, entonces, resulta contradictoria y poco clara en términos de los análisis interpretativos de situaciones reales y las recomendaciones se elaboran al final de cada informe de fiscalización, lo cual contribuye a la débil influencia real, operativa, de tales recomendaciones contraloras, contribuyendo ello a una "nueva generación" de desacato burocrático e impunidad administrativa y política de quienes incumplen. Este aspecto se verá con claridad y abundante ejemplificación, en este estudio presente.

El reconocimiento reciente por la Defensoría de los Habitantes en su Informe Anual 2009-2010 de los más esenciales y estratégicos de estos enfoques

autóctonos por los que hemos abogado durante más de tres décadas para comprender mejor y gobernar y administrar también mejor nuestros procesos y recursos de desarrollo nacional, son una fuente de estímulo para asumir este esfuerzo investigativo. Es decir, que partiendo de tales reconocimientos por la Defensoría, podemos juiciosa y objetivamente confrontarlos con lo que la Contraloría viene haciendo desde hace más años pero aplicando fragmentos de ese enfoque y mecanismos asociados de origen costarricense.

Al fin de cuentas, ambos organismos actúan sobre derechos de los Habitantes y esto permite una asociatividad analítica, interpretativa y de deseable acción de sus campos de acción que no resultaría ni casual ni improvisada.

El lector debe saber que en junio del año pasado finalizamos en este Instituto el Informe Final de nuestra última investigación desarrollada desde el 2010. Concretamente, se intituló *Proyecto de reformas para una descentralización integral de Costa Rica,* y consolida nuestro planteamiento de muchos años sobre lo que debería ser una transformación del régimen político e institucional costarricense hacia un sistema cuasi-parlamentario y cuasi-federal, a partir por supuesto de un reconocimiento de por cuáles factores el sistema vigente desde 1949 pero en realidad de toda una vida, presidencial y centralista, no funciona eficaz ni integralmente.

Y, muy importante, bajo cuáles supuestos de remozamiento del régimen democrático en términos de representación y participación ciudadanas, Costa Rica podría funcionar mucho mejor y lograr de manera cabal el extraordinario modelo de país solidario y de bienestar consignado en la Constitución de 1949. **Hay aquí un sinnúmero de innovaciones modelísticas, incluida una nueva visión sobre lo que debería ser la Contraloría de la República y su proyección regional.**

En este presente estudio, aportamos adicionales elementos conceptuales y funcionales de por qué es preciso concebir una indispensable descentralización de la Contraloría de la República en beneficio de un más efectivo impacto sobre la fiscalización de la Hacienda Pública, actuando por regiones de desarrollo o provincias.

Capítulo 1 MÁS DE LO MISMO: LA RECURRENTE HISTORIA COSTARRICENSE EN TODO CAMPO, INCLUIDO LO PERTINENTE A *CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA*

En enero del 2005, la Subcontralora de la República, Marta Acosta Zúñiga, publicó un artículo en La Nación, Sección Opinión, concretamente el domingo 16.

En lo sustancial, y para efectos de su debida recuperación en el presente estudio, dijo entre otras muchas ideas:

> *El editorial del periódico La Nación, del 15 de diciembre plantea que es necesario reconstruir el control y esboza algunas ideas que es importante retomar para reforzar o para aclarar. Se reconstruye lo que está deteriorado o dañado, pero en el caso del control en Costa Rica no ha ocurrido eso porque más bien hemos venido construyendo un sistema de controles bastante copioso, cuyos componentes orgánicos y funcionales se han diseñado con alguna claridad. En los últimos 15 años, la cantidad de controles establecidos es muy grande comparada con períodos anteriores, e incluso ha ampliado el espectro de derechos y las garantías de ellos para los y las ciudadanas (Estado de la nación).*
>
> *Las competencias en materia de control son vastas,* ***no es necesario más debate político de la tendencia, sino la aplicación de toda esta normativa. El gran reto de nuestro país es tener la capacidad de crear mecanismos de coordinación y armonización de los controles existentes y de sus operadores, pero también es importante tener claro cuál es el rumbo del país****, porque en esa medida se orientará la función de control y fiscalización para que se constituya en un* ***garante de que las acciones, programas y políticas públicas responden al modelo de país que queremos****, de manera que* ***si no hay claridad o rumbo definido de hacia dónde vamos como sociedad, como Gobierno, como empresa privada, en fin como país, se hace difícil operar los mecanismos de control sin generar vacíos y sin entorpecer el desarrollo*** *que desde el gobierno requiere nuestro país.*

El énfasis en negrita, es nuestro, no del original, y devela los más válidos y profundos buenos deseos de la Contraloría con miras a lograr una clarificación **(rumbo del país)** sin la cual el control "genera vacíos y entorpece el desarrollo del país".

Se trata de una loable y legítima aspiración nacional que a la vez constituye, tenga claro el lector nuestra tesis, una de las mayores debilidades de la misma Contraloría, pues teniendo en Constitución y sistema de leyes vigentes tal y como hemos anticipado en la sección precedente, ese "modelo de país que queremos", no lo ha reconocido así a pesar de que nuestros planteamientos en tal sentido han sido

pública y académicamente del conocimiento suyo de manera reiterada e ininterrumpida, inclusive a través de interpelaciones concretas que hemos dirigido desde el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas a Contralora y Subcontralora, nunca contestadas.

La más dramática y objetiva evidencia de esta afirmación que aquí proporcionamos, está en la Memoria Anual 2008 donde la Contraloría reitera la preocupación de la Subcontralora expresada en el 2005, y plantea que *las políticas sociales de largo plazo deben ser consensuadas y plasmadas en una nueva Ley, como varias naciones han hecho*, dando así la espalda, reiteramos, al espléndido e incuestionable –al menos jurídica y teóricamente hablando- modelo país ya configurado en Constitución y leyes vía derechos de los habitantes en su conjunto sistémico, o sea unitario e integral. Este punto será retomado en el presente estudio, adelante.

El hecho a registrar en este estudio y en este punto, es que en aquel enero del 2005 tomamos iniciativa a raíz de la invitación que la Subcontralora hizo a la opinión pública para reaccionar a su artículo, y enviamos una misiva el mismo 18 de enero que, en lo sustancial y como marco de referencia estratégico para efectos del presente estudio habiendo pasado seis años desde entonces, consignamos de inmediato con ajustes de redacción por obvias razones de actualización de estilo. No así de fondo, pues las situaciones o factores que en dicha carta esbozamos, siguen teniendo una validez fáctica que da motivación adicional y oportuna al presente estudio.

La carta respondió, como anticipamos, a la invitación que la señora Subcontralora hizo el domingo 16 de enero en La Nación para un debate serio y responsable sobre la materia de "control". Advertimos en ella que se trataba de una respuesta extensa que esperábamos con franqueza fuera analizada por ella misma en su totalidad, de manera que no dependiera sólo del criterio de asesores o funcionarios de carrera que podrían estar interesados en no darle la importancia académica o técnica que nuestros planteamientos ameritaban.

Nos referíamos de manera explícita a nuestro continuo interés **durante "los últimos 30 años" de escribir a los Contralores al inicio de sus mandatos, y durante éstos, haciéndoles ver** cuál marco constitucional y legal superior no había sido observado por la Contraloría para fiscalizar correcta e integralmente y, sobre todo, para exigirlo del Gobierno y sus instituciones hacia un **Gobierno excelente** a través de una óptima y transparente asignación y ejecución del gasto público vía mandatos que exigían, y posibilitaban, un ejercicio mucho más eficaz, en todo sentido, del poder político institucional.

Ello implicaba establecer cómo, consecuentemente, había carecido dicha Contraloría hasta "el día de hoy" (o sea, enero del 2005), de un enfoque holístico y realista –y de las metodologías precisas- para acometer su esencial actividad de fiscalización preventiva y evaluativa que diversos Contralores habían enunciado formalmente y de buena fe una y otra vez en el espíritu en que esta Jerarca claramente lo volvía a enunciar en su artículo del domingo 16, pero nunca reconociendo que **ello debía –y debe- constituir una explícita actividad estratégica y**

direccionada de la Contraloría hacia el logro del modelo de país solidario y de bienestar configurado en la Constitución Política de 1949, y no cualquier otro modelo, ya que éste debía ser el Norte de todos en Costa Rica, pero especialmente de quienes prestan juramento al Art. 194 de la CP

Esto a su vez, argumentamos, implicaba entender que **la Contraloría tampoco podía, en su vital labor de exigir cumplimiento pleno de ese marco legal superior por parte del Gobierno, ignorar las pautas constitucionales** que marcan con claridad cuál debe ser el objeto y ámbito de exigibilidad en el desempeño de sus propias competencias contraloras.

No tomar debida nota de esto había llevado, a nuestro bien informado juicio, a que la Contraloría ejercitara sus competencias constitucionales de una manera muy desarraigada de esas sustanciales pautas mayores o macro que obligaban –y obligan- a una determinada estrategia de fiscalización, no cualquiera según el Contralor de turno, para cumplir con su competencia constitucional. Y había ello llevado también, y esto lo fundamentábamos en nuestros propios estudios de normas, reglamentos y dictámenes de la Contraloría, a inventarse "pautas" que a funcionarios de la Contraloría con experiencia pero sin estudiar ni reconocer este Norte constitucional y legal superior, se les ocurrían y motivaban con fundamento en textos foráneos o proclamas "contraloras internacionales", o con base en fuentes muy "técnicas" y abstractas sobre control o fiscalización, sin importarles la cultura política histórica que "*...todavía agobia los comportamientos reales del costarricense*".

Esto, escribimos entonces, era grave pues generaba numerosas normas y procedimientos por parte de la Contraloría que habían sobrecargado durante toda una vida la paciencia y la capacidad de asimilación y de trabajo de los cientos de "ejecutores" en la Administración activa que muchas veces cumplen con los requerimientos complejos y multitudinarios de la Contraloría, inclusive para los propios PAOs, por formalidad pero no por convicción ni con verdadera destreza "ganada" en tal ejercicio técnico. **Las metodologías mismas que la Contraloría imponía, ante la total ausencia normativa por parte de MIDEPLAN,** para elaborar dichos PAOs y los presupuestos anuales, competían en complejidad y "detallismos" con las que MIDEPLAN pedía para formular planes regionales, y que precisamente fueron objeto de gran crítica en el 2004 por la misma Contraloría, en su Informe de medio año sobre la "política de lucha contra la pobreza" del Gobierno.

El agravante de todo esto que en esa nota de enero del 2005 transmitimos a la Subcontralora, era que, en la praxis de la "ejecución" presupuestaria cada año, pudimos verificar en diversos momentos que los propios técnicos de la Contraloría encontraban muy difícil darle seguimiento y monitoreo, y evaluar fáctica o realmente, el grado de ejecución y éxito de todos esos PAOs y presupuestos, pues las instituciones producen y entregan documentos extensos en cifras y categorías conceptuosas que casi ningún ser humano por capacitado que esté en la Contraloría, es capaz de "controlar y evaluar" uno a uno a lo largo de cada año como para que el país tenga certeza de que tal complejidad de requerimientos de información de la Contraloría a las instituciones, realmente están ayudando a que cada institución se esté viendo comprometida por ésta a cumplir con lo programado en esos PAOs.

Menos aun, se constataba –o se constata en la actualidad, según analizaremos en capítulo 6- que ello no estaba llevando en la vida real a una eficacia en el logro de objetivos institucionales, y **sobre todo de objetivos de índole sectorial y regional como veremos abajo, que son los objetivos en diversas leyes que casi nadie reconoce y que la Contraloría no exige, siendo estos los objetivos que sí permitirían** llegar a la mejor solución de todos y cada uno de los problemas nacionales.

Lo real y usual, escribimos a la Subcontralora, es que cada gobernante que llega –o cada partido político en período electoral- se "diseña" ideales o modelos de país casi siempre desarraigados de ese modelo sustancial y extraordinario en la CP, o no lo toman a éste en cuenta para nada, llevando ello a proponer "estrategias" de desarrollo, o políticas públicas y la adopción de programas que determinan la asignación del enorme gasto público y que, desde ese mismo origen **condenan al país a presenciar una vez más un festín de ocurrencias** desarticuladas.

Esta rutina, conjuntamente con la proverbial improvisación con que también cada gobernante y sus asesores inmediatos organizan su ejercicio del poder político-institucional superior desde la Presidencia misma, han llevado más bien –así rezaba la carta aquí referida a la Subcontralora- a claros despropósitos que tanto daño le han hecho al país, **sin que la Contraloría se hubiera constituido en ese bastión infranqueable** que exija respeto al juramento constitucional que todos han hecho de cumplir con la Constitución y las leyes, pues es lo que menos cumplen ya en la praxis de sus cargos. Ello producto de que, lamentablemente, **nadie tampoco parece prepararse para ello en serio** desde sus aspiraciones y derecho ciudadano de concursar para esos cargos públicos superiores en la conducción del país.

Precisamente señalamos entonces una inconsistencia sobre la enunciación que hizo la Subcontralora en su artículo sobre cuán "… importante es tener claro **cuál es el rumbo del país,** porque en esa medida se orientará la función de control y fiscalización para que se constituya en un garante de que las acciones, programas y políticas públicas responden **al modelo de país que queremos** (nuestro énfasis), de manera que si no hay claridad o rumbo definido de hacia dónde vamos como sociedad, como Gobierno, como empresa privada, en fin como país, se hace difícil operar los mecanismos de control sin generar vacíos y sin entorpecer el desarrollo que desde el gobierno requiere nuestro país".

En tal aseveración se notaba claramente una evidencia objetiva que respaldaba nuestra anterior afirmación a lo largo de dicha nota nuestra de respuesta, en cuanto al **error filosófico, estratégico y jurídico-político de no estar claros en el país, sobre todo la Contraloría,** que antes de definir hacia dónde "queremos ir" ya ha habido una obligación para todos, desde 1949, de saber "adónde debíamos haber llegado" y "dónde debíamos estar" hoy, en ese año 2005. **Esto exigía reconocer responsable y colectivamente lo que el Constituyente instauró como un modelo-país.**

Esta era o se constituía en la enorme falta de cumplimiento sobre todo, que habíamos entonces señalado durante 30 años, por la Contraloría General de la

República, pues su obligación todo ese tiempo era la de exigir del Gobierno y de todos en el país **el acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales que, impactando la racionalidad misma del gasto público, configuraban un modelo-país, de Estado y de sistema político** que no había funcionado al 2005 precisamente por falta de apego a la CP por quienes gobiernan, y por falta de exigibilidad por el organismo llamado a fiscalizar y hacer cumplir todo ese tinglado constitucional-legal, mas también por el órgano llamado a ejercer un control político integral, consistente y proactivo sobre el Gobierno y sus instituciones, o sea la Asamblea Legislativa.

Reconocíamos en esa carta nuestra del 18 de enero del 2005 sin falsas humildades, que no habíamos logrado hasta entonces que ningún Contralor nos hubiera prestado la suficiente atención y hubiera consecuentemente asumido la actitud, visión, liderazgo y metodologías correctos. **El perjuicio, lamentablemente, había sido para el país, no para el suscrito** salvo en lo que significaba la angustia propia de un costarricense y especialista en estos temas que creía haber tenido razón en muchos aspectos debido a la solidez de sus análisis y enfoques sobre estos asuntos, y que había visto pasar el tiempo sin haber tenido eco ni en la Contraloría ni por parte de otros analistas o líderes.

Alegamos entonces en la misma nota, cuánta **evidencia muy "rica" habíamos acumulado sobre el daño enorme para el país** provocado por esta falta de interés o conciencia colectiva sobre estos problemas fundamentales que no nos dejaban avanzar consistentemente como sociedad tal y como podíamos haber avanzado, y avanzar aun sin esperar a cambios constitucionales radicales que serán difíciles de lograr de todos modos, aunque sobre el "hacia dónde ir" teníamos elaboradas tesis publicadas con justificaciones de fondo que, entonces sí, constituían un campo de especulación *modelística o propositiva* que cualquiera podía accesar y valorar, Contraloría de la República incluida. Pero, no se podía seguir haciendo o manifestando la misma desinformación, menos por ese organismo superior tan esencial para Costa Rica, con respecto al país que teníamos que instrumentar según la CP vigente de 1949.

Advertimos a la Subcontralora, adicionalmente, cómo nuestra intención era remitirle planteamientos útiles tomando debida nota de la coyuntura de elección de un nuevo Contralor que el país encaraba ese año 2005 para el largo período de siete años, lo cual permitía reconocer que en ese período **se cubrirían tres Administraciones gubernativas y que ello posibilitaba, teóricamente hablando, una intervención inteligente, visionaria y sostenida de la Contraloría** para ayudar a enderezar y ordenar este país, simplemente sabiendo exigir como tenía que hacerlo y debía hacerlo sin excusas de ningún tipo, para que los gobernantes "…reconozcan y cumplan con aquellos mandatos constitucionales y legales que, afectando el gasto público, permitirían un mucho "mejor gobierno" en todo sentido aun en ausencia de cambios radicales o "heroicos" en nuestra Constitución Política".

Adujimos en esa carta a la Subcontralora que también tomábamos debida nota de lo que considerábamos su posición pública sobre la situación del país y de la Contraloría en "materia de control" dada a conocer en ese artículo en La Nación. Por último, aclaramos que nos compelió a escribir esa respuesta "…**convencido de**

que la Contraloría aun no avanza en este sentido pues no ha mostrado –desde mi punto de vista de analista- la incorporación de ningún nuevo enfoque y métodos que subsanen al día de hoy sus prácticas ordinarias de toda una vida en materia de fiscalización preventiva y evaluativa sobre el gobierno, sus instituciones y el conjunto de municipalidades. **Pretendo demostrarle con sumo respeto y respaldo analítico en esta nota, el por qué de esta aseveración tan crítica".**

La carta remitida por nosotros, no escatimó en hacer ver que en octubre del 2001 impartimos varias charlas *ad honorem* a decenas de profesionales de ese organismo y elaboramos un documento vía el PNUD sobre las vinculaciones de la Ley No. 8131 -que no había sido publicada aun- y la Circular No. 8270 de agosto del 2000 de la CGR, el cual entregamos al entonces Contralor y a muchísimos funcionarios, con **análisis muy críticos y propositivos sobre tales incumplimientos funcionales y legales de la Contraloría, intentando contribuir a subsanar esas debilidades conceptuales, metodológicas y analíticas históricas suyas** en términos que muchísimos de esos valiosos funcionarios –incluidas algunas Gerentes de Área- consideraron entonces novedosas y deseables, pero que a la vez encontraban de difícil asimilación y aplicación producto de sus históricas prácticas en la misma Contraloría y por su distinta formación disciplinaria**.**

Creían, sin embargo, que con la debida capacitación o liderazgo, podrían asimilarlos y ponerlos en operación para con ello mejorar radicalmente sus fiscalizaciones preventivas y a la vez evaluativas, y con ello el desempeño del Gobierno y sus instituciones. **En diciembre del 2002** repetimos la charla y los intercambios con otro enorme grupo de fiscalizadores, esa vez convocados por Walter Ramírez, Gerente de la DFOE.

Fuimos explícitos de nuestra motivación y compromiso intelectual y académico con el personal profesional de la Contraloría pues "…sé que pueden servirle mucho mejor al país. Y confiaría en que ahora, bajo su liderazgo apropiado mientras se elige al nuevo Contralor y aun después, ellos puedan crecer sustancialmente en las que considero nuevas visiones, enfoques y métodos de trabajo para cumplir con ese mejor servicio al país".

Para facilidad y claridad de lectura, consideramos conveniente pasar a transcribir textualmente el resto del contenido de esa carta nuestra a la Subcontralora del 18 de enero del 2005. El lector apreciará la riqueza y originalidad de contenido teórico-conceptual y descriptivo, y cómo éste constituye aun un claro y válido marco referencial para valorar el grado de evolución de dicha Contraloría de la República hasta el día presente, lo cual puede cualquiera apreciar de manera objetiva y comparada recurriendo a la mera lectura de cualquier dictamen o Memoria Anual de la Contraloría después de enero del 2005, y sopesar los criterios aplicados y sus análisis interpretativos, con el recurrente uso de fuentes externas a Costa Rica que nunca han estudiado los fenómenos nacionales referidos, hasta el día presente. A partir de ello, no es difícil sopesar a la vez, el débil e insuficiente impacto que por desgracia la Contraloría ha seguido mostrando en cuanto a lograr del Gobierno y sus instituciones, y todo otro operador político importante, la pendiente reivindicación de este marco constitucional y legal, y sus correspondientes fundamentos teórico-

conceptuales autóctonos, que permitirían un mucho mejor Gobierno y desarrollo integral del país.

Veamos el resto de aquella carta, en su **transcripción textual mostrada en letra cursiva**.

Con el ánimo de contribuir a superar precisamente los enfoques, métodos y comportamientos que francamente considero seguirán impidiendo que la Contraloría pueda exigir *como ha debido todo este tiempo desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana y sabiendo que el tiempo es oro y no conviene esperar a la elección de Contralor por cálculos de ningún tipo,* [13] *entro* ***al debate serio y responsable a que usted invita,*** *con la claridad elemental de que es usted la Jerarca en ejercicio y puede ciertamente, bajo circunstancias que no son imposibles de capitalizar, resultar electa Contralora por la Asamblea Legislativa. Quiero así ser oportuno según mi sentido del compromiso intelectual y cívico para con el país, y contribuir deseablemente a enriquecer ahora mismo su visión de Jerarca contralora.*

Lógicamente, doña Marta, creo que ***este debate amerita ser compartido con todos los legisladores y con otros analistas y centros de estudio, pues lo que está en juego para el país*** *tiene que ver con las posibilidades de que* ***Costa Rica sobreviva y avance con éxito*** *en su desarrollo integral constitucionalmente configurado, o siga estancada y retroceda en el concierto mundial de las naciones, con los graves perjuicios reales para la población.* ***La Contraloría tiene, a mi juicio, que marcar una diferencia en este derrotero no importa quién esté en la Presidencia de la República cada cuatro años.*** *Y, de esto trata mi contribución presente al debate que usted solicita.*

1. Mi punto de partida es, precisamente, las muchas afirmaciones que usted hizo en ese artículo *y que seguramente reflejan lo que la Contraloría como institución está pensando y haciendo.*

En mi criterio de estudioso del fenómeno público costarricense y latinoamericano, ello podría seguir resultando insuficiente *y no evitará que siga la Contraloría gravitando con esquemas que no tienen el necesario arraigo en el modelo constitucional de país y Estado consagrado en la CP vigente, perfeccionado en varias leyes superiores que no son reconocidas en su artículo y que sé la Contraloría como tal tampoco ejercita para una mejor fiscalización suya y de una mayor exigibilidad sobre el gobierno. Todo esto constituye un vacío muy grande pues sostengo, como tesis discutible pero bien sustentada, que* ***no puede haber una efectiva fiscalización*** *que provoque una real rendición de cuentas,* ***sin considerar esas pocas leyes superiores*** *cuyo impacto positivo sólo puede lograrse con sustento en una rigurosa*

[13] Con el ánimo de no ofender la inteligencia del lector, aclaramos que la referencia en este texto de enero del 2005 la hacíamos a nuestra condición de candidatos a Contralor de la República a raíz de la destitución del entonces Contralor Alex Solís por la Asamblea Legislativa. Nuestras ideas y sugerencias en dicha carta de enero del 2005, fueron luego retomadas como planteamientos propositivos explícitos que hicimos en el documento de respuestas a la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa cuando solicitó a los candidatos, elaborar sus ideas sobre la base de más de 60 preguntas sobre aspectos pertinentes al desarrollo del país, planificación, presupuesto y concretamente Contraloría de la República.

interpretación y aplicación complementarias de las mismas, que la Contraloría no ha todavía intentado a fondo, ni siquiera en su reforma activada creo que desde 1999, sobre todo porque no se ha tomado debida nota de las implicaciones para cualquier proceso de cambio real y profundo, de la naturaleza real de esa cultura política de origen colonial de que hablo, la cual todavía nos gobierna en sus peores manifestaciones y debilidades, y que constituyen la peor contrapartida a los constantes clamores en el país por más transparencia y rendición de cuentas. [14]

Hablar irrestrictamente de "sistemas" de "esto y lo otro", sólo oscurece el panorama nacional dominado por tantos diletantes *y firmas consultoras extranjeras y nacionales que promueven y mercadean "enfoques genéricos" para gobiernos y empresas privadas como si fueran intercambiables, como si los fenómenos fueran semejantes y admitieran soluciones idénticas.* ***Ha sido así en materia de reingenierías****, procesos y subprocesos derivados de éstas, polifuncionalidad, servicio al cliente -¿los pobres que atiende el IMAS, son clientes de éste como si lo fueran de la Coca Cola o del Hotel Tambor, o son beneficiarios o usuarios con derechos constitucionales a ser tutelados y servidos por todo el Estado, cuya atención debe ser sociopolítica y legalmente meticulosa, y no mercantil?-.*

Comenzando porque en teoría y praxis de sistemas, en Costa Rica los hay de todo tipo en el contexto público, sin ninguna jerarquización *entre sí y sin subordinarse a los que debían ser sistemas mayores constitucionalmente sustentados –como el de dirección y planificación, basados en la Ley General de la Administración Pública, LGAP, de 1978 y en la de Planificación No. 5525 de 1974, según veremos abajo, pero que la Contraloría no ha reconocido ni exigido hasta hoy día (a menos que usted me indique lo contrario, lo cual me daría mucha alegría). Y,* ***la mayoría de ellos disfuncionales o inactivos****, precisamente porque desde su mismo diseño nacieron muertos producto de confusos sustentos conceptuales y jurídicos, sin que la Contraloría tampoco haya hecho absolutamente nada en todos estos años para reconocer, entender y exigir la activación constructiva o la revisión de estos enredos producto de la improvisación de diseño "administrativo" en que incurrimos constantemente en el país.*

2. Me parece en tal sentido, que ***los "componentes orgánicos y funcionales" del control*** *en Costa Rica como usted escribe****, ciertamente están diseñados con tanta claridad que, según este servidor, ya conceden a la Contraloría el liderazgo*** *que usted en el artículo innecesariamente pide que "se le otorgue".*

El problema según lo veo, es que la Contraloría sigue valorando y aplicando ese "control" desde el punto de vista de las auditorias internas de instituciones particulares, o lo ejercita ella misma pero no de manera preventiva e integral según explicaré abajo; además, ***no lidera la Contraloría a aquellas auditorias internas*** *para que actúen con VISIÓN SECTORIAL Y REGIONAL en el cumplimiento de su misión según la Ley No. 8292, es decir reconociendo los insumos de políticas gubernativas superiores que deben darse para "ordenar" en el mejor espíritu del Art. 99 de la LGAP, los "procesos internos de dirección" de cada ente para que lo que haga cada uno realmente se sume orgánicamente a lo que hacen los demás y se logren así desempeños interinstitucionales coherentes dirigidos a poblaciones meta comunes y a prioridades*

---

[14] Puede consultarse mi propio trabajo *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales, No. 125, FLACSO, San José, junio 2002.

conjuntas, cosa que al día de hoy no sucede en ningún campo de actividad gubernativa; pero sobre todo, ***tampoco ejercitan la Contraloría ni las auditorias internas ese control desde el punto de vista sociopolítico y administrativo*** *con que corresponde entender y analizar los de por sí intrincados y complejos procesos públicos.*

Creo que su referencia en el artículo citado de que "hemos venido construyendo un sistema de controles bastante copioso, cuyos componentes orgánicos y funcionales se han diseñado con alguna claridad...(y) en los últimos 15 años la cantidad de controles establecidos es muy grande comparada con períodos anteriores... el gran reto en nuestro país es tener la capacidad de crear mecanismos de coordinación y armonización de los controles existentes y de sus operadores...", refleja otro problema de concepción y praxis histórica de la Contraloría que no constituye ahora un cambio de rumbo, sino una reiteración de ese comportamiento institucional. Me refiero a que si algo anda mal en este país, es el "control descontrolado" imperante, es decir que se salió del cauce de la racionalidad, la conveniencia y la técnica requeridos por cada uno de los derechos de los habitantes en la Constitución para su más eficaz tutela y prestación por el Estado. La Contraloría, por su inacción y falta de enfoques en cuanto a exigibilidad, ha contribuido a ello. ***La Contraloría no hace las leyes, pero podría asesorar a la Asamblea Legislativa*** *para que su producción legal sea más racional y dinamizadora de la acción del Gobierno. Puede también ser celosa en cuanto a los excesos en que los gobiernos incurren reglamentando leyes.*

Esto es particularmente álgido en lo que respecta al contenido reglamentista de tantas leyes mas también al excesivo procedimentalismo y tramitología *en que jerarcas y funcionarios "ejecutores" acaban incurriendo al reglamentar las leyes y al detallar aun más tales reglamentos, vía "manuales" de trámites y procedimientos, que muchísimas veces* ***van más allá del espíritu y letra de las leyes sin que nadie, ni la Contraloría ni la Defensoría de los Habitantes,*** *hagan nada por detener tal empecinamiento en hacerle la vida difícil al habitante de este país.* ***El incumplimiento notorio de la misma Ley de Simplificación de Trámites No. 8220 de febrero del 2002,*** *es muestra contundente de ello por cuanto después de tres años de su promulgación todavía hoy los empresarios y usuarios en todo campo de actividad siguen indefensos ante los excesos del reglamentismo de las instituciones,* ***los cuales afectan el cumplimiento efectivo de sus derechos constitucionales e inhiben al Gobierno mismo de ser más diligente y oportuno en su tutela de esos mismos derechos.*** *Sobre todo: no tenemos la menor duda de la incidencia que esta obsesiva labor reglamentista en el Poder Ejecutivo tiene sobre las claras normas constitucionales que disponen la racionalidad que debe distinguir el gasto público en su asignación y ejecución, tanto por parte de las competencias otorgadas al Poder Ejecutivo como a la Contraloría en materia de fiscalización.*

El anterior problema cobra particular relevancia en materia de contratación administrativa*, en la que ciertos "legalismos" excesivos sobre todo en la LGAP más que en la propia Ley de Contratación Administrativa, resultan de pernicioso efecto pues todos, inclusive la Contraloría, tienen que atenderlos por fuerza de ley, sin que su propia voz experta surja para cuestionar y renovar más que para "paralizar", los procesos administrativos asociados que debían ser más expeditos y no frenarse sólo por legalismos que considero obsesivos y exagerados en esa misma LGAP sin que nadie los haya cuestionado hasta ahora, salvo el suscrito.* ***Si la Contraloría no interviene oportunamente para sanear y expeditar*** *vía reglamentos*

propios o para solicitarlos del Poder Ejecutivo en un afán de colaboración con el país que no está prohibido constitucional ni legalmente –esto no sería coadministrar en modo alguno-, o para solicitar de la Asamblea Legislativa correcciones legales sólidamente sustentadas en su experiencia contralora de todos los días, ¿quién más lo podría hacer con la fuerza y justificación que sólo la Contraloría puede ejercitar en este campo de la contratación administrativa, y en otros de importancia parecida?

La Ley de Concesión de Obra Pública tampoco se ha aplicado*, y la CGR tampoco ha intervenido con toda su masa crítica y experimentada de funcionarios para ayudar al Gobierno y a la Asamblea a identificar las rigideces existentes en ella y lo que podrían ser salidas novedosas, serias y contrapesadas para agilizar y posibilitar lo que fue una voluntad legislativa en procura de más y mejores servicios de interés público pero vía capitales y acciones privadas.*

Inclusive, la normativa sobre "control" no puede ser cabalmente interpretada y aplicada con éxito si no se reconoce que la fiscalización preventiva y evaluativa tiene que darse sobre las decisiones y acciones a cargo de un determinado jerarca o director, según su ámbito institucional de responsabilidad.

Mientras la Contraloría no reconozca, desde este punto de vista, que un Ministro tiene una competencia sectorial de rectoría política claramente reiterada por la Sala IV *para ordenar, en el ámbito interinstitucional de un sector y de su proyección territorial o regional, la actividad de los entes dirigidos, imponiéndoles metas y tipos de medios, y para vigilar su cumplimiento e intervenirlas bajo pautas que la misma Ley General de la Administración Pública establece -aun sin incorporar todavía en la discusión el Título X de responsabilidades administrativas de la Ley No. 8131-,* ***no se avanzará correctamente en la exigencia de cuentas*** *que hará que un ministro finalmente las rinda a la Contraloría y a la misma Asamblea Legislativa (Art. 121.24), pero no sólo sobre su ministerio, sino sobre el conjunto de otros ministerios y entes autónomos que manejan actividades propias de su sector de actividad, y en su proyección territorial o regional.* ***Y esto puede hacerlo ya la Asamblea sin tener que reformar la Constitución*** *para que los presupuestos de entes autónomos sean aprobados por ella.*

Si bien el Art. 11 de la CP no aclaró en detalle esta situación descrita previamente pues remitió el perfeccionamiento de la norma a "la Ley", sí lo hacen la LGAP, la Ley de Planificación Nacional y sobre todo la Ley No. 8131, las cuales tienen que ser convergentemente interpretadas en el contexto de ese Art. 11 constitucional en el riguroso sentido que enuncia la misma LGAP en su Art. 10.2 en cuanto a coherencia y consistencia entre normas legales.

A pesar de que la Contraloría por primera vez reconoció la relativa importancia de estas tres leyes en su Memoria Anual 2002, pareciera que fue sólo por citarlas*, pero no lo hizo con la profundidad con que debían por esfuerzo e iniciativa propios. En adición, aquel trabajo del PNUD entregado a fines del 2001 a tantos profesionales de ese organismo como le dije arriba, apoyaba tal esfuerzo interpretativo.* ***El hecho escueto es que la Contraloría no ha dado ese paso ni siquiera desde el 2001****, y es mi constatación diaria que las instituciones siguen a la libre, sin que se les exija que tienen que organizarse sectorialmente y que tienen que demostrarlo fehacientemente en sus PAOs y presupuestos según*

la LGAP y la Ley de Planificación Nacional, y que tienen que reproducir esa capacidad sectorial en cada región de desarrollo, inclusive en cuanto a sus formulaciones presupuestarias.

Enfrentar y superar ***todo esto, sostengo, acrecentaría la disciplina social de políticos y funcionarios mas también del habitante del país sobre todo en lo que son sus grupos y líderes representativos, superaría el chambonismo*** *en la forma de dirigir y planificar hoy los recursos y acciones públicos, haría más transparente el desempeño de todos, y mejoraría radicalmente los bienes y servicios que el Gobierno hoy presta tan malamente sin resolver ningún problema a fondo y "para siempre", y sobre todo superaría definitivamente las malas prácticas que hoy hacen posible la atolondrada y desarticulada definición de políticas públicas y el diseño y manejo de tantísimos programas con recursos suficientes pero sin norte alguno al interior de muchas instituciones y entre éstas.* ***Así no se debe gobernar, o dejar que se gobierne.***

Recuerdo que el Dr. Justo Aguilar Fong, Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y este servidor, dejamos en poder suyo en octubre del año pasado un proyecto en que la invitamos a participar, sobre rendición y exigencia de cuentas. Se trató de un trabajo de gran contenido jurídico y técnico que aspiraba a ayudar a la Contraloría a reconocer, estudiar y comprender mejor todos estos conceptos, mecanismos, sustentos jurídicos e institucionales para respaldar una nueva visión y práctica sobre fiscalización preventiva y evaluativa.

Reconozco a juzgar por lo que veo y analizo todos los días, y su propio artículo en La Nación, que no hemos logrado influir sobre la Contraloría en esto aun*. Lógicamente se puede, y resulta necesario, debatir sobre* ***cuál es la conveniencia pública para el país de que ello sea así, es decir como nosotros planteamos que debe ser****, o sea debatir en serio el tema de* ***cuánto daño o no se le hace realmente al país prestando o no atención a los incumplimientos*** *constitucionales y legales que el suscrito ha denunciado desde hace tantos años, sobre todo por parte del órgano superior que debe fiscalizar y exigir que ello no ocurra por parte de los "operadores superiores" de la Administración activa.* ***Podría estar equivocado ciertamente, pero querría entonces conocer la evidencia objetiva de los argumentos en poder de la CGR*** *en tal sentido, pues hasta ahora he sostenido pública y documentalmente que dicho organismo ha incumplido y ha sido negligente, pero no he recibido una sola respuesta aclaratoria, o refutación. Ello exige tener claro si se nos da razón, en cuyo caso la Contraloría debería haber cambiado radicalmente, o deberá cambiar de inmediato, sus enfoques y métodos.* ***O, se nos debe demostrar lo equivocados que hemos estado durante estos últimos 30 años****, en cuyo caso buscaremos "mejor vida" en otros campos del análisis de los fenómenos públicos del país****. La problemática del país da para muchos más esfuerzos investigativos.***

Lo que no es correcto, doña Marta, es que la Contraloría siga dando la callada por respuesta, *pues como ciudadano primero, y como académico estudioso de estos asuntos que se ha esmerado durante tanto tiempo para ayudar a la Contraloría a tener un mejor panorama en el campo de su competencia después, no se me puede no seguir dando una respuesta concreta****. Me cobija en todo caso un derecho constitucional*** *consagrado en el Art. 27 de la CP, y le denuncio por este medio que hasta ahora nunca se me ha satisfecho por la Contraloría, ni por Contralores ni por funcionarios a quienes he interpelado directamente.* ***No***

soy persona de "pleitos" por supuesto sino de ideas y acciones de buena fe, *y por ello no he acudido antes a instancias superiores para exigir esas respuestas confiando en que "cada vez" se me iban a dar. Este debate que usted ha solicitado, debía reivindicar esa falta histórica de respuesta de la Contraloría a mis múltiples interpelaciones y planteamientos críticos y propositivos, y* ***por ello me inscribo en él solícito y entusiasmado****.*

3. Por otro lado, los "operadores" en el control que usted refiere, me parece que han de ser considerados más allá de los individuos con cargos en funciones estrictas de "administrar controles", y son a mi juicio de tres tipos: i) quienes toman decisiones en distintos ámbitos institucionales –un ministro rector las debe tomar en el ámbito sectorial y regional, por encima de cada institución particular-, ii) quienes ejecutan también en distintos planos y ámbitos, y iii) quienes deben coadyuvar en el control y evaluación de tales decisiones, acciones y procesos, tanto a lo interno de cada ámbito como sobre la Administración activa en su conjunto.

El control interno integralmente considerado, no se agota en la labor de una auditoria interna, *pues el jerarca tiene la obligación y la potestad de controlar y evaluar sus propios procesos que son producto de sus propias decisiones. La Auditoria puede coadyuvar con la "Administración" en esta función, y debe hacerlo según la Ley de Control Interno No. 8292 en su condición de órgano adscrito al órgano político superior de cada ministerio, ente o municipalidad. Pero, la Auditoria debe seguir fundamentalmente normas de la Contraloría, pues es un brazo extendido de ésta y no puede coadministrar o administrar. También deben participar en tal labor fiscalizadora y evaluativa en apoyo del respectivo jerarca y con visión unitaria e integral sobre la ACTIVIDAD del ente –aunque casi nadie lo entiende así-, la respectiva oficina de planificación interna, la contraloría de servicios y, si la hubiere, la pertinente oficina de análisis o reforma administrativa.* ***Éstas, apoyan sin reservas al jerarca; la auditoria, lo apoya con reservas*** *pues sabemos que su misión legal es fiscalizar bajo el liderazgo central de la Contraloría, que los procesos de dirección se den correcta y eficazmente y que el ciudadano tenga certeza del sustento técnico y legal que mueve a los jerarcas y funcionarios en el desempeño de sus cargos y en la prestación de los servicios encomendados por la Ley.*

Si la Contraloría, es el punto que deseo hacer, no tiene claridad de los impactos sustanciales que el ámbito sectorial y el ámbito regional de la proyección de las instituciones, tienen sobre la eficacia real *en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos y consecuentemente en la satisfacción de las necesidades de los habitantes, y no le exige como debe al Gobierno para que se reordene según el marco legal vigente,* ***seguirá haciendo irremediablemente más de lo mismo*** *y nunca identificará a muchos "operadores clave" que hoy no son considerados como tales; o sea, seguirá la Contraloría buscando fortalecer a las auditorias internas con normas, procedimientos, instrumentos y capacitación, pero sólo para que puedan exigir mejor al interior de cada institución.* ***Esto, sostengo que no conviene al país.*** *Si no logra la Contraloría organizar a dichas auditorias con visión, sistemas informativos, instrumentos y mecanismos de fiscalización sectoriales y regionales para que cada auditoria articule sus esfuerzos internos con los de las otras en cada sector de actividad –no estamos proponiendo aquí crear "auditorias sectoriales", para que no se nos malinterprete, aunque anticipamos que no es una idea descabellada y sin lógica-, poco se logrará sino hacer más eficaz a cada ente para que, contradictoriamente, el respectivo sector como tal resulte más ineficaz en cuanto a llegarle a su población objetivo prioritaria de maneras convergentes y simultáneas.*

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

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

Igual omisión y consecuencias se dan en la proyección territorial o regional de las instituciones*, donde no hay mecanismos articuladores pues los sectores "desconcentrados" no existen como tales –salvo el Sector Agropecuario-, ni órganos o estructuras articuladoras del liderazgo interinstitucional en cada región –los consejos regionales de desarrollo reactivados al amparo del Decreto gubernativo de marzo del 2004, son a mi juicio ilegales y limitados,* ***pero la Contraloría los dio por buenos*** *en su estudio de mediados del 2004 ampliamente difundido por la prensa. Igual lo es el Consejo Social, pero* ***la Contraloría también dio por buena su existencia*** *y no lo cuestiona como debió, y como debe aun, según el marco de la LGAP y diversas Resoluciones de la Sala IV sobre dirección gubernativa y "órganos colegiados" que "buscan" suplantar al Poder Ejecutivo.*

4. Opino respetuosamente, doña Marta, que lo que usted dice de que la discusión "sobre un nuevo discurso del control ya ha rendido frutos en materia normativa", no refleja la realidad como yo la leo: ***mientras la Contraloría no se decida a reconocer, adoptar y ejercitar*** *explícitamente la normativa sobre dirección y planificación públicas normadas en las leyes que he referido arriba,* ***y los macro conceptos de sector y región derivados de ellas, no avanzará significativamente,*** *sino que se encontrará empantanada en apreciaciones carentes de un marco conceptual y jurídico de fondo y realista. Y esto es muy grave, pues es lo que ha venido haciendo la Contraloría en las últimas cuatro décadas por falta de ese marco conceptual que le permita reconocer la riqueza y obligatoriedad para el ejercicio de sus propias competencias, de ese marco constitucional y jurídico superior que refiero.*

5. ***En cuanto al concepto de control,*** *conviene entender que quien dirige, tiene que controlar y evaluar el impacto de sus decisiones y de las acciones así desencadenadas. Este tipo de control y evaluación administrativo, es consustancial al ejercicio de funciones directivas. Es cierto que hay en el país una cultura política de origen colonial que inhibe al tico de rendir y exigir cuentas, así como de controlar y evaluar.* ***No somos nada transparentes*** *ni nos gusta que nos escudriñen en nuestras "intimidades laborales", sobre todo en la función pública.* ***La Ley No. 8131 introduce conceptos claros de evaluación de resultados que, sin embargo, no pueden verse divorciados*** *de los conceptos y competencias mayores de dirección en la LGAP y de planificación en la Ley No. 5525, pues aquellos seguirían resultando insuficientes por imprácticos o incompletos.*

Estos conceptos de dirección y planificación, sí constituyen un natural "sistema" – y está debidamente normado por MIDEPLAN desde 1979-, pero éste *no ha sido bien percibido por la Contraloría ni ejercitado por la Administración.*

La improvisación en materia de conducción política y gerencial, *por su lado, hace que en los puestos de jefatura que deben dirigir, planificar, organizar, controlar y evaluar, haya gentes que no tienen la más mínima idea o formación sobre esto. La Contraloría debe exigir también del Gobierno que no improvise más en este campo.*

Sabemos que hay controles de controles, doña Marta, y la "vigilancia integral" *sobre el desempeño y resultados que el Poder Ejecutivo tiene que aplicar para cumplir con el mandato constitucional del Art. 140.3 y 140.8 a nivel macro de las relaciones del Poder Ejecutivo con el resto de la Administración,* ***la Contraloría no parece haberla entendido ni exigido como debía en su condición de órgano rector del "sistema"*** *u ordenamiento de control y fiscalización superiores contemplado en su propia Ley Orgánica, Arts. 1 y 12, articuladamente interpretados con otros artículos de dicha Ley Orgánica y de aquellas otras leyes arriba referidas que también le imponen obligaciones a la Contraloría en cuanto al cómo y qué fiscalizar sobre todos los "entes y órganos que integran la Hacienda Pública".*

En su artículo usted indica en un punto que "hay que revisar las funciones de control y fiscalización asignadas a la Contraloría... que van más desde una gran cantidad de controles posteriores que no logran llegar más allá de la recomendación de destitución de funcionarios o de presentar denuncias al Ministerio Público, pero que no son más un verdadero instrumento de lucha contra la impunidad y la corrupción y promueven una rendición de cuentas transparente, por medio de una fiscalización evaluativa, orientada hacia resultados", reconozco un gran deseo de superar enfoques y prácticas ineficaces en boga en la Contraloría. Pero, sugiero que revisen muy bien conceptos imperantes sobre "fiscalización evaluativa", pues ***si ésta significa impulsar aun más la idea de "Contraloría de segundo piso", aviados estaremos en el país.***

Lo "evaluativo", doña Marta, sostengo que no resulta nada novedoso si no se da lo "preventivo" de la fiscalización pues ésta por fuerza tiene que incorporar lo anterior. Por su lado, dichas "prevención y evaluación" sólo podrían ser eficaces y constituirse en ese bloqueo infranqueable contra la corrupción y la impunidad que todos anhelamos, si el Gobierno dispone –por voluntad propia o por exigencia de la Contraloría- su actuación ordinaria por "sectores y regiones", y los ministros asumen la responsabilidad de dirigir como rectores sectoriales los grupos de instituciones a cargo de prestaciones vinculadas a derechos constitucionales, que sólo unitaria e integradamente pueden satisfacerse plenamente y no por acciones institucionales divorciadas entre sí.

La fiscalización preventiva exige un esfuerzo de análisis estratégico evaluativo precisamente por sectores y regiones, *que la Contraloría no practica al momento de valorar y aprobar los PAOs y los presupuestos anuales, pues desde este momento cada año los resultados previstos por el Gobierno y las instituciones muchísimas veces muestran distorsiones y omisiones enormes, las cuales son "pescables" o captables al dictaminar la CGR evaluativamente en al menos dos momentos fijos al año según la Ley No. 8131, y cada vez que la Contraloría lo considere conveniente, y lógicamente con cada estudio o investigación por*

iniciativa propia o a solicitud de "partes", de procesos interinstitucionales que su Ley Orgánica le autoriza (Arts. 22, 25 y 28, entre otros).

7. Cuando usted menciona en su última parte del artículo que "el liderazgo de este último sistema –referido al sistema nacional de rendición de cuentas- le debe corresponder al control político ejercido desde la Asamblea, el cual no hay que racionalizarlo sino fortalecerlo", y que "le den a la Contraloría un papel claro en el liderazgo a asumir en la conducción del sistema nacional de control", creo que ***hay una confusión de términos*** *que resulta preocupante.*

Al contrario de lo que usted opina, creo que ***el control político que la Asamblea debe desplegar, no tiene desarrollada*** *una sustentación conceptual ni operativa que se corresponda con la tarea constitucionalmente definida en el Art. 120.24. Tampoco le ha hecho ver la Contraloría, pues ella misma no tiene esta visión, que* ***de derecho y hecho ya puede y debe exigir cuentas sobre ministros en calidad de jerarcas del ministerio y también en calidad de rectores*** *de grupos de instituciones autónomas de manera que den cuenta clara y concreta sobre cómo sus "directrices emitidas" han orientado correctamente las políticas, acciones y presupuestos de tales conjuntos de entes hacia resultados que impacten unitaria e integralmente a una misma población objetivo.*

Además, el pedir en su artículo que "le den a la Contraloría un papel claro en el liderazgo ... del sistema nacional de control..." refleja como dije al inicio de esta nota, la gran omisión que he señalado públicamente de la Contraloría durante toda una vida, pues ***tal afirmación implica no reconocer que ese papel de fiscalización de la acción de gobierno ya lo tiene la Contraloría*** *no sólo en sus mandatos constitucionales y en su Ley Orgánica, sino en lo que es su obligación de entender y exigir el ordenamiento y desempeño del Gobierno y todas sus instituciones de acuerdo a claros parámetros, mecanismos e instrumentos definidos en la LGAP, la Ley de Planificación Urbana y la Ley de Planificación Nacional, la Ley No. 8131, la propia Ley No. 8292, y sin duda el Código Municipal, todos los cuales lógicamente requieren el tipo de interpretación articulada que el suscrito ha reclamado, y propuesto, durante tanto tiempo.*

Estoy dispuesto y disponible para reunirnos cuando guste *para discutir a fondo y con tiempo todas estas implicaciones conceptuales e instrumentales que harían de dicho organismo un factor vital en la transformación inmediata del* ***Estado costarricense para que haga más con los mismos recursos actuales y así satisfaga de mucha mejor manera los derechos de los habitantes*** *tan cumplidos a medias precisamente por las erraticidades que tanto nuestros gobernantes como la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, muestran década tras década al no saber precisar cuáles incumplimientos legales mayores, y cómo, inciden en un desempeño tan errático y desarticulado de nuestro aparato gubernativo.*

Sabe usted que estos planteamientos críticos y propositivos, constan en el cuestionario en poder de la Comisión de Nombramientos *de la Asamblea Legislativa que entregué para el anterior concurso público para Contralor en abril del 2004. Todos, sin excepción, siguen siendo válidos pues tengo fundamentada evidencia de que las cosas no han cambiado en aquello que al menos yo considero esencial, en los últimos meses hasta el presente, a juzgar por las publicaciones periodísticas sobre el trabajo reciente de la Contraloría, y por este*

último artículo suyo en La Nación, a menos que hayan quedado cuestiones sustanciales y de envergadura sin decir por limitación de espacio.

7. El control, al fin de cuentas, constituye como usted dice un punto débil tanto por parte de los "operadores" que deciden y no controlan ni evalúan para el mejor beneficio de su propia gestión. Yo agrego que es débil también por parte de ***la Contraloría pues ésta no fiscaliza integralmente como tiene que hacerlo, ni asesora a la Asamblea*** *para que ésta pueda controlar políticamente mejor al Gobierno pero dentro de ese marco jurídico superior que, conceptualmente bien desarrollado como creo que he logrado hacerlo al través de los años, tendría un impacto inmediato muy beneficioso para el país.*

Tengo el compromiso intelectual y cívico de seguir insistiendo, inclusive acudiendo a la Sala IV si es necesario -para lo cual estoy preparándome plenamente pues no soy una persona joven y quisiera ver materializadas mis legítimas inquietudes ciudadanas e intelectuales mientras tenga aliento-, en la necesaria rectificación de visiones, actitudes y comportamientos que impiden que el país esté, por lo menos a partir de una Contraloría vigilante y agresiva en la exigibilidad sobre el Gobierno que la Constitución y las leyes le permiten e imponen, mucho mejor de como está hoy.

Es cuestión de saber exigir cuentas como se puede y debe, y corresponde a la Contraloría hacerlo sin necesidad de más leyes o "apoyos políticos" adicionales.

Espero que estos comentarios encuentren terreno fértil ahora y que usted, señora Contralora en ejercicio, preste la debida atención a mis insistentes y bien fundamentados argumentos y críticas a lo que la Contraloría sigue sin hacer bien, y ***pueda con apoyo en algunas de mis ideas clave al menos y sin tener que esperar a la elección de Contralor, constituirse YA en la líder*** *que se requiere para que con la buena masa crítica de funcionarios con que hoy cuenta, pueda lograrse una mucha mejor exigibilidad de cuentas en todo sentido, pero sobre todo en cuanto a que el Gobierno cumpla como tiene que hacerlo en la tutela y prestaciones necesarias para hacer una hermosa realidad la satisfacción plena de los derechos constitucionales del habitante.*

Creo que la situación de Costa Rica y el enorme papel que corresponde a la Contraloría General de la República para que todos podamos ver el sol claro, ameritan su máximo interés y mi mayor disponibilidad académica en estas materias.

Muy atento y seguro servidor,

Johnny Meoño Segura
Catedrático UCR
Escuela Ciencias Políticas, ECP, Profesor
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, Investigador Asociado
Observatorio del Desarrollo, OdD, Investigador Asociado

Hasta aquí, la transcripción textual de esa carta del 18 de enero del 2005 a la Subcontralora de la República.

La carta, nunca fue respondida.

Los problemas teóricos y metodológicos entonces planteados por nosotros como respuesta a la carta de dicha Jerarca en La Nación el 16 de enero del 2005, continúan a nuestro juicio impertérritos, o sea presentes y objeto de una gran confusión por cuanto la Contraloría ha aceptado, según hemos anticipado páginas atrás, muchos de nuestros enfoques basados en el marco jurídico costarricense, pero siguen buscando el "marco teórico adecuado" o correcto en el análisis de estudios o planteamientos de fuentes externas a Costa Rica, sin entender que nunca las encontrarán.

El estudio presente que entregamos en este Informe Final de investigación de mayo 2011, parte así literalmente de los mismos enfoques y supuestos conceptuales develados en esta carta de enero del 2005 a la Subcontralora, entonces Contralora en ejercicio, sobre nuestra válida percepción de que los temas y "agenda de cambio" sobre fiscalización de la Hacienda Pública en aquélla planteados, están todavía incólumes para ser reivindicados, una vez más.

El trabajo presente, entonces, pretende proporcionar ese marco referencial importante, novedoso y exhaustivo que ha de ser de utilidad evidente para todo estudioso de la realidad nacional, sea de estos procesos fiscalizadores como tales o de todos aquellos que gravitan sobre o alrededor de estos, los cuales contituyen, literalmente, los procesos de desarrollo socioeconómico y ambiental de Costa Rica.

Capítulo 2 MOTIVACIONES ERRADAS, ANÁLISIS ERRADOS. LA NECESIDAD DE UN MARCO CONCEPTUAL SUPERIOR: ¿LO ENCONTRARÁ LA CONTRALORÍA EN FUENTES EXTERNAS AL PAÍS?

Es necesario comenzar reconociendo con gran satisfacción que los análisis de la Contraloría a partir concretamente del Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República para el año 2007, de septiembre del 2006, por fin incorporan conceptos y esquemas analíticos que desde hacía 32 años veníamos planteando o señalando persistente y públicamente, que era obligación de la Contraloría reconocer y aplicar en su indispensable e inigualada misión de fiscalización de la Hacienda Pública. Vimos con más agrado aun que en tales análisis se señalaban responsabilidades y **se pedían, y piden, cuentas a ministros específicos en su condición de "rectores" de sector,** aunque incurriendo en **ciertos excesos e insuficiencias de forma y fondo** que señalaremos y que a nuestro juicio no conviene seguir cometiendo por diversas razones de peso que también analizamos abajo.

Igualmente en materia de desarrollo regional, hemos leído de dicha Contraloría al menos un análisis y críticas específicas al Gobierno y a MIDEPLAN por decisiones erradas en el 2006 que han menoscabado y literalmente ignorado las obligaciones legales de MIDEPLAN en cuanto a ordenar la proyección de ministerios y entes autónomos y de la participación ciudadana en el ámbito de regiones, **todo lo cual afecta directamente la racionalidad y eficacia con que se emplean los recursos públicos y se resuelven los problemas** que justifican la existencia de toda institución y cargo público.

Abajo, retomamos estos relevantes temas en el contexto del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010 y el del período gubernativo 2010-2014, los cuales reproducen errores conceptuales y jurídicos de larga data en el país en el tratamiento de la mayoría de sus áreas temáticas y en materia de dirección y planificación de procesos públicos, situación que reviste implicaciones de fondo y forma en términos de la asignación y ejecución del multimillonario gasto público que la Contraloría debe fiscalizar en su **impacto unitario e integral** sobre el desarrollo del país**.**

Nos parece sin embargo, que aun se puede aspirar a bastante más para lograr una labor más fecunda en estos campos por parte de la Contraloría, y por ende para beneficio de Costa Rica. Es ésta, la convicción que nos impele a transmitir esta iniciativa o estudio que **esperamos corra mejor suerte que varias otras escritas a todos los Contralores durante 37 años de nuestra vida, comunicaciones o cartas en las que hemos transmitido evidencia muy seria acopiada durante todo este tiempo** sobre cómo dicha indiferencia contralora con respecto a estos asuntos, ha contribuido a propiciar graves consecuencias al desarrollo del país, situación que nos parece se está tratando de revertir o subsanar recientemente, al menos a partir del año 2006, aunque todavía con debilidades teórico-conceptuales y metodológicas que no deberían seguir presentándose o reproduciéndose en los cuadros técnicos y profesionales de esa Contraloría, según pasamos a analizar.

Resulta apropiado afirmar que las principales motivaciones *aparentes* que se aducen en estos dictámenes recientes de la Contraloría con referencia a los esquemas sectoriales y regionales costarricenses en lo esencial y en lo formal, se basan en dictámenes jurídicos de la Procuraduría de la República y en Resoluciones de la Sala IV así como en viejos y recientes decretos de MIDEPLAN, y muy marginalmente en nuestros propios aportes originales que después de décadas de presencia en fuentes académicas y sobre todo públicas como lo ha sido la página 15 del periódico La Nación, en mucha medida han motivado este interés súbito por parte de otros protagonistas hasta entonces insensibles sobre estos temas.

A manera de ejemplificación de aquellos primeros estudios por la Contraloría que abiertamente y después de 30 años de ignorarlos, empezaron a reconocer las variables asociadas a los fenómenos sociopolíticos, jurídicos e institucionales o burocráticos objeto de nuestro interés investigativo desde 1974, nos resulta útil y conveniente realizar una primera referencia en este estudio a algunos que pudimos reconocer y analizar. Más adelante en el texto, analizaremos otros más recientes como evidencia de cuán poco se ha avanzado en la Contraloría en la profundización de estos fenómenos **a falta de un reconocimiento integral del marco teórico que mejor permite comprenderlos, el cual no es de producción foránea sino costarricense.**

La referencia inmediata es al Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2007 de setiembre del 2006, otro sobre MIDEPLAN (DFOE-SAF-01-2006), uno adicional sobre el Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO (DFOE-SO-11-2006), uno sobre Dirección Política de los Programas de Asistencia y Promoción Social de diciembre 2006 (DFOE-SOC-40-2006) y otros dos informes asociados (incluido DFOE-SO-30-06), así como otros dos de diciembre 2006 sobre rectoría en el Sector Obras Públicas y Transportes (DFOE-OP-27-2006 y DFOE-OP-28-2006).

Algunos Informes utilizaron fuentes externas explícitas como CEPAL, autores españoles, portugueses y algunos latinoamericanos que, francamente, **comparten a nuestro juicio un "pecado original"** que conviene señalar de inmediato pues resulta vital que ello sea valorado con la objetividad requerida: son ellas, **fuentes y autores ciertamente valiosos pero que no aportan sobre la concepción y experiencia costarricense en estos campos**, salvo la CEPAL en 1993 en su publicación *Régimen jurídico de la planificación en América Latina,* cuando elogió dichos esquemas costarricenses como "los más originales de la región".

> **Desafortunadamente, esos Informes de la Contraloría de la República analizados no acabaron de reconocer de manera plena las fuentes originales** que en Costa Rica dieron inicio y sustentación conceptual, jurídica y organizativa –inclusive a partir de aportes valiosos aunque puntuales y desarticulados entre sí, de la cooperación tanto europea como suramericana- desde más o menos 1974, a un **planteamiento autóctono que no se reproduce en otros países** sobre **lo sectorial y lo regional del desarrollo del país, y sobre los procesos de dirección, planificación, organización, control y**

> **evaluación** de instituciones, procesos y recursos tanto públicos como sociales que caracterizan ese desarrollo, y **el peso sobre su mal o ineficaz manejo, que las debilidades concretas de la cultura política de origen colonial** que lo condicionan y hacen posible, mantiene hasta el presente.

En consecuencia, vimos con gran preocupación en ese momento, año 2007, cómo se extrapolaron en dichos informes de la Contraloría, análisis o argumentaciones que no siendo válidos para Costa Rica, se ofrecieron como si lo fueran.

El asunto no ha variado mayor cosa hoy día, mayo del 2011, a juzgar por recientes informes en los que se analizan situaciones con relativa sustentación en nuestro ordenamiento jurídico, pero se pasa a enredar o confundir las conclusiones y recomendaciones con fundamento en ideas tomadas de autores o fuentes foráneas, en algunos casos como el que ofrecemos de seguido, **pidiendo al Ministro Rector respectivo que evolucione hacia un determinado modelo de "gestión de políticas públicas"** que, en lo fundamental de la propuesta, consiste en casi una réplica –sólo que muy ambigua- de lo que el suscrito ha planteado al país y documentado en todas sus publicaciones sobre los mismos "procesos de política pública". ¿La diferencia? Que nosotros lo hemos desarrollado con fundamento y señalamiento inconfundibles en el ordenamiento jurídico costarricense, dándole ese abordaje sociopolítico que no hemos visto a nadie más desarrollar.

La Contraloría, o sus fiscalizadores, han tenido muchas de nuestras publicaciones en sus manos, y las leyes mismas así como la Constitución Política, pero han optado por no utilizarlas de manera consistente, y esto es una gran debilidad en nuestro mundo académico y profesional. ¿El resultado? Recomiendan correctivos basados en enfoques foráneos ambiguos, que en muchos casos contradicen totalmente lo que está estipulado en leyes y enfoques costarricenses sin significar que con ello generarán fácticamente mejores prácticas y mayores resultados en la gestión pública.

En otros casos, piden correctivos que ya son parte del arsenal jurídico-normativo-conceptual que hemos construido o ayudado a visualizar desde hace más de tres décadas pero con mucha mayor solidez jurídica y teórica, además de metodológica. ¿Un ejemplo dramático? El llamado en su Memoria Anual 2008 a "consensuar" las políticas de desarrollo social de largo plazo y plasmarlas en una nueva Ley, "como otros países han hecho", sin percatarse de que, como hemos reiterado con insistencia, en Costa Rica ya existen esas políticas de plazo permanente en Constitución y leyes, y todo lo que hay que hacer es reconocerlas, sistematizarlas y aplicarlas. [15]

El otro ejemplo de reciente data que anticipamos párrafos arriba de manera que el lector pueda contrastar nuestra aseveración de los errores de enfoque cometidos hace cinco años con lo que se está haciendo hoy, año 2011 como

[15] De nuevo, recuérdese nuestro trabajo en el IICE de junio 2009 sobre las 277 enunciaciones de políticas permanentes en Constitución y leyes.

reiteración de esos mismos errores. En un informe de fiscalización de febrero de este año, se lee lo siguiente:

> *Consecuentemente, se plantea al Rector -como máximo responsable del Sector- la recomendación general de evolucionar hacia un* ***modelo de gestión de políticas públicas****, basado en intervenciones públicas integrales que consideren la diversidad de recursos y actores como elementos que en conjunto explican los resultados obtenidos durante el desarrollo de esa gestión, y donde cobran relevancia la participación de la sociedad civil y una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso (DFOE-IFR-IF-2-2011de marzo 2011).*
>
> *Como se indicó en el acápite 1.5 de este documento, mediante el oficio Nro. DFOE-IFR-056 del 17 de febrero del 2011 se hizo entrega del borrador de informe al Ing. Francisco Jiménez Reyes, Ministro Rector del Sector Infraestructura y Transportes. Con el oficio DMOPT-1013-11 del 23 de febrero de 2011, suscrito por el Ministro, recibido en esta Contraloría General el 25 de febrero de este mismo año, se remitieron las observaciones correspondientes a dicho documento, las cuales se resumen y comentan a continuación: Señala el Señor Ministro que la gestión de políticas públicas si bien constituye un modelo que podría mejorar el quehacer institucional en el mediano y largo plazo, requiere ser acompañado del "marco normativo nacional" en temas como selección de personal idóneo y contratación administrativa entre otros; asimismo que los resultados de la implementación de ese modelo dependen del otorgamiento de la totalidad de recursos y que algunos ejes estratégicos requieren una política país más que ministerial. Se refiere en especial a las limitaciones existentes para contratar o mantener el personal idóneo por estar regido el Poder Ejecutivo por la Dirección General de Servicio Civil en materia de recursos humanos.*
>
> *Este órgano contralor comprende que la existencia de algunas normas podría implicar dificultades para desarrollar óptimamente las políticas públicas, pues si bien existe un conjunto de decisiones y acciones de carácter superior –marco constitucional y leyes de aplicación general para el Poder Ejecutivo- cuyo objeto es generar un marco de condiciones apto para la realización de las funciones del Estado, por el alcance, rigidez u otras características, algunas de esas reglas podrían limitar la eficacia de la gestión de las políticas públicas. Por otra parte, otras reglas de nivel inferior que regulan específicamente a los actores y recursos de que disponen para contribuir en la formulación y ejecución de las políticas públicas, podrían con mayor facilidad ser objeto de formulación, elaboración o actualización –una Ley Marco del Sector o la reglamentación para delimitar funciones y organización, por ejemplo-. Finalmente, más específicas aún, son aquellas reglas que orientan a los actores públicos a coordinar sus decisiones y acciones con el objeto de resolver un problema sustantivo, dan fundamento al programa y al acuerdo político-administrativo que conforman propiamente el Plan Estratégico Sectorial, como se explica en el informe –éste es el caso de las directrices-.*

Ello, sólo refleja la común debilidad de igual índole en el mundo académico de Costa Rica, sobre todo en el campo de las ciencias sociales y económicas, y del

Derecho mismo, de "enseñar" realidad nacional con pleno fundamento en textos de brillantes autores foráneos que nunca, como se dijo previamente, han estudiado Costa Rica como tal y sus particulares procesos sociopolíticos que difícilmente responden a las causas o motivaciones encontradas en tales textos foráneos que, por su lado, han sido hechos como producto de investigación o análisis en sus países de origen, sean europeos, Estados Unidos de América o algunos latinoamericanos que, aun así, son de difícil o lejana semejanza con el nuestro en el contexto de fenómenos y procesos históricos y sociopolíticos, jurídicos e institucionales o burocráticos aparentemente semejantes.

En esa transcripción proporcionada, se constata un intercambio o diálogo de *antología* entre actores que no están seguros de lo que están pidiendo y entendiendo en el más anodino estilo costarricense de improvisación e intelectualismo: la Contraloría pide algo tan ambiguo e inasible al Ministro -remedo de nuestras claras definiciones de políticas y procesos públicos- y el Ministro contesta dando a entender que entendió pero demostrando en la respuesta que no lo hizo, pues responde con un contenido esquivo y antojadizo propio de quien contesta lo que él quiere sin importarle lo que la Contraloría buscaba. Y luego, ésta replica entendiendo lo que le conviene según sus argumentos iniciales, y ambas partes ignorando todo el tiempo lo que realmente debía ser objeto de reconocimiento y ejercitación: **la noción costarricense de políticas públicas según artículo 99 de la LGAP.**

La anterior práctica de extrapolación de análisis encontrados en textos foráneos, no debería darse pues aun las entendibles presiones de tiempo sobre los funcionarios encargados, no deben limitar la rigurosidad analítico-interpretativa sobre hechos históricos desde 1974 bien documentados y de alto valor teórico-conceptual, aunque también funcional, para el país. **Podemos sostener sin vacilaciones** que los técnicos de la Contraloría han contado al menos con las publicaciones de nuestra autoría citadas en sus propios Informes, las cuales no escatiman en proporcionar recuentos concretos y exhaustivos de tales orígenes, sus fuentes, su aplicación, mas también sus debilidades y fortalezas en amplios períodos de experimentación con ellos.

Aparte de nuestros propios aportes como investigador y autor, están las referencias hechas en esas publicaciones, muchas de nuestra autoría, sobre documentos oficiales de la entonces OFIPLAN, luego MIDEPLAN, producidas en el arco de muchos años en las materias que los Informes contralores abordan, sólo que estos también omiten todo reconocimiento a ese sinnúmero de planteamientos oficiales y de hechos relevantes y reales que se dieron en el país desde 1974, hechos cuyo reconocimiento objetivo e integral enriquecería ampliamente los análisis y la sustentación conceptual de esos mismos Informes hoy día. [16]

[16] El más reciente trabajo nuestro sobre esta evolución histórica de la planificación en Costa Rica, con detalles y evidencia que demuestran la seriedad de nuestra afirmación presente, fue finalizado y entregado en marzo de este año a la Escuela de Ciencias Políticas, y se intitula *Planificación del desarrollo en Costa Rica: lecciones de la experiencia.* Es un trabajo de más de 300 páginas en las que no se deja lugar a dudas sobre los logros de esta actividad gubernativa esencial cuando se la ha tomado en serio y ha contado con apoyo político relativo del Presidente de la República y de los ministros "que han sido", así como las causas para la más frecuente erraticidad que se ha dado por indolencia e incumplimientos y falta de enfoque y compromiso de los Presidentes de turno. Abona el

¿Por qué lo afirmamos? **Porque permitirían comprender mejor cuáles han sido los factores históricos por los cuales los gobiernos y tantos jerarcas mas también la propia Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, no han aplicado o querido aplicar ese marco jurídico-conceptual autóctono único en América Latina, y cuáles han sido las consecuencias concretas de ello** en todo campo; y, más grave quizá, cómo se sigue incurriendo aun hoy día en las mismas omisiones o improvisaciones gubernativas. [17]

Ha sido frecuente en esos Informes del 2006 y 2007 citados previamente, encontrar referencias que urgían -a manera de ejemplo de lo dicho arriba sobre extrapolar enfoques foráneos inviables para resolver problemas nacionales- la necesidad de asumir planteamientos sobre "la nueva Gestión Pública" o la "Reforma Gerencial", sin reparar en que se trataba de enfoques que son de origen ensayístico o teórico general de autores latinoamericanos y, sobre todo, que no respondían a ningún análisis exhaustivo de la situación costarricense.

Pero es que, además de este vacío de contexto que ya en sí es razón de peso para no recurrir a ellos como si se tratara de "enfoques

---

trabajo en abundancia, también, en cuanto al error que cometen sobre todo los fiscalizadores de la Contraloría, al insistir en buscar en fuentes foráneas explicaciones conceptuales o teóricas a conceptos y mecanismos costarricenses, que nunca han sido estudiados por esas fuentes foráneas. La consecuencia es que mientras la Contraloría siga analizando situaciones y procesos nacionales de "buena gestión pública" partiendo de conceptos nacionales medianamente comprendidos, y recomendando con inspiración en conceptos y prospecciones foráneas sobre esos "mismos fenómenos" como si fueran universales, generarán confusión y rechazo de sus interlocutores en las instituciones nacionales pues estos perciben claramente, aunque no logren expresarlo coherentemente porque tampoco conocen la teoría y las fuentes normativas nacionales para racionalizar y sistematizar "el asunto", que lo que la Contraloría sugiere en muchos casos los deja en un limbo conceptual, metodológico y funcional u operativo por cuanto se les pide adoptar otras reglas de juego sin haber logrado, hasta el día presente, reconocer a fondo y en serio las que han venido aplicando tradicionalmente en el contexto de cómo habrían de haberlas aplicado. **Se les pide pasar de una "vieja" rutina a una "nueva", sin haber precisado de manera clara y serie cuáles son las características de esa vieja rutina, por cuáles causas o factores que, hemos argumentado insistentemente, seguirán presentes aun con las "nuevas rutinas"** recomendadas y harán de éstas un marco referencial que confundirá aun más a jerarcas y administradores de toda índole, sin ayudar a entender y resolver los problemas y carencias académicas, jurídicas y fácticas que todos en Costa Rica exhiben en la "gestión de procesos públicos".

[17] Las fuentes de nuestra autoría más referidas en esos Informes contralores así como en la Memoria Anual 2002 de la Contraloría de la República, son el libro *Crisis nacional, estado y burocracia,* ET, Cartago, 2001; *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza,* J. Meoño y otros, Vicerrectoría de Acción Social, UCR, noviembre 2002; el documento de investigación intitulado *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia,* IICE, UCR, Julio 2005, y más recientemente el documento *Respuestas al cuestionario de Obras Públicas y Transportes* del 21 de julio del 2006, remitido al Lic. Ronald Ramírez y compañeros suyos de equipo, además de una entrevista y formularios respondidos para el equipo del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República orientados a la elaboración del Informe sobre MIDEPLAN DFOE.SAF.01.2006; también está el documento de investigación intitulado *Evolución, actualidad y prospecciones del modelo político-institucional,* Serie de Divulgación Económica N° 42, UCR, I.I.C.E., 31 de julio 2004; finalmente, está el amplio análisis con diversos documentos originales adjuntos, remitido a la Sra. Carmen Camacho del Área Social de la DFOE el día 23 de octubre 2006, a raíz de una encuesta realizada por dicha Área para elaborar un informe en diciembre, 2006.

> alternativos" que resolverían mejor nuestros problemas de institucionalidad y gestión pública, se incurre en un error más grave aun por parte de sus redactores: **no se proporciona, como lógica y obligada contrapartida analítico-interpretativa, ninguna evidencia de cómo y por qué nuestra "vieja Administración Pública"** que "habría" de ser sustituida por los modelos preconizados por esos enfoques ensayísticos foráneos, no ha funcionado como el "reloj" que debía haber sido de acuerdo al ordenamiento normativo superior disponible en el país que exigía, precisamente, contar con "excelentes gobiernos" desde 1974/78.

Nos referimos al ordenamiento jurídico-conceptual criollo que ya había permitido divulgar orgullosamente en América Latina, precisamente a través del Centro Latinoamericano en Administración para el Desarrollo, CLAD, la existencia de **un "nuevo enfoque costarricense sobre gestión pública"** desde 1976/78, el cual fue sumamente reconocido y apreciado por al menos el mismo CLAD, PNUD, y la CEPAL.

Se trató, en efecto, de un nuevo enfoque costarricense basado en el reconocimiento de lo que eran y debían ser los procesos de políticas públicas y el "macro factor" de conducción gubernativa –dirección y planificación de procesos- válido a nuestro juicio aun al día de hoy, ya que según hemos insistido año tras año desde entonces, no ha habido otros enfoques nacionales alternativos que hayan reunido los contenidos teórico-conceptuales, jurídicos, metodológicos e instrumentales necesarios para considerarlos "enfoques".

Tampoco estos planteamientos latinoamericanos han sido aplicables pues no se han fundamentado o motivado en nuestra realidad jurídica e institucional, menos sociopolítica, ni se ha intentado al menos experimentar con ellos en el contexto institucional costarricense, de manera que han quedado como meras referencias academicistas propias de tesis de grado de estudiantes en carreras universitarias donde los estudiantes salen buscando satisfacer a sus profesores teóricos y sin experiencia real en la praxis institucional del país y que por ello privilegian, también y como hemos denunciado reiteradamente todas estas décadas, la enseñanza extrapolada de teorías y situaciones extranjeras como si fueran sinónimo de "realidad nacional".

El problema mayor que encontramos en estas prácticas de la Contraloría de la República, es que ya no se trata de estudiantes escribiendo una tesis de grado teórica, sino de profesionales que tienen que garantizarle al país la más efectiva fiscalización de la Hacienda Pública costarricense. No latinoamericana, europea o norteamericana. Y no en forma de escritos genéricos de pretendida "aplicación universal" como tantísimos producidos por ILPES, CEPAL, PNUD, Banco Mundial y tantos otros organismos internacionales.

Consideramos en este contexto, una falla nada pequeña que la Contraloría General de la República omita o deseche en sus análisis, aspectos o factores tan relevantes sobre la "gestión pública" costarricense que TODAVIA HOY continúan

sólidamente fundamentados en el régimen de Derecho que, por "viejo" que sea –hablamos de la Constitución de 1949, y de leyes de 1974 y 1978- siguen vigentes y obligan a su cumplimiento riguroso y preciso**, sin que valgan razones de desinformación o desconocimiento.** Menos por parte del organismo contralor superior de la Hacienda Pública y auxiliar de la Asamblea Legislativa en estas materias.

Ha faltado una mayor rigurosidad analítico-interpretativa en los Informes referidos, a la que se suma la ausencia de reconocimiento de otro factor esencial que hemos documentado y compartido con infinidad de profesionales de esa Contraloría con gran fundamento como lo es el hecho de que, precisamente, en todo este tiempo la misma Contraloría de la República no ha exigido el cumplimiento por parte del Gobierno, de ese ordenamiento normativo superior para el excelente Gobierno.

La Contraloría apenas asumió conciencia formal o registrada de ello, en su Memoria Anual 2002, pero le ha tomado aparentemente hasta la denominada Estrategia Institucional 2005-2012, el abordar esfuerzos analíticos y fiscalizadores de la "Hacienda Pública" **por sectores de actividad (aunque sólo aplicando, reiteramos, algunos de los conceptos y mecanismos** que caracterizan la concepción costarricense de sector, muy rica y muy distinta de la latinoamericana pues la concepción nuestra articula lo sectorial con la noción de regionalización, en formas no previstas en otras naciones o en otros modelos).

El Informe de diciembre del 2006 sobre rectoría y eficacia de las políticas públicas en el Sector Transportes, avanzó notablemente en cuanto a una mayor comprensión de ese marco conceptual nacional pero, de nuevo, sin caracterizarlo en toda su dimensión y sin reconocer sus fuentes originales (cometiendo más bien un inexcusable *uso anónimo* de nuestras ideas que en sección posterior analizaremos) sino más recurriendo a dictámenes de la Procuraduría y Resoluciones de la Sala IV que, insistimos con respeto a estos órganos y como ampliaremos abajo, se quedan ubicados en aspectos jurídicos de **un fenómeno que es mayormente sociopolítico**, sabiendo como lo sabemos que la caracterización teórica, conceptual y metodológica de éste tiene sólidas bases propias o autóctonas que **por desgracia una gran mayoría de abogados y analistas en el país no han reconocido, o querido reconocer, aun, con el agravante de que no se ha producido un enfoque de similar globalidad, solidez y eficacia deseable.**

El punto es que prácticamente todos los informes fiscalizadores producidos por la División de Fiscalización Evaluativa y Operativa, DFOE, de la Contraloría, adoptan o muestran una tendencia a justificar en citas o referencias a fuentes y autores foráneos, o sea no costarricenses, explicaciones de conceptos jurídicos y sociopolíticos, y sus mecanismos y procesos inexorablemente asociados, netamente costarricenses, con el resultado empírico de que sólo expresan un preciosismo intelectual pues en la realidad de sus análisis, acaban los diagnósticos y los requerimientos a Ministros y últimamente al Presidente de la República, sin recuperar funcionalmente esos conceptos citados. Mantienen sin embargo, una confusión conceptual pues esas fuentes foráneas no permiten reconocer ni

profundizar los alcances de esos conceptos nacionales ni para efectos diagnósticos ni para efectos prospectivos.

Esa confusión la transmiten a los "ejecutores" o receptores de los informes contralores en las instituciones y en el Gobierno como tal. Al fin de cuentas, el impacto de los informes es mínimo pues al no entenderse y desarrollarse en ellos los factores fundamentales que permiten comprender el por qué de ese comportamiento anodino e indisciplinado del funcionario y político costarricense, los profesionales fiscalizadores acuden a recomendaciones o muy rigurosas y rígidas de difícil implementación, o muy desenfocadas que, en todo caso, no llegan al fondo de los problemas de enfoque y comportamiento de los funcionarios involucrados y consecuentemente no piden correcciones que en realidad lleguen a confrontar esos factores causales.

Es útil, en este sentido, explorar aspectos básicos del fenómeno sociopolítico y jurídico costarricense en torno a los conceptos fundamentales de dirección y planificación del desarrollo, que son los que mejor pueden ayudar a contextualizar el asunto de fondo en materia de Hacienda Pública y las formas aleatorias, indisciplinadas y ocurrenciales en que se le administra.

A esto pasamos en el siguiente Capítulo.

Capítulo 3 EL MARCO ESTRATEGICO Y CONCEPTUAL SUPERIOR DE CUALQUIER ESFUERZO DE *EVALUACION* CONCOMITANTE A UNA *DIRECCION Y PLANIFICACION INTEGRALES* DEL DESARROLLO DE COSTA RICA

Debe tenerse claro que al menos **en nuestro enfoque conceptual, plasmado en gran medida en el Decreto No. 14184-PLAN de enero de 1983** sobre el "Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial", el cual fue referido bastante a fondo en el Informe del Área de Obras Públicas de diciembre 2006 arriba mencionado, **la noción de sector de actividad tal y como hemos explicado previamente pero nunca parece ser suficiente, no es sólo un concepto jurídico, sino sociopolítico e institucional,** además de que **es un ámbito plenamente "interinstitucional" e "intersectorial"** que, por ser tan complejo en algunos campos de actividad, **contempla la existencia de subsectores.**

Además, téngase muy claro que la "rectoría política" está desde ese esquema de 1983 –como debe ser hoy día y pretendimos que lo fuera desde 1978 con el surgimiento de la Ley General de la Administración Pública y su régimen de dirección gubernativa- en manos de un ministro y no de un ministerio, nada de lo cual es entendido ni correspondido en América Latina como modelo, ni es entendido por los pocos estudiosos del tema aquí o en América Latina. [18]

[18] En otros estudios nuestros hemos reportado cómo consultores de alto nivel del BID o PNUD han venido en misiones costosas y han querido imponer su noción de "ministerios rectores" aduciendo que "no es posible que en Costa Rica haya una figura tan preponderante como la de un ministro rector, o sea un individuo con "tanto poder" cuando éste "debía ser institucional". Hemos tenido que recurrir a una elevadísima capacidad de autoestima y firmeza al explicarles, y a veces simplemente

Nuestra **preocupación genuina ha sido hacerlo ver de manera que se fortalecieran esas capacidades** analítico-interpretativas de los funcionarios de la Contraloría de manera que sus Informes futuros no reprodujeran las debilidades que señalábamos hace cuatro años. La realidad hoy en punto a estos aspectos, sigue parecida en la Contraloría a pesar de nuestros desvelos investigativos y propositivos dirigidos en particular, algunos de ellos, a clarificar estos aspectos teórico-conceptuales a esos cuadros de profesionales de la Contraloría.

Abajo, en una sección de actualización, daremos la evidencia de cómo estos errores de fondo no han cambiado al día de hoy y siguen constituyendo debilidades de una fiscalización superior de la Hacienda Pública que "está para mucho más", como se dice en el argot deportivo.

Hemos considerado útil referir ahora aspectos específicos en informes recientes de la Contraloría, pues corresponden a enunciados incorrectamente asumidos o transmitidos en varios de esos informes, por ejemplo del Área social: leímos en ellos, afirmaciones erradas como que en el país "no hay un ente rector en materia social" y que hay que fortalecer las "rectorías sectoriales" que el presente Gobierno impulsa "antes de pensar en una rectoría del sector social", afirmaciones todas que denotaban un insuficiente conocimiento del esquema costarricense en la materia, situación que llevó –y sigue llevando como veremos posteriormente- a interpretaciones y propuestas de soluciones erróneas e innecesarias para Costa Rica, o bien a proponer esquemas foráneos bajo justificaciones irrelevantes e inviables para nuestro país.

El hecho es que **sí ha habido desde 1978 con la LGAP, un "órgano rector" en todo campo, el Poder Ejecutivo,** siendo que en otros países siguen privilegiando la figura inefectiva de "ministerios rectores". Quizás no es claro aun para los profesionales autores de esos Informes contralores que **las competencias de un ministro como "rector" de sector (conjuntamente con el Presidente, téngase esto muy claro, no individualmente) y como jerarca de su ministerio, son muy distintas** en nuestro país, con medios de ejercitación muy distintos como lo son el Decreto Ejecutivo y la Directriz.

Fue un grueso error afirmar como se hizo en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que el MINAE requería más fortalecimiento para ser "rector" sobre el ICE, RECOPE, AyA y otros entes mucho "más grandes y con más recursos", pues ello significó darle **la espalda al hecho de que un Ministro como rector sólo requiere** unos pocos especialistas de gran visión y experiencia para constituir una "oficina

imponerles, que el asunto es así en Costa Rica, por Constitución y LGAP, y que ello a nuestro juicio supera al menos conceptual y políticamente la noción latinoamericana de ministerio rector por cuanto un ministro es un individuo, y es más fácil lograr cuentas y responsabilidad unipersonal suya por aciertos o desaciertos, y llevarlo al punto crucial de tener que renunciar o ser despedido por el Presidente cuando sus desaciertos sean muchos y no logre dar convincentes razones para ello, que si la responsabilidad política fuera "institucional", o sea de la Cartera y no sólo del ministro sino de otros actores o jerarcas menores. En todo caso, la discusión muere cuando exigimos respeto al orden constitucional y legal nuestro y no han tenido más remedio que ceder. No sabemos si entender, pero ciertamente aceptar esa realidad como punto de partida para sus "consultorías".

sectorial de planificación" que lo apoye en el ejercicio de su rectoría sectorial**, resultando esto en esquemas institucionales muy distintos en racionalidad, eficacia y, muy importante, COSTOS**. Además, el "pulso" entre órganos e instituciones o juntas directivas, es político, o sea entre el Presidente y el Gabinete mas también cada Ministro, contra cada junta directiva. No es el MinSalud diminuto contra la voluminosa Caja del Seguro Social; no son funcionarios de carrera contra funcionarios de carrera. No. Es la Presidenta o Presidente con la Ministra de Salud, y el arsenal explosivo que ambas tienen para doblegar a cualquier junta directiva dentro de los límites de la razonabilidad conceptual, funcional y jurídica de las normas legales que les da ese sustento autoritario y sancionatorio cuando se incumplen sus directrices de política gubernativa formal y correctamente enunciadas.

Por otro lado, en el Decreto No. 14184-PLAN de enero de 1983 sobre el "Subsistema de dirección y planificación sectorial", **nunca se estableció un "gran sector social"** como dice o interpretó uno de los informes del Área Social, sino un mecanismo, justificado en nuestro enfoque teórico como un **pequeño gabinete de la política social** en su total conjunto, o sea de todos los ministros rectores de sectores sociales (dentro del cual se ubicaba el propio Sector Trabajo y Seguridad Social), al igual que se estableció una Comisión Económica con los ministros rectores de sectores económicos, ambos órganos concebidos por el suscrito con la idea de discutir y articular las políticas sociales y económicas en su conjunto antes de pasarlas a discusión del Gabinete en pleno**.**

El Informe del Área de Obras Públicas fue, a raíz de la reunión informativa que el suscrito investigador tuvo con el personal profesional del Área en julio del 2006 para clarificar este marco referencial costarricense, más claro en este sentido e interpretó más correctamente aquél Decreto de MIDEPLAN de 1983.

Por su lado, dijimos que la definición de sector de actividad en Costa Rica, ha sido desde 1976 "intersectorial" o sistémica puesto que implica la ubicación bajo un solo centro de dirección política superior UNIPERSONAL **–un ministro, no un ministerio-**, de todas las instituciones, actividades y programas de ministerios y entes autónomos que deben confluir bajo ese mismo centro de responsabilidad política (artículo 4º de dicho Decreto de 1983).

En América Latina, la discusión teórica sobre "intersectorialidad" a la que uno de los Informes referidos previamente recurrió en busca de "salidas" al caso nacional, podía resultar válida pero para esa región y no para Costa Rica, pues allí la noción de sector es más limitada que en nuestro país; además, y reiteramos el argumento previamente proporcionado en este texto porque nunca ha sido suficiente para que se entienda, **el marco teórico costarricense –no sólo el jurídico, sino el sociopolítico e institucional plasmado en distintos documentos oficiales de OFIPLAN/MIDEPLAN- sí contempló la existencia de subsectores y subregiones según las necesidades de cada Gobierno**. Es así como el "subsector energía" ha existido por derecho propio desde hace veinte años en el contexto del Sector Ambiente y Energía, aun cuando éste no ha funcionado como tal. Sin embargo, uno

de los Informes referidos al inicio de esta sección, afirmaba que los "subsectores" **no estaban contemplados en el marco jurídico costarricense** sobre sectorialización.

Además, **nunca refirieron esos Informes del 2006 y 2007 de la DFOE, cuál era este marco jurídico preciso, ya que no bastaba, ni bastaría hoy día,** con el señalamiento de dictámenes de la Procuraduría o Resoluciones de la Sala IV para tenerlo claro pues en gran medida ha habido en muchos de tales pronunciamientos las mismas omisiones conceptuales sobre los fundamentos sociopolíticos de esos conceptos jurídicos, tal y como veremos abajo.

Todas estas distorsiones en análisis e interpretación de estas situaciones nacionales, viniendo de un organismo superior de fiscalización como la Contraloría, podrían eventualmente causar más mal que bien a la institucionalidad del país pues llevan a interpretaciones y a acciones correctivas que no son siempre viables ni correctas.

Lo esencial hace cuatro o cinco años cuando la Contraloría empezó a rectificar sus omisiones conceptuales y metodológicas de décadas sobre fiscalización superior de marcos jurídicos y procesos sociopolíticos e institucionales tan determinativos para la eficacia de la Hacienda Pública como los que hemos identificado y predicado, fue señalar y ayudar a superar las debilidades en sus informes **que podían tener el efecto indeseado de perder fuerza o credibilidad** en poco tiempo, o lo que podría ser lo mismo, de hacer que los gobernantes se acostumbraran a ellos sin verse sometidos a cumplir y a cambiar concretamente sus estilos aleatorios e improvisados de gestión de los procesos y recursos puestos bajo su mando político.

Esta indeseable e innecesaria situación podía darse, tal y como se ha seguido dando al día presente, si no era clara la Contraloría en la interpretación y aplicación convergente de los claros y fuertes términos sancionatorios del Capítulo V de su Ley Orgánica, mas también del mismo régimen disciplinario por incumplimiento de programas y proyectos, u objetivos o metas en el Plan Nacional de Desarrollo, o por decisiones incorrectas, o simplemente por no tomar decisiones y directrices oportunas, incorporado de manera novedosa en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, sobre todo en artículos 110 y 112.

Hoy día, **la Contraloría está inmersa en esfuerzos importantes por encontrar respuestas, aunque de fuentes foráneas** según hemos insistido hasta ahora sin ambigüedades, sobre cómo evaluar mejor el impacto de sus intervenciones en los resultados de las instituciones, y cómo contar con indicadores que permitan precisar esos "resultados deseables".

Esto lleva a un círculo vicioso, pues mientras dicha Contraloría no entienda y acepte que los resultados a evaluar tienen que ser aquellos extraídos de cada ley orgánica **de todo ministerio y ente autónomo, y del régimen**

municipal en su conjunto vía Código Municipal, y de otras leyes por materia o específicas que definen objetivos suprainstitucionales – como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley FODEA del sector agropecuario, etc.-, seguirá ocurriendo que el esfuerzo de "evaluación" se seguirá practicando, seguramente buscando "perfeccionarlo" y "profundizarlo", sobre objetivos espurios, o sea ilegítimos. Así denominamos aquellos que históricamente grupos de funcionarios de carrera desinformados o despistados y jerarcas políticos que vienen y van de las instituciones, definen ocurrencialmente, o sea partiendo de cero, de motivaciones o prioridades que les surgen al llegar a cada institución**, o en su mejor caso aquellos que han sido definidos previamente en el respectivo programa electoral de su partido político ganador** de los comicios presidenciales. Y, ya hemos vertido criterio riguroso sobre la naturaleza ilegítima e infundada de tales programas electorales que los partidos políticos presentan al pueblo cada cuatro años.

Tales esfuerzos de evaluación por la Contraloría de la República o por cualquier organismo especializado en el mundo, como ocurre cuando vienen al país hordas de consultores de altísimo nivel del Banco Mundial, BID, PNUD o ILPES, o cuando intervienen cuadros o centros de estudio nacionales con profesionales que son proclives a privilegiar lo foráneo por sobre lo nacional en estos aspectos, **seguirán siendo parte del problema costarricense de cómo confrontar las grandes distorsiones de enfoque y metodología** que asfixian a individuos e instituciones públicas al darle todos sistemáticamente la espalda al marco constitucional-legal que ya marca una innegable, rica y coherente estrategia de desarrollo concomitante con el modelo país en él configurado según hemos insistido. **O sea, se le seguirá dando la espalda a los objetivos verdadera y válidamente estipulados en dicho ordenamiento normativo** como Norte y Sur del país, **y lo que se evaluará serán las definiciones arbitrarías y desarticuladas de jerarcas y funcionarios** desinformados o desubicados, definiciones que cambian inexorablemente cada cuatro años o menos, según el jerarca de turno.

Profundicemos, entonces, en lo que está en juego, o sea cuáles conceptos fundamentales deben imperar en la **dirección, planificación, organización, control y evaluación de la gestión gubernativa** y cuya comprensión realmente responda a las necesidades superiores de desarrollo del país y no a intereses aleatorios o académicos arbitrarios; es decir, **cómo evaluar el desempeño del Gobierno y sus instituciones en función de su obligación fundamental o mayor de materializar el modelo país claramente configurado en forma de derechos de los habitantes, en Constitución y leyes**.

La necesidad de un marco conceptual superior

La mayoría de las debilidades que hemos notado en los informes contralores realizados desde hace cuatro o cinco años con **visión sectorial** y que reconocen elementos importantes de los **conceptos de dirección, planificación y regionalización**, se derivan de **la falta de un claro marco conceptual superior** que permita que todos los profesionales de todas las Áreas en que está organizada la Contraloría partan de un mismo marco referencial que reconozca qué es lo que se planteó en Costa Rica, y se desarrolló inclusive operativamente durante muchos años con gran éxito, en materia de dirección y planificación sectorial/regional y cuál es su fundamento legal autóctono todavía vigente. **No es difícil demostrar cómo el país no ha avanzado en lo más mínimo en estos campos hasta el día presente y cómo sí hubo un relativo éxito** en términos de mejores desempeños institucionales, de más participación ciudadana y mejor democracia, **durante al menos quince años desde 1976 en que se activaron esos esquemas, en particular en materia regional.** [19]

Esto **ha sido muy importante tenerlo claro sobre todo desde la segunda Administración Arias Sánchez del 2006-2010, cuando ese Gobierno, y el actual, han buscado reactivar algunos de esos mecanismos asociados a su indispensable organización sectorial** –y sólo algunos-, lo cual produjo en el 2006 la primera acción después de muchos años, para "sectorializar" la Administración Pública vía Decreto 33151-MP del 8 de mayo de ese año. Ello era a nuestro juicio suficiente motivo para acometer análisis preventivos y evaluativos muy críticos y necesarios por parte de la Contraloría, al menos en el ámbito sectorial, no así en el regional pues ese mismo Gobierno eliminó lo reactivado por el Gobierno anterior en materia de consejos regionales de desarrollo y la presencia física de oficinas regionales de MIDEPLAN. [20]

Siempre hemos sostenido la tesis de que es de elemental y fundamental importancia que la propia Contraloría conozca cuáles son las sustentaciones teórico-conceptuales autóctonas de estos esquemas y su precisa sustentación jurídica y metodológica, las cuales la misma Procuraduría de la República no reconoce ni aplica más allá de sus propias interpretaciones jurídico-formales que son muy generales, propias del Derecho comparado y de abundante doctrina y jurisprudencia internacional que, de nuevo, no contempla las particularidades del **esquema costarricense**.

Técnicamente hablando, nos ha parecido desafortunado de dicha Procuraduría haber introducido –según leímos en alguno de los Informes contralores

[19] Nuestro reciente trabajo de investigación en la Escuela de Ciencias Políticas, lo demuestra con evidencia irrefutable de primera mano. Véase *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia,* de marzo del presente año.

[20] Sobre esto, buscamos realimentar a la Contralora Rocío Aguilar en carta que le remitimos formalmente desde el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas el 14 de marzo del 2007, sin nunca haber recibido respuesta alguna. La nota fue extensa y la intitulamos *CARTA A LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El país requiere una Contraloría de la República que exija cuentas del Gobierno y de sus instituciones teniendo claro el marco normativo superior vigente para el excelente Gobierno y la teoría costarricense en la materia*.

citados previamente- **la innecesaria, irrazonable e infundamentada dicotomía entre "rectoría política y rectoría técnica",** pues rectoría como concepto y competencia mayor de origen constitucional, sólo hay una con una única naturaleza competencial, la cual es política y corresponde al órgano denominado Poder Ejecutivo, o sea Presidente con cada ministro, ejercerla.

No han reconocido la Procuraduría y diversos influyentes abogados seguramente por displicencia disciplinaria o académica, o bien investigativa –lo cual no significa que entonces "no existe"-, el **trasfondo sociopolítico e institucional de esas normas jurídicas superiores nacionales,** el cual fue desarrollado por "no abogados" desde la entonces OFIPLAN en 1976-78 como **un marco teórico-conceptual novedoso sobre los procesos de políticas gubernativas públicas en Costa Rica. Se trató de un marco que no ha sido superado por ninguno otro desde entonces por la sencilla razón de que no ha habido "alguno otro" de parecida globalidad y solidez estratégica y conceptual.**

En su inaplicación, los gobiernos han actuado a la ligera y al calor de las improvisaciones de los presidentes y ministros de turno, sin MIDEPLAN ejercer el papel de liderazgo orientador y movilizador que la Ley le asignó sólo porque a los presidentes de la República les ha importado muy poco el someterse a la disciplina, racionalidad y orden de largo plazo requerido por la planificación como tal y por la Ley No. 5525 que la normó en 1974. Ello ha impedido la designación esmerada de ministros de planificación comprometidos, experimentados en la "cosa pública" y con visión; pero **también, según sostenemos desde 1974, ello ha ocurrido porque la Contraloría de la República no ha exigido de los gobiernos dicho cumplimiento integral**.

> **Es por ello en gran parte por lo que consideramos no se distingue aun en esos estudios o dictámenes de diversos organismos tutelares y fiscalizadores superiores incluida la Contraloría, la necesaria visión integral** sobre cómo la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, la Ley No. 8131, las leyes sobre corrupción, trámites y control interno, y todas éstas con la Ley Orgánica propia de la Contraloría y con aquélla de la Defensoría de los Habitantes, **deben articularse entre ellas de una manera orgánica y operativa en el contexto de la conexividad** de leyes de que habla el artículo 10 de la misma LGAP.

Nuestra visión fundamentada en un claro reconocimiento de esa *legalidad para el desarrollo* con que sí cuenta Costa Rica, es la de que es esa **ARTICULACIÓN JURÍDICA-CONCEPTUAL** –y sólo esa, la cual no está disponible en la literatura latinoamericana sobre la materia-, la que permite reconocer **las competencias superiores** de dirección, planificación, organización, control y evaluación de procesos, de individuos y de recursos públicos y civiles o sociales. **Ni siquiera la misma Memoria Anual 2002 de la Contraloría, la cual hemos dicho por distintos medios reconoció por primera vez en su historia varias de estas "muy viejas" pero**

vigentes leyes, abordó el tema de cómo debían interpretarse articuladamente entre sí.

Nos ha parecido también necesario durante estas décadas, el tener aun más claro cómo entender estas leyes referidas anteriormente, en el contexto de otras leyes de menor jerarquía pero esenciales para la buena marcha del Gobierno y de la Hacienda Pública, como en materia ambiental (Ley Orgánica del Ambiente) y de recursos naturales (suelos, forestal, diversidad biológica, agua, etc.), de niñez y adolescencia (Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia), de desarrollo agropecuario (FODEA) mas otras, y **la articulación o conexividad integral de todas ellas con las leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos, y de todas las anteriores en conjunto con el mismo Código Municipal**.

¿Cuánto tiempo más debe permanecer la Contraloría en La Sabana, para que el país se dé cuenta de que sin una adecuada desconcentración o descentralización territorial suya no mejorará la fiscalización integral de la Hacienda Pública?

No debe perderse de vista que la Contraloría aprueba los presupuestos de entes autónomos y de todas las municipalidades, y que sólo por eso, sin esperarse a nuevas leyes, **podría incidir ella más proactivamente** sobre todos ellos exigiendo una mucha mejor articulación entre ambas modalidades de acción estatal, haciéndole un gran bien al país… si sólo tuviera el marco conceptual o teórico adecuado, **y si además *desconcentrara* o *descentralizara* en el territorio sus propias operaciones fiscalizadoras según hemos también propuesto desde hace unos años.** Se trata de una elemental idea que produciría una reforma interna novedosa y necesaria para llevar la labor de fiscalización preventiva y evaluativa a niveles de una mucha mayor eficacia operativa e impacto a lo largo y ancho del país, ya que no tenemos dudas de que el propio centralismo técnico-administrativo de la Contraloría, atenta contra una mayor eficacia de su misión constitucional y legal.

Hay un hecho innegable de los últimos treinta años que también hemos documentado muy consistentemente**: la corrupción institucional se ha expandido a lo largo y ancho de todo el país** no sólo a través de las operaciones de direcciones regionales o desconcentradas de ministerios y entes autónomos como producto de la corrupción impulsada desde sus propias cúpulas en San José por el clientelismo político-partidista que se enseñoreó de juntas directivas, gerencias generales y despachos ministeriales, desde 1974, sino en las operaciones de municipalidades propiamente, donde los mismos partidos políticos mayoritarios gobernantes han impulsado e impuesto sus estructuras serviles a través de un mal llamado y mal entendido liderazgo partidario.

Una Contraloría de la República que permanece en lo esencial en La Sabana no tiene –sostengo con fundamento técnico de estudios de estos problemas- la capacidad ni oportunidad de fiscalizar preventiva ni correctivamente con la sigilosidad y eficacia propias de agentes fiscalizadores y auditores que estuvieran permanentemente en el campo, no sólo monitoreando el papel operativo de

auditorias internas y de funcionarios ejecutivos y operativos, sino dando estímulo y oportunidad al habitante de canalizar mucho mejor y más expeditamente sus denuncias. De igual manera, proporcionando tal Contraloría "desconcentrada" un mucho mejor servicio a esas mismas instituciones por su proximidad física y rapidez de reacción en trámites y autorizaciones. [21]

Esta visión conceptuosa e integral sobre políticas públicas y la conexividad de leyes que las sustentan axiológicamente, es totalmente válida y sólida, además de original y novedosa en el ámbito latinoamericano, pero no es **reconocida ni aplicada por la Contraloría** en esos dictámenes producidos hasta ahora, y ello ha sido objeto de preocupación como ciudadanos y estudiosos de estas temáticas.

Resulta frecuente, a falta de un marco teórico-conceptual de la envergadura requerida, verificar con frecuencia en los distintos estudios o dictámenes de la Contraloría que unos técnicos de una Área analicen situaciones públicas con parámetros distintos de los utilizados por otros de otras Áreas. Ello genera vulnerabilidad y confusión en los estudios y en la exigibilidad real que puede ejercer la Contraloría sobre el Gobierno y sus instituciones. **No parece correcto ni eficaz que en unos análisis se manejen** los conceptos de sectores y de regiones de manera desarticulada, o peor aun que se maneje preferentemente uno de los dos en un informe y el otro en un informe distinto, como si fueran facetas y conceptos separados.

Es el caso concreto de los Informes del Área Social y el del Área de Obras Públicas que citamos al inicio de este estudio. Si bien algunos incurren en reconocimientos muy ligeros sobre el fenómeno regional de las finanzas públicas, **todos tratan de abordar la "cuestión sectorial" pero aplicando marcos referenciales incompletos** pues no acaban de reconocer integralmente la teoría costarricense en la materia. **En consecuencia, la Contraloría de la República ha venido planteando requerimientos a distintos ministros "rectores" con base en criterios distintos que no contribuyen a llevar al aparato institucional del Gobierno en su conjunto, a un funcionamiento homologado**.

Esto, es muy serio pues implica que **la Contraloría puede fácilmente pasar a constituirse en parte del problema global**, situación que ni el suscrito ni nadie en el país desea de manera consciente.

Pasemos entonces, a proponer cómo es posible y deseable visualizar un marco teórico-conceptual adecuado para intentar una fiscalización integral de la Hacienda Pública costarricense de *nuevo cuño*, lo cual implica en nuestro caso desempolvar ya

---

[21] La propuesta concreta la anticipamos en nuestro informe de investigación sobre *DESCENTRALIZACIÓN INTEGRAL PARA EL DESARROLLO DE COSTA RICA. Fundamentos teórico-prácticos para valorar la viabilidad política de los ámbitos territoriales no-centrales, hacia un mejor gobierno*, IICE, noviembre 2008, así como en el artículo *Descentralización integral para el desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico,* Revista de Ciencias Económicas, Volumen XXVI, 2008, Número 2, y como propuesta de cambios constitucionales y legales, en el informe final de investigación de junio 2010, intitulado *Proyecto de reformas para una descentralización integral de Costa Rica,* IICE.

viejos análisis diagnósticos y propositivos que si bien no han sido acogidos de manera plena, o siquiera tímida, tampoco han sido sustituidos por enfoques más solventes y sólidos que partan del reconocimiento fundamental de lo que nuestro ordenamiento normativo superior establece desde 1949 sobre Hacienda Pública nacional, no suramericana o europea o estadounidense.

Eficacia y eficiencia del gasto público: un marco teórico que no ha pasado de moda

Hubo varios artículos tempraneros en página quince del periódico La Nación en que consignamos, desde 1975, nuestras inquietudes sobre estos dos conceptos tan desatendidos y mal utilizados por todos en Costa Rica, y no sólo en aquellos años sino hoy día. A nuestros estudiantes de Ciencias Políticas les insistimos cuán importante es que ellos comprendan la enorme diferencia conceptual y funcional entre ambos conceptos, pues eso los distinguirá de manera flagrante en su calidad de interlocutores calificados, ante tantos otros para quienes tal diferencia no existe y hablan continua y desaprensivamente de la "eficiencia" del Estado o de las instituciones públicas.

En junio de 1976 publicamos el artículo "Eficacia y eficiencia: al buen entendedor…", el cual enfatizaba una polémica que teníamos con el presidente de la ANFE quien, siendo economista, privilegiaba el uso de "eficiencia" para analizar el desempeño del Estado y del concomitante gasto público. Aclarábamos en ese artículo, seguidilla de varios otros, que esos conceptos se habían definido y sofisticado desde hacía más de cuatro décadas con administrativistas como Herbert Simon y Chester Barnard, ambos norteamericanos. Y escribimos: "Lo que hemos encontrado útil en estos días ha sido replantear tales diferencias en el contexto de nuestra realidad administrativa nacional. Así es que no somos descubridores ni mucho menos, aunque sí lamentamos que el citado columnista no comparta nuestro interés por la disciplina administrativa pública, como nosotros sí compartimos el suyo por la economía".

Fue una polémica interesante entre ambas partes, sin que mediara una sola intervención interesada de ningún otro colaborar de esa página quince, ni en ningún otro medio que sepamos. Nuestro afán fue el de partir de esfuerzos serios y sólidos no importaba si los autores eran foráneos, pero delinearlos, delimitarlos y perfeccionarlos a la luz de nuestras realidades sociopolíticas e institucionales, y jurídicas. En artículos posteriores fuimos enfáticos en demostrar cómo estos dos conceptos podían ayudar a entender o visualizar de manera clara e integral cuál era la disyuntiva en América Latina, y aquí en particular, sobre la naturaleza e implicaciones que para el rol del Estado significaba pasar por el prisma de esos dos conceptos la problemática del desarrollo de estos países, o de Costa Rica.

Aparte de un trabajo que nos publicó OFIPLAN en 1976 y que utilizamos abajo, resulta de importancia crucial que el lector del presente estudio sepa hoy, un día de mayo del 2011, lo que el suscrito buscaba poner en vigencia en la agenda política y académica nacional desde aquella época en que los problemas de desarrollo

nacional se veían totalmente bloqueados por un tipo de "subadministración pública" que ha empeorado hasta el día presente, y cuán vigentes siguen siendo esos análisis pioneros para comprender mejor lo que ocurre hoy cuando tantos profesionales y académicos intervienen en estas temáticas sin la formación, la experiencia ni la visión correctas y apropiadas para entender, repetimos, lo que pasa en Costa Rica y no en otros países que no reproducen nuestra problemática autóctona.

El siguiente, es el artículo intitulado "Eficiencia o eficacia en la crisis actual…", de setiembre 1982. Léase con atención:

> *No debe quedar duda, salvo entre algún escéptico colega administrador público, que estos dos conceptos han adquirido una gran importancia teórica y política para analizar y entender la crisis actual que vive el país. Esta, en realidad, puede verse en términos de si el Gobierno debe buscar una opción "eficientista" o una opción "eficacista", es decir, si debe buscar políticas y tomar acciones que fomenten básicamente la productividad de los recursos y el máximo aprovechamiento de ellos por parte del Estado (lo que pondría énfasis especial en puras economías o medidas de racionalización del gasto público) y del sector privado, o si, buscando límites mínimos razonables y necesarios de aprovechamiento productivo de tales recursos, debe el Estado buscar entonces políticas y tomar acciones que permitan replantear prioridades y lograr, con los mismos recursos actuales, mayores niveles de logros en términos de bienes y servicios públicos (en salud, educación, caminos, vivienda, industria y comercio, reforma agraria, y así por el estilo).*
>
> *Hay quienes han planteado que lo requerido es simplemente reducir en un 50% el gasto público,* [22] *incluido empleo. Esta posición técnicamente infundamentada, implica pretender que el actual nivel de bienes y servicios públicos, es justo el necesario para enfrentar las necesidades y demandas reales socio-económicas presentes en el país. Creo lo contrario: que tal nivel de bienes y servicios públicos es insuficiente de cara a tales necesidades y demandas reales, y que mucho más puede lograrse, aún ante severas restricciones al crecimiento del gasto público, si una perspectiva adecuada y decisión política firme se aplican al establecimiento de prioridades y nuevos niveles de eficacia y eficiencia institucionales, como parece que el presente Gobierno está empeñado en lograr.*
>
> *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. El Ing. Trino Araya, ex-presidente ejecutivo*

[22] El lector debe saber que el entonces Presidente Oduber Quirós (74-78) afirmó en declaraciones a la prensa durante su Mandato, que "sobraban 50000 funcionarios públicos", sin ningún respaldo ni estudio conocido, menos alguno producido por la División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN que para esa época dirigíamos, y que era la fuente más autorizada para opinar sobre ello o para realizar estudios en ese sentido con sustento en el Capítulo V de la Ley No. 5525 de 1974. Nunca conocimos la fuente que respaldó al Presidente Oduber Quirós, ni la mostró. Fue una expresión desenfadada como las tantas que todo costarricense se reserva para impresionar o impactar en algún sentido a la opinión pública y disimular con ello críticas que se le dirigen precisamente por contribuir, más bien, a empeorar situaciones de las que se es actor clave, en este caso la creación de empleo público sin criterios racionales ni según reconocimiento de necesidades y prioridades reales y debidamente estudiadas o comprobadas.

de CODESA, ha contribuido positivamente a la comprensión de este tema –que el suscrito ha discutido sistemáticamente durante los últimos 8 años en estas mismas páginas y en sus dos libros sobre el tema de la burocracia pública–, cuando ha declarado recientemente que el administrador o gerente privado "fracasa en la empresa pública" pues los aspectos de "eficiencia" y el "contexto", como él los llama, son muy distintos a los del sector privado.

Claro que aunque su intención es demostrar que la "empresa pública" es inherentemente "ineficiente", yo he afirmado que lo que ha ocurrido en el país es que no se ha tenido clara conciencia de que hay que formar agresiva y masivamente al profesional y técnico experto en la administración de la función pública –el Administrador Público–, pues han sido profesionales en muchas otras disciplinas, no formados ni sensibilizados para actuar eficazmente en la función pública –entendiendo las limitaciones y rigideces de ésta y dinamizando así su gestión–, quienes han sido improvisados en un sinnúmero de cargos gerenciales y administrativos.

Obviamente, la productividad con que una institución, o sectores de actividad pública, 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 se ha planteado con claridad, por ejemplo, en el programa "Volvamos a la tierra" en un sinnúmero de áreas, el Sistema Bancario Nacional entre ellas. Igual análisis cabe alrededor del ICE, del INS, de la CCSS, del ICAA, todas instituciones que han logrado razonables niveles de eficacia pero con altos índices de ineficiencia, es decir, resultados relativamente elevados pero con costos excesiva e injustificadamente altos, por dispendio, mal aprovechamiento, desorganización, o simple indiferencia y a veces, insuficiencia política y gerencial. 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.[23]

[23] ¿Distingue el amable lector el paralelismo con la situación actual del país en punto a la eficacia de la fiscalización de la Hacienda Pública que analizamos en el presente estudio, a pesar de más leyes surgidas después de 1982 –de cuando escribimos este artículo- para "someter" a las instituciones públicas a una mayor y más rigurosa y rígida fiscalización? Nuestro argumento es que esas leyes de más u otras nuevas que se promulguen, no dan para una mayor eficacia sin el marco teórico-conceptual que permita precisamente entender el carácter sistémico de todas ellas referidas en el presente estudio, para estar en condiciones de saber cuál debe ser el objeto de fiscalización estratégica, unitaria e integral por Contraloría y todo órgano de defensa de los derechos de los habitantes así como por la Asamblea Legislativa en términos del control político a ejercer sobre el Gobierno y sus instituciones, para que este conjunto funcione como CP y leyes referidas exigen y permiten.

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. De momento, la Ley General de la Administración Pública proporcionaun novedoso régimen de dirección política al Poder Ejecutivo, para manejar e integrar sin obstáculos serios de ningún tipo (salvo personales), a los entes descentralizados a nivel de cada sector de actividad. La responsabilidad personal que cada Ministro de sector adquiere en cuanto a fijar y obtener mayores niveles de eficiencia y eficacia de tales entes en su ramo o sector, sólo es equiparada por las enormes potestades que la misma Ley General le concede para dirigir, coordinar y vigilar a tales entes, y para activar la destitución de juntas directivas, vía Consejo de Gobierno, que incumplan injustificadamente tales directrices políticas. Divulgar y conocer esto, de manera integral, es una elemental responsabilidad de quien quiera contribuir a solucionar la crisis que vive el país. Y a ello pretende contribuir quien esto escribe.

Establecido el valor intelectual y la oportunidad actual de aquel viejo artículo de 1982, pasemos a proporcionar un recuento actualizado o ajustado, del trabajo de fondo sobre esta temática que la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, nos publicó en la Serie Divulgación de Estudios Técnicos, No. 8, en 1976, intitulado *Sobre planeamiento administrativo. HACIA LA MEDICION DE EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.* **El lector del presente estudio, no tendrá ninguna dificultad en percibir la importancia teórica y conceptual, así como metodológica,** para entender la disyuntiva que enfrenta el país en materia de evaluación de la gestión gubernativa o pública o estatal. Esperamos que la Contraloría de la República, o sus profesionales experimentados que han mostrado un interés real por profundizar esta temática, también encuentren el presente aporte de indiscutible actualidad intelectual y operativa para elevarle nivel cualitativo a sus esfuerzos presentes de evaluación de eficacia de la Hacienda Pública.

Una versión más: mercado de precios versus mercado social

Vale la pena insistir en la diferencia entre la gestión de la empresa privada y la de la Administración Pública, porque de esta diferencia se derivará una serie de implicaciones para fundamentar cualesquiera índices de medición de eficacia o eficiencia.

Se dice con lógica que en la empresa privada la eficiencia corresponde a una relación entre ingresos y egresos, y que entre mayores los primeros y menores los segundos, mayor la eficiencia en el uso de los recursos. Se puede dar así una situación en que el mayor margen entre ambos elementos se obtenga de una de dos maneras: la primera es cuando, si se mantiene un nivel de ingresos fijo, estacionario, se realizan esfuerzos positivos para disminuir entonces el nivel de gastos o costo de lo

producido; la segunda es cuando, si se mantiene un nivel de gastos estacionario, sin posibilidad de reducirlo, entonces se realizan esfuerzos positivos para aumentar los ingresos. En ambos casos, el margen de utilidad económica crecerá.

Se sabe que lo que la empresa produce y obtiene en la forma de ingresos, tiene un costo. Lo que se produce, pues, implica a su vez un esfuerzo realizado. Y este esfuerzo realizado tiene un costo.

La empresa privada trabaja por ciclos de producción. Esto significa que con anticipación total a la terminación de un ciclo, es decir al principio del ciclo, la empresa proyecta sus metas de ventas, sus ingresos y el costo necesario del esfuerzo que habrá de realizarse. La motivación fundamental de la empresa, lógicamente, es maximizar ventas y minimizar costos. Su "energía" financiera es, pues, extraída del ambiente, un ambiente competitivo dominado por una relativamente elevada movilidad de precios y preferencias del consumidor.

La observación que se desprende de inmediato del análisis anterior, es la de que la empresa privada puede manipular o controlar con relativa facilidad su relación costo-beneficio, o ingreso-egreso, o insumo-producto. Del grado de éxito con que controle esa relación, depende su supervivencia, así como el nivel de utilidades para capitalizar o para distribuir entre los accionistas.

El éxito de un período, sin embargo, no garantiza el éxito del siguiente período de ventas.

El ingreso, pues, resulta de una financiación original de capital o simple empréstito; pero llega luego a ser producto de las ventas de la empresa. Cada ciclo puede generar un volumen suficientemente elevado de ingresos como para pagar el costo del esfuerzo realizado y mantenerse en el mercado, y creciendo.

Todas las metas que se definan, por lejanas al interés "pecuniario" de los accionistas que parezcan, tienden ineludiblemente a consolidar la posición financiero-lucrativa de la empresa. Mejorar al personal de ventas, comprar mejores equipos, abrir nuevos mercados para "hacer el producto asequible a más personas", producir un mejor artículo, etc., son metas y actividades que analizados con frialdad no son otra cosa que medidas para mejorar la posición competitiva de la empresa y obtener con ello más ventas y más utilidades. [24]

---

[24] La visión moderna de "proyección social" de las empresas, no podría sustentarse sin una garantía de rentabilidad que le permita a una empresa distraer recursos para ganarse el apoyo o simpatía de una comunidad, o de un país. La filantropía financiera ha estado presente entre los grandes multimillonarios de naciones ricas, quienes en muchos casos amasaron sus fortunas precisamente por una habilidad y frialdad empresarial y humana en la explotación sin escrúpulos de "oportunidades" de acaparamiento sobre otros empresarios competidores o sobre los usuarios mismos con actividades monopólicas y precios altos o por explotación inmisericorde de la mano de obra utilizada para establecer sus empresas. La literatura proporciona mucha evidencia de estos casos, o de este síndrome. No criticamos el hecho de que la nueva onda empresarial privilegie un enfoque de "proyección social", sino advertimos al lector que se trata de manifestaciones muy distintas de la "responsabilidad social" empresarial de "nuevo cuño" con relación a la responsabilidad sociopolítica de Estados y Gobiernos para "bajar a tierra" el modelo de país acordado en sus constituciones políticas y perfeccionado en múltiples leyes con objetivos y misiones

Pues bien. El amplio mercado de que se trate proporciona a la empresa su fuente de financiación fundamental, y con ello la posibilidad de un esfuerzo realizado.

La empresa presupuesta los gastos absolutamente necesarios, y en caso de pérdidas durante más de un período, procederá a tomar medidas para contener el gasto, o disminuirlo al máximo posible. Hay una gran flexibilidad, pocos entrabamientos legales o sociales para que la empresa privada juegue con sus finanzas y sus recursos .

Veamos ahora el caso de la Administración Pública.

Tomemos a todas las instituciones públicas que no generan sus propios ingresos. Estos ingresos proceden básicamente de una especie de "tanque" central de recursos, donde los ingresos por impuestos son captados; desde aquí, todo un sistema de "tubos" lleva el flujo de recursos en forma ordenada a través de una serie de puestos sucesivos de control (departamentos, oficinas presupuestales, Ofiplan, Hacienda), puestos que sucesivamente asignan y a veces hasta recombinan el flujo de recursos.

En el caso de las instituciones que generan sus propios ingresos, existe también una serie de puestos de control que juegan un papel semejante al del mismo proceso en las instituciones mencionadas en el párrafo anterior, sólo que con mayor independencia del Poder Ejecutivo.

El mercado de la Administración Pública es uno de índole totalmente distinta al de las empresas privadas. Sus “clientes”, por un lado, se enfrentan a un poder monopolico, sin posibilidad de rechazar los servicios por su calidad o su precio (a menos que alguien quiera prescindir del todo de energía eléctrica, de teléfono, de servicios médicos baratos y "masivos", de servicios de agua y cloacas, etc.).

Los servicios públicos no se emprenden porque sean muy rentables, sino porque son necesarios. Claro que esta definición de necesario varía con el sistema político-económico vigente. En Costa Rica, la tendencia es hacia mayor intervención estatal en campos tradicionalmente del ámbito del sector privado, y en campos aun tradicionalmente ignorados o abandonados por ambos sectores.

Se dijo que parte del sistema de "precios" del Sector Público se fundamenta en la fijación de diversos impuestos, y que estos impuestos se constituyen en principal fuente de ingresos de la Administración Pública. Estos ingresos han tendido históricamente a crecer cada año, así como el gasto propiamente ha venido creciendo y, en muchos años, superando inclusive el nivel de ingresos. El Estado, sin embargo, no quiebra por esta situación de "pérdidas" o déficits continuados.

Los ingresos sustentan todo el volumen de gastos en que incurre el Estado; son ingresos inclusive sustancialmente producto de leyes obligatorias que impone el

---

y poderes políticos e institucionales muy distintos a los que cualquier empresa, por transnacional y poderosa que sea, puede exhibir.

mismo Estado sobre los ciudadanos; el negarse a pagar tributos es punible, y aunque el ciudadano usualmente busca cómo evadirlos, tiene finalmente que pagar en alguna medida. Los ingresos así obtenidos se presupuestan no con la intención de que al final del período se recuperen en su totalidad en forma directa y se obtenga una utilidad, sino con la intención de que se haya prestado un servicio y logrado un objetivo o una meta socialmente deseable.

Lo anterior no significa que el Estado no gaste bajo presión de economizar al máximo. Aun ante cierto despilfarro o desperdicio en la asignación de recursos, por causas políticas o personalistas, el criterio que impera es el de prestar un servicio necesario aunque no exista... ninguna recuperación directa por parte de ninguna institución específica. La fuente de financiamiento futura seguirá siendo el tanque común de ingresos por impuestos, en todo el país. La recuperación del costo del esfuerzo realizado no es directa, ni correlativa o proporcional para cada persona que reciba el servicio respectivo. Cada quien paga según sus ingresos, y recibe servicios relativamente estandarizados durante todo un período fiscal, pero por otro lado, hay muchos que no pagan generalmente porque no pueden o no tienen que pagar, y sin embargo reciben el mismo tipo y calidad de servicio. Es el principio de solidaridad social, que distingue tan dramáticamente lo que es función social del gasto público y función comercial del "gasto privado".

No se pone en duda, por ejemplo, si se "justifica" económicamente establecer un centro de salud en Guatuso» o en Sarapiquí; la salud del costarricense no se cuestiona en absoluto, sino que se trata de garantizar al máximo. Y esto implica incurrir en costos improductivos desde un punto de vista puramente económico y directos, para cumplir con ciertos mandatos o ciertas responsabilidades, con los que la empresa privada ni puede ni desea cumplir. Pero tampoco se pone en duda, por otro lado, que los servicios públicos, como se explicó arriba, deben y pueden prestarse dentro de niveles de gasto o costo razonablemente precisos y necesarios, evitando el desperdicio.

Así, una unidad sanitaria en Guatuso, por ejemplo, podría resultar relativamente ineficiente y ciertamente ineficaz, si el personal adscrito a ella se vuelve improductivo, atendiendo únicamente a 5 personas diarias cuando la demanda, y las posibilidades suyas, son las de atender a 15 personas.

La pérdida de tiempo, la dedicación del personal respectivo a otras labores ajenas a las que justificaron su contratación, podrían ser algunas de las razones de esa ineficacia y, por supuesto, del costo con que opera la unidad, costo que en relación con el logro de resultados, se vuelve injustificadamente elevado por cuanto se están desperdiciando los recursos con que se cuenta.

Aquí, sin embargo, no se pensará en que la unidad en sí es muy costosa y que hay que reducir costos o eliminarla. Simplemente es ineficaz y hay que cambiar la actitud y el rendimiento del personal, o sustituirlo por otro más efectivo.

El costo con que opera es, por así decirlo, mínimo por cuanto se tiene al personal estrictamente necesario para realizar la cobertura de salud deseada para la región.

No se trata, en resumen, de costos muy elevados por cuanto el servicio tiene que darse necesariamente y ese nivel de gastos es el mínimo posible para darlo; se trata, entonces, de falta de logros.

Lo anterior refleja una situación que se presenta por lo general en todos los servicios públicos que se dan en este país. Elevado al nivel de complejidad que se desee, se tiene entonces una visión bastante exacta de la naturaleza de los servicios públicos versus los que presta la empresa privada, y se puede intentar ahora un análisis más específico sobre eficiencia y eficacia, partíendo de la premisa fundamental de que en principio, el costo de los servicios públicos en cuanto éstos tienen necesariamente que darse, no es factor limitante para que el servicio se ofrezca; es importante evitar, eso sí, que haya desperdicio en el gasto público.

Niveles generales de eficiencia y eficacia

En el análisis de eficiencia y eficacia, es importante partir del reconocimiento de dos elementos primarios: organización y ambiente. La organización, a su vez, es el conjunto orgánico de estructura y recursos; el ambiente es todo aquello exterior a la organización que en cualquier forma influye en el comportamiento de ésta, trátese de un mercado, un gobierno, una comunidad y sus valores sociales y culturales, sus relaciones internacionales si las tuviere, etc.

En cuanto a la organización, hay que reconocer además que el factor recursos humanos influye cíclica y permanentemente en el comportamiento de aquélla, ya como elemento de dirección política y administrativa, ya como elemento profesional técnico o elemento operativo de distinto nivel jerárquico. La calidad de sus recursos, desde este punto de vista, determina en alto grado la gestión más o menos exitosa de la organización de que se trate.

Pues bien. La organización pública puede o no alcanzar sus objetivos, o dicho en otras palabras, puede ser eficaz o ineficaz. La acción del ambiente, y la combinación de estructura y recursos, determinarán el grado en que la organización pueda alcanzar sus objetivos (habida cuenta de que estos estén clara y razonablemente planteados, aspecto que se discutirá más adelante).

Se puede tener problemas o no, según se dé alguna o varias de las siguientes alternativas: 1) El ambiente es favorable o no, y resulta en más o menos apoyo de la gestión institucional respectiva. Ejemplo: el ITCO [25] puede o no llevar a cabo una labor favorable de ordenamiento agrario si tanto el elemento político del Gobierno o fuera de éste, como los grandes terratenientes a ser afectados por ejemplo por expropiación o por limitación a acaparar más tierras baldías, apoyan u obstaculizan la labor de la institución; 2) La estructura a nivel de institución o de Sector Público está o no configurada, de la mejor manera posible para facilitar el cumplimiento de actividades que a su vez faciliten la obtención de -objetivos y metas institucionales o sectoriales.

[25] Hoy conocido como IDA, o sea Instituto de Desarrollo Agrario. Se llamó Instituto de Colonización Agraria.

Ejemplos:

Estructuralmente, un Sector Agropecuario carece de políticas de Sector y aún más de mecanismos de coordinación o dirección que aseguren una labor interinstitucional efectiva y subordinada a políticas del Sector. Por otro lado, una institución desarrolla números ilimitados de unidades administrativas, de canales de comunicación, de niveles jerárquicos, de trámites y procedimientos, de centralización política y concentración y centralización administrativas que impiden una efectiva delegación de autoridad y prestación regional de servicios, etc.

Todos estos factores estructurales limitan enormemente la labor integrada, coordinada, institucional, en pos de objetivos comunes. Un IMAS, un CNP, un ITCO, un MAG, etc., serían "aún" menos eficaces si no dispusieran su estructura según la proyección regional de sus actividades, pues ello implicaría la estructuración de una dirección política y administrativa centralista y reducida, además de irreal y perjudicial para las clientelas no "josefinas"; además, los recursos de que dispone la organización condicionan totalmente la efectividad de las acciones que se tomen.

Por ejemplo: un Banco Central en manos de médicos o de ingenieros agrónomos posiblemente realizaría una labor menos positiva y seria que en manos de economistas; o un MAG con una mayor cantidad de personal administrativo sería menos capaz de desempeñar las funciones de asistencia técnica a nuestros campesinos que si contara con más agrónomos; un INVÚ o un IMAS sin un aporte financiero sustancial del Estado tienen "necesariamente[11] que desplazar sus objetivos formales, por imposibilidad financiera hacia metas socialmente menos deseables, o desaparecer por no justificarse su existencia bajo tales desviaciones; y finalmente, cualquier institución sin equipo de oficina y materiales adecuados y necesarios, verá muy limitada su efectividad para lograr resultados deseables, según la naturaleza del equipo y materiales que la institución demande.

Lo anterior evidencia la interacción intrínseca entre ambiente, estructura y recursos. Cualquier análisis detallado de este aspecto de eficacia, tiene necesariamente que estudiar las relaciones y proyecciones de cada uno de estos tres elementos, y de ellos entre sí, pues el aporte de cada uno de ellos afecta el comportamiento organizativo general en forma especial. Por ejemplo, una institución con un elemento humano inmejorable, con suficiente financiamiento y con abundancia de materiales necesarios, chocará contra un gran obstáculo si el elemento ambiental no es favorable (oposición de terratenientes a una reforma agraria, rechazo por parte del campesino a utilizar técnicas no tradicionales de explotación agrícola, renuencia del padre campesino a enviar a sus hijos a la escuela, etc).

La eficacia implica, pues, la acción organizativa que busca la dirección y control tanto de estructura y recursos internos como del ambiente, para garantizar la consecución de objetivos previstos. Juega aquí un papel relevante el elemento humano, repetimos, como director político o administrativo y como instrumento operativo o de ejecución.

En relación con el elemento eficiencia, se da la misma interrelación, sólo que con énfasis en el aspecto de costos con que opera la institución, el sector, o la Administración Pública como un todo. Una estructura complicada, inclusive con duplicaciones (a nivel de sector, por ejemplo) de actividades, o que introduzca numerosos elementos dilatorios en los trámites y procedimientos, o jerarquice o duplique en exceso los niveles de mando y las comunicaciones, provocará altos costos de operación que no guardan relación con los costos mínimos necesarios para alcanzar los objetivos que se estén alcanzando en determinado momento. Igualmente, el desperdicio en el uso de recursos introduce otro elemento de ineficiencia considerable, como cuando el elemento humano no se contrata por su capacidad probada, o cuando hay deficiente asignación de trabajo entre el personal y ello resulta en tiempo mal utilizado, o cuando el personal simplemente por indisciplina o irresponsabilidad trabaja despaciosamente y prolonga los procesos en exceso, o cuando al empleado improductivo no se le remueve de su puesto sino que se le pone a otro *a* la par para que subsane su deficiencia. Todo ello eleva los costos, ya sea que se obtengan o no los objetivos formulados, situaciones que analizaremos adelante.

Pero también eleva los costos el desperdicio en recursos materiales, así como el uso indebido o innecesario de fondos disponibles.

Premisas para un análisis detallado:

Podemos plantear ahora una serie de alternativas de eficiencia-eficacia, desarrollando primero las premisas que hemos implicado hasta ahora.

1) Las instituciones públicas se crean para alcanzar ciertos objetivos socialmente deseables;

2) Las funciones que absorbe la Administración Pública se deben y se quieren prestar a cualquier costo, porque **se** consideran política y socialmente deseables;

3) La obtención de utilidades sólo excepcionalmente es un criterio importante para emprender y dirigir acciones públicas;

4) Los servicios públicos se prestan con un sentido de solidaridad social, y su financiamiento se logra no a través de un sistema de precios de mercado (salvo unos pocos servicios productivos como comunicaciones, energía eléctrica, seguros, etc.) sino a través de un sistema de impuestos extraídos de los ingresos de los contribuyentes;

5) Los servicios que cada individuo recibe del Estado no son proporcionales a su contribución tributaria;

6) Los servicios públicos no son socialmente costosos en sí, sino cuando se incurre en niveles de desperdicio, es decir, cuando se prestan a un costo innecesariamente superior al costo económico necesario para lograr los objetivos de que se trate;

7) Cualquier medición relativa de eficiencia y eficacia depende sustancialmente de la forma política y organizativamente realista en que se hayan definido los objetivos y funciones primarios de la institución a analizar, pues tanto logros como costos de un esfuerzo realizado deben medirse en términos de lo que se pretende alcanzar.

Fórmulas de Relación Global

Podemos intentar entonces una formulación más concreta de la medición relativa de lo que es eficacia y eficiencia. (Hérbert Simón, 1953, ha hecho un pionero aporte en este campo), y consideramos útil desarrollar según nuestro propio criterio, unas fórmulas suyas que para fines prácticos describimos con las iniciales de los términos respectivos en castellano.

De dos variables Costo (C) y Producto (P), se pueden obtener varias combinaciones sobre la base de dos alternativas, a y b. La variable C representa el costo de lo realizado o producido, satisfaga o no lo que se definió como objetivos y metas en la institución respectiva; la variable P representa lo que efectivamente se produce, sean bienes o servicios, especialmente para consumo externo (a la institución), y trátese o no de productos que satisfacen los objetivos y metas institucionales.

Hay aquí una observación inmediata que hacer. Cuando se habla de costo y producto, se debe entender en todo momento que el costo es en relación con todo aquello requerido para producir lo que se produce, es decir, sobre los medios de que *se* disponen; los productos, como tales, son resultados finales de una gestión. Según se comparen estos contra los objetivos y metas, ya sea que estos se alcancen total o parcialmente *o* que no se alcancen del todo, los productos siempre se dan.

Sin embargo, esto no quiere decir que la eficacia se mida solo por dichos productos; si bien estos representan la medida absoluta del grado de éxito, según se comparan con los objetivos y metas definidas, hay toda una serie de acciones que forman un proceso necesario para producir lo que se obtiene y en el análisis de tales acciones intermedias se puede conocer en qué o por qué falla la gestión de la institución o del sistema para obtener lo que finalmente se obtuvo.

Esto significa reconocer que en el proceso de producir algo entra en juego tanto el concepto de eficacia organizativa del proceso, como de eficiencia del mismo. Hay una forma óptima de hacer las cosas para asegurar que se obtengan los objetivos y metas planteados, independientemente del costo; pero también hay un costo mínimo para hacer lo que se desea con eficacia. En otras palabras, en el proceso funcional que conduce a determinados objetivos, las acciones pueden estar bien encaminadas hacia el logro de objetivos, aunque se incurra en costos más elevados de lo necesario; las acciones pueden estar mal encaminadas hacia el logro de objetivos, aunque los costos se mantengan a un nivel mínimo. En el análisis del proceso dicho, hay relaciones de costo-eficacia que tener en cuenta para conocer si las acciones tomadas están bien orientadas y dentro de los costos mínimos posibles.

Se debe entender, pues, que la relación de C y P explicada arriba, no se limita al análisis de lo que se produjo y lo que costó; esto claro que aporta una imagen más o menos clara de indicadores globales en cuanto a la gestión final de la institución. También es indispensable tomar en cuenta que dicha relación de C y P se da durante todo un proceso necesario tendiente a producir resultados "equis" con unos costos determinados.

Es importante saber, pues, que durante el proceso aludido pueden darse o de hecho se dan todas las variables, indicadores, acciones y relaciones en general que inciden en los respectivos niveles finales de eficiencia y eficacia, y por ello el análisis de estructura y recursos que propondremos adelante debe fundamentarse en una diferenciación exacta de lo que es costo puramente del proceso, y de lo que es dirección acertada o eficacia.

Es decir, que según la variable que se tenga en cuenta, un problema de estructura o de procedimiento, por ejemplo puede afectar el costo en forma innecesaria, o puede afectar el mejor logro de objetivos y metas. En ambos casos, el objeto de medición es distinto: o se mide lo que cuesta y lo que debería costar, y la forma en que incide en los costos; o se mide por otro lado lo mucho o poco que esos elementos ayudan al proceso administrativo a conseguir los resultados que se pretenden obtener.

Veamos la fórmulas de una vez, teniendo presente que los elementos C y P, costo y producto, pueden darse en dos planos o alternativas, a y b: pueden ser mayores o menores, según sea la situación a y según sea la situación b.

A.- Ca-Cb y Pa+Pb
B.- Cb-Ca y Pb+Pa
C.- Cb-Ca y Pb-Pa
B.- Ca-Cb y Pa-Pb

Lo anterior se debe leer en términos genéricos como: el costo de la alternativa a es mayor o menor que el de la alternativa b, pero el producto de la alternativa a es mayor o menor que el de la alternativa b.

Esta forma de ver la relación eficiencia-eficacia plantea un enfoque global de aproximación relativa, no de exactitud. Permite partir de bases conocidas de costo y producto para proyectar nuevas combinaciones o alternativas que orienten el esfuerzo de dirección política y administrativa hacia la superación de los niveles presentes de costos y logros.

Para comprender mejor la utilidad de este enfoque, veamos primero su impacto a nivel general, para luego introducir el elemento control, tan necesario para fundamentar el análisis o la técnica a nivel ya pragmático de situaciones institucionales. [26]

[26] El lector apreciará la aun deseable aplicación de estas fórmulas contextualizadoras y clasificadoras de gran esencia evaluativa, cuando lea los varios ejemplos que desde 1976 hasta el presente ofrecemos en la última sección del presente Capítulo sobre situaciones de realidad de la que fuimos

A.- Ca-Cb y Pa+Pb:

Esta alternativa significa que entre dos formas posibles de hacer lo que se pretende, la forma a es más favorable que la b, pues tanto los costos, son menores como que los productos son mayores en a.

Para fines prácticos, es útil considerar que la alternativa a es la presente, es decir, la que efectivamente se da en el momento del análisis.

La fórmula es buena tanto para una institución como para un programa de esa institución. El elevar el nivel de gasto y obtener un producto menor que el actual, hay que verlo en términos relativos y no absolutos. Lo que hay que medir es la relación "insumo-producto" actual con la futura, para obtener así la medida de la productividad en ambos casos; lo más corriente es que una institución aumente su nivel de gastos y, si no produce menos, produzca lo mismo; claro, y es lo que la fórmula describe, en términos relativos se está produciendo menos pues el gasto es mayor ahora y los resultados son los mismos. La productividad de los factores ha disminuido, y con ella, los logros se mantienen iguales o por debajo de la situación anterior.

El caso típico puede darse cuando una institución como OFIPLAN, por ejemplo, contrate más personal de bajo nivel cuando lo que requiere para obtener mayores logros es personal altamente calificado; aquí aumentaría el gasto y los resultados permanecerían iguales, con una pérdida relativa de productividad que haría a la Institución, en esta nueva situación, estar produciendo "menos" que en la situación anterior, aunque también puede, por otro lado, ocurrir que el ámbito de los programas de OFIPLAN disminuya, y con ello sus logros futuros. La fórmula sugiere que tanto a nivel macro como a nivel micro, cada institución o la Administración Pública como un todo están en condiciones de determinar con bastante exactitud en qué áreas de sus actividades es posible que un aumento en los gastos incida en una mayor producción y en una mayor productividad.

Tómese en cuenta que dicho análisis puede hacerse sobre puestos, personas, recursos utilizados o programas, o sobre instituciones como un todo. Más adelante profundizaremos en las variables a analizar. Lo que es importante ahora es saber que la fórmula indica una alternativa muy común, como es la de elevar el nivel de gastos en una institución sin mejorar los niveles de productividad y en algunos casos hasta de producción, lo cual significa mal planeamiento y control administrativos en general y de recursos en especial, y provoca efectos negativos en el funcionamiento y eficacia generales de la institución. Resulta obvio reconocer que, por lo general, tampoco se realiza ningún esfuerzo de evaluación de la gestión anterior que permita proyectar el crecimiento sobre la base de optimización del nivel de gasto presente primero, y de aumento del nivel de gasto propiamente, después.

---

protagonistas y optimistas caracterizadores, buscando la máxima articulación posible entre conceptos, visión, instrumentos, prácticas, y liderazgo movilizador.

B.- Cb-Ca y Pb+Pa

Esta es una situación muy fácil de distinguir. Significa que la alternativa b es mejor que la presente (a), por dos razones: por un lado, su costo es relativamente menor, y por otro los resultados que pueden obtenerse son mayores que los que se están obteniendo ahora. Esta situación sugiere que mediante estudios serios y profundos de puestos y gastos financieros, por ejemplo, pueden señalarse plazas y erogaciones superfluas o redundantes, lo cual permitiría disminuir costos; a la vez pueden realizarse cambios en el personal, o programas de capacitación intensivos, o una reprogramación de actividades y mejor control del contexto, que en conjunto mejoren la calidad y capacidad programadora y ejecutiva, de tal suerte que se obtengan mejores resultados. La idea fundamental es pensar en términos de que es posible, partiendo del nivel de gastos actual, realizar un análisis integral de puestos, personas, recursos utilizados o programas, o sobre instituciones propiamente al igual que se comentó en el punto anterior-, y obtener información objetiva sobre economías considerables, sin menoscabar el logro de resultados presentes, y más aún, aumentando la consecución de resultados.

C.- Cb-Ca y Pb-Pa:

Esta alternativa plantea una realidad muy cierta: que es posible disminuir los costos de operación pero disminuyendo también los resultados, lo cual plantea la necesidad de revisar si el producto que se da actualmente satisface en buena medida los objetivos planteados o deseados; y si no fuera así, si el cambio en la dirección del esfuerzo institucional arrojaría, con un costo menor, resultados que entonces sí satisfagan esos objetivos.

Sin embargo, planteada como está, implica que un esfuerzo tendiente a disminuir costos en una situación b, conllevará una producción menor de resultados; obviamente, si el esfuerzo directivo está bien encaminado hacia el logro de objetivos deseados, tal disminución en la producción o en el producto significará menoscabo de esos objetivos. En otras palabras, la relación explica que es posible que un esfuerzo de dirección técnica y administrativa esté bien encaminado hacia la realización de sus objetivos políticos, y que una reducción cuantitativa de costos producirá una reducción cuantitativa de resultados.

Por deducción, resultaría posible en este caso, aumentar los resultados sólo si se aumentan los recursos disponibles, situación que no es la más frecuente en nuestra Administración Pública, pues por lo general hay recursos subutilizados o las actividades que se están realizando por lo general no tienden a satisfacer objetivos políticamente planteados o deseados. Siempre hay, así, oportunidad de realizar un análisis organizativo y administrativo sobre resultados y medios, con el interés de determinar si la institución podría producir menos pero mejores resultados según sus objetivos, y a un menor costo.

Este último punto significa que en un sinnúmero de casos, es posible disminuir costos, y producir unos resultados globales menores en cantidad pero de mejor

calidad. O dicho en otra forma: en una situación presente, puede ser posible que el esfuerzo institucional esté produciendo resultados cuantiosos pero de escaso impacto real por su poca profundidad o alcance; sería posible modificar el esfuerzo para que los resultados sean globalmente menos en cantidad, pero de un impacto real más positivo. Hay aquí una relación de cantidad y calidad que es extensiva a las otras situaciones enmarcadas en las otras fórmulas: análisis de calidad para determinar cuándo un producto se da en cierta cantidad apreciable pero con un impacto real débil y limitado.

D.- Ca-Cb y Pa-Pb

Significa esta alternativa que si bien el costo de la situación presente es menor de lo que sería en una situación futura, asimismo el producto de la situación presente sería menor que el de la situación futura. Plantea un problema de alternativas normales y lógicas en todo desarrollo de instituciones públicas: es posible producir mayores resultados para realizar los objetivos deseados, sólo si se incurre en costos mayores que los actuales. En otras palabras: lo que la institución presenta como costo de lo que actualmente se realice, tendrá necesariamente que aumentar si se quiere una situación futura de realizaciones mayores. La alternativa b, pues, produciría mayores resultados y con ello, permitiría realizar mejor los objetivos; pero a un costo mayor, pues se requerirán más recursos de todo tipo.

Decimos que es una situación o alternativa normal pues, estando todos los recursos ocupados en forma razonable y existiendo un esfuerzo directivo canalizado hacia actividades que permitirán realizar los objetivos, no hay duda de que un interés por elevar los logros tendrá que fundamentarse en un mayor financiamiento de la institución.

De nuevo, un análisis organizativo-administrativo permitiría identificar el nivel de ocupación de los recursos disponibles y el nivel de realización de objetivos que permita entonces definir si se justifica un aumento en el gasto. Obviamente, en nuestro medio se asume que el crecimiento presupuestario institucional es natural e incontrolable. Esto es cierto en lo que es aumento "vegetativo", es decir, aumento en costos fijos ascendentes (como salarios y otros renglones de precios ascendentes); pero no es cierto necesariamente en renglones distintos, como contratación adicional de personal, aumento en el consumo de materiales, etc. También es cierto que los mismos recursos estacionarios o fijos con que cuenta una institución cualquiera, pueden reorganizarse o reorientarse según nuevas estrategias y procedimientos, y obtener con ello un logro de objetivos más cabal o amplio que el presente.

Sin embargo, previsto que la organización actual de una institución es la que mejor satisface las necesidades de funcionamiento que permita alcanzar objetivos deseados, un incremento de logros para obtener una cobertura mayor de objetivos, demanda en principio un mayor gasto en recursos.

A manera general, vale la pena mencionar el hecho de que a simple vista, lo anterior no es lo común en este país. Es decir, que la mayoría de instituciones públicas costarricenses no está administrativa y técnicamente organizada de la manera que

facilite mejor el cumplimiento de sus distintos objetivos, de tal suerte que es factible mantener el nivel de gasto actual, y reorganizar y reprogramar para alcanzar mejores logros en la situación b. Hay fallas o inconsistencias estructurales que en la práctica obstaculizan la feliz dirección de programas de todo tipo; por eso, o que la fórmula comentada plantea es que si se buscan mayores logros, esto tiene un costo mayor; pero, agregamos nosotros, debe darse la condición mínima de que haya una relativamente alta utilización de los recursos en actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos.

Si esto no se da, entonces la formula plantea una necesidad de revisión y evaluación institucionales que permita, sistemáticamente, la asignación de recursos adicionales a aquellas instituciones o a aquellos programas considerados prioritarios por el Gobierno, que sí satisfagan esa evaluación de eficacia y eficiencia.

En caso de no satisfacerla, permitirá entonces la realización de enormes esfuerzos por reorganizar estructuras y recursos institucionales que muy posiblemente, es nuestra hipótesis, impliquen enormes economías futuras al Gobierno que puedan entonces ser canalizadas hacia programas existentes prioritarios y efectivos, o bien hacia nuevas actividades importantes. Ejemplo: podemos presumir que el producto de la gestión técnico-administrativa, y hasta política de una Institución, podría y debería ser mayor inclusive partiendo del nivel del costo de esa gestión. Si bien es cierto que en cuanto a costos la alternativa para ello no es la de incrementarlos, sino de mantenerlos, de manera que los costos presentes sean menores que los de una situación b, también es cierto que lo que se obtiene ahora es menor que lo que se desea obtener, en tal suerte que cabría aquí una serie de ajustes internos y externos que permitan a la Institución, con el nivel de costo actual, una mayor consecución de objetivos y resultados.

Criterios de organización del trabajo público como marco para la evaluación integral del desempeño e impacto gubernativos [27]

Es útil señalar que la función de "Organización" en el contexto público, también se beneficia de los planteamientos técnicos de conceptos que la teoría administrativa general ha desarrollado, como **mando, ámbito de control, comunicaciones, línea, asesoría, apoyo, formalismo versus informalismo, sistemas y procedimientos**, etc.

[27] Este análisis lo escribimos y publicamos en 1980 en nuestro segundo libro *Administración Pública,* editado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica, y respetando la redacción de entonces como manera de dramatizar lo que sin duda alguna al día de hoy encaja como un diagnóstico actualizado en cuanto al manejo errático por gobiernos recientes, de estos mismos tres conceptos y los esquemas, procesos y metodologías sociopolíticas asociados a ellos, lo ofrecemos con ajustes de actualización formal pues en su esencia o contenido teórico, es otro planteamiento propositivo nuestro que está por ser reivindicado de manera plena pues no hay enfoques o planteamientos alternativos interesantes o útiles que ofrezcan la misma carga intelectual y estratégica que aquél ofrece, inclusive para reconocer o diagnosticar nuestra realidad institucional y sociopolítica.

Dentro de las limitaciones y diferencias básicas entre lo Público y lo Privado que hemos elaborado con detalle, tales conceptos y técnicas pueden ser, y de hecho son, aplicados a la realidad administrativa pública. Pero, insistimos, dentro de limitaciones y diferencias que exigen ajustes importantes y, fundamentalmente, una actitud crítica y bien fundamentada de parte del planificador administrativo que diseña instituciones públicas.

El empírico o el Administrador que pretenda basarse en tales criterios unilaterales para diseñar u organizar una institución pública, carecerá sin remedio de la perspectiva y formación suficientes para comprender y proyectar las exigencias estructurales que el Sistema Integrado que es la Administración Pública, impone a las estructuras internas de cada organismo público visto individualmente.

Estos conceptos, que el lector puede o debe haber analizado en otros textos de administración privada o general, requieren de ajustes básicos en el contexto de la Administración Pública. Es por ello que este tema en este Capítulo lo dedicaremos al análisis breve pero fundamental de cómo tales conceptos deben valorarse a la luz de algunas realidades políticas y organizativas que han estado tomando vigencia en el país en materia de reorganización y proyección de nuestra Administración Pública. Creemos que vale la pena conceptualizar y elaborar doctrinariamente sobre tales realidades. Se trata de los conceptos de *Sectorialización y Regionalización Administrativas, y de Planificación Integral.*

Consideraciones prácticas: sectorialización, regionalización y planificación como elementos condicionantes del diseño y funcionamiento institucionales.

- Definamos primero estos conceptos.

Sectoríalización es, a nuestro juicio, *el agrupamiento de instituciones, programas y actividades que concurren en campos semejantes de actividad en consecución de algún objetivo de Gobierno, estableciendo a los Ministros como órganos político-organizativos mayores a cada institución en particular, con el fin de fortalecer la dirección política del Poder Ejecutivo, la programación sustantiva interinstitucional, y el control y evaluación de resultados públicos.* El Sector debe reunir por lo menos a un Ministro sustantivo con el resto de entes descentralizados administrativamente que concurren en su campo de competencia. En Costa Rica, se ha desarrollado la figura de verdaderas secretarías de planificación sectorial fuera del ministerio respectivo, para apoyo del ministro en su labor sectorial.

Regionalización significa *la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuesta del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales.* Las instituciones sedes jugarían un papel más normativo y

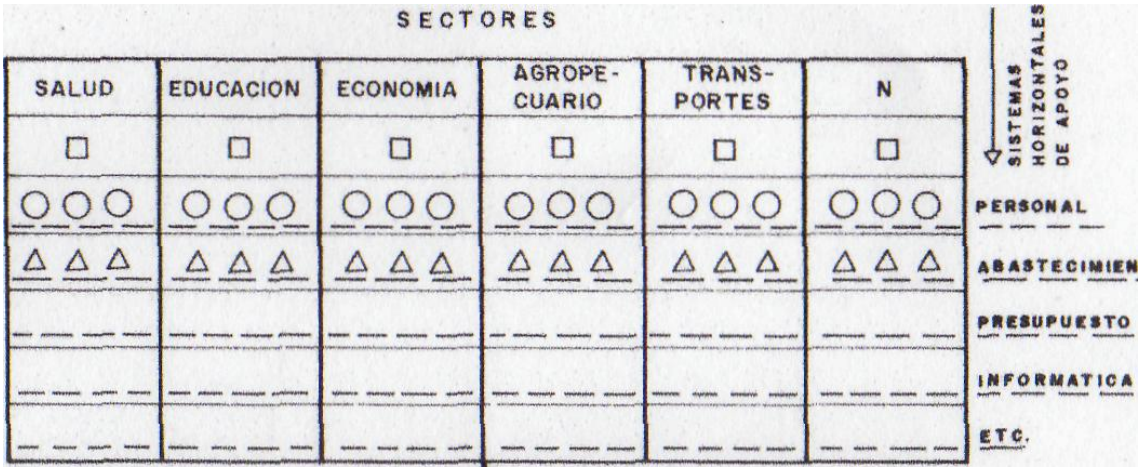
planificador que ejecutor. Asimismo, la **organización sectorial** a nivel de instituciones sedes, se **reproduciría con las mismas características a nivel regional.**

En cuanto a **Planificación Integral,** ya elaboramos suficientemente sobre este tema en el Tema **IV.** [28]

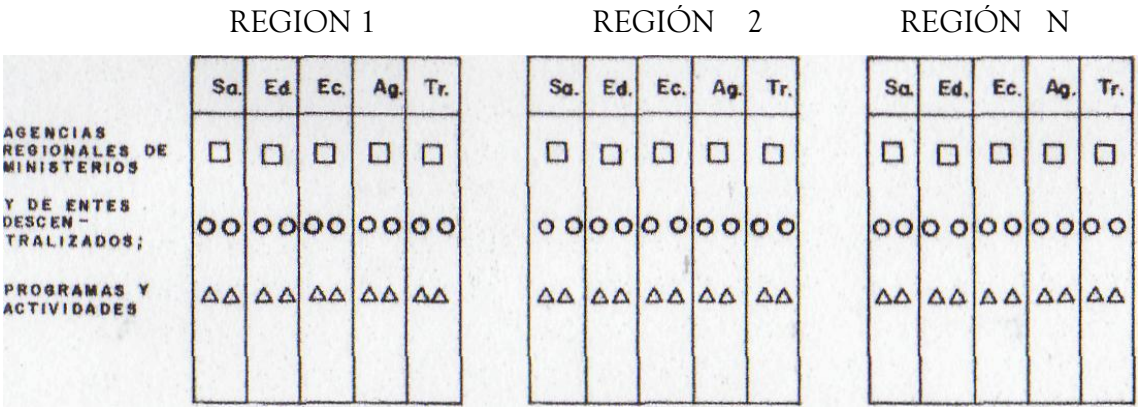
Lo que buscamos ahora es redefinir algunos de los conceptos tradicionales mencionados en división del trabajo, a la luz de estos otros tres conceptos característicos de la Administración Pública, y sobre la base del esquema que a continuación presentamos.

FIGURA 2 SECTORIALÍZACION Y REGIONALIZACION

Programas y actividades de ministerios e instituciones que configuran los Sectores de actividad



DESCONCENTRACION



[28] Se refiere al abordaje amplio realizado en nuestro libro *Administración Pública*, de 1980, del que tomamos la esencia de estos análisis tal y como aclaramos al inicio de esta sección. Sin embargo, vale la amplia referencia actualizada sobre el tema de planificación gubernativa, también ofrecida en los capítulos previos en este mismo estudio.

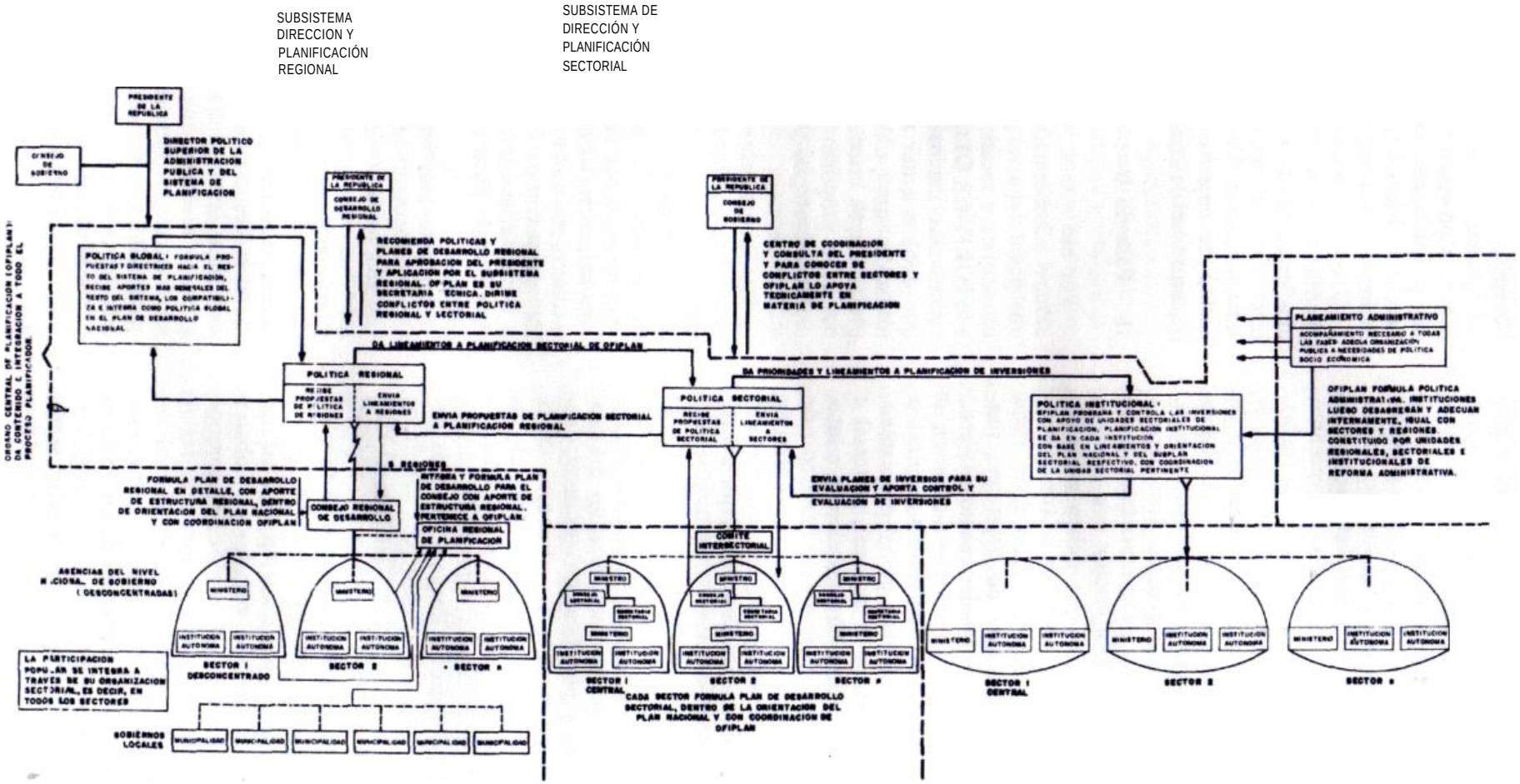
En adición, ofrecemos un esquema también de vieja data y que permite comprender la globalidad del sistema institucional y los procesos asociados a las nociones costarricenses de dirección y planificación. El esquema fue publicado por primera vez en nuestro libro *Administración Pública,* de 1980, y en la segunda edición de éste en 1986, ya pudimos actualizarlo con fundamento en la Ley General de la Administración Pública de 1978, identificándolo como Sistema de Dirección y Planificación Integral.

De él se derivaban de manera clara y articulada, los dos Subsistemas fundamentales que permitían, y siguen permitiendo si se les activara bajo estos supuestos que a su vez materializaron el contenido normativo de la Ley No. 5525, identificar y ordenar la totalidad de instituciones y procesos públicos y hasta sociales dedicados al desarrollo integral del país: uno, el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial según Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983, y otro el Subsistema de Dirección y Planificación Regional según Decreto No. 15227-PLAN de febrero 1984, dos verdaderas joyas de creación autóctona que, insistimos, aun no han sido reemplazadas por diseños posteriores, mucho menos en los últimos dos gobiernos cuando los decretos que han elaborado para "sectorializar", han carecido totalmente de un marco teórico-conceptual y jurídico, situación que nos parece pocos en el país y en la misma Contraloría han estado en condiciones de VALORAR Y EVALUAR por cuanto, precisamente, desconocen la teoría nacional que los sustentó en su diseño original desde 1976 en sus versiones reglamentadas de 1983 y 1984.

FASES DEL PROCESO INTEGRAL DE DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN **FIGURA I**

NOTA:

TODAS ESTAS FASES LAS INICIA Y COORDINA MIDEPLAN; LA RESTANTE ESTRUCTURA PLANIFICADORA DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN RESPONSABLE DE LAS DEMÁS FASES. APARECE SUGERIDA FUERA DE LAS LINEAS HORIZONTALES ENTRECORTADAS, DENTRO DE ESTAS, SE REPRESENTA A MIDEPLAN PROPIAMENTE.



Veamos, entonces, la aplicabilidad de los conceptos básicos de división del trabajo que permitirán a fiscalizadores de la Contraloría de la República y a funcionarios públicos "ejecutores" de toda institución y nivel al menos en materia de planificación administrativa o modernización institucional, en particular en MIDEPLAN, reconocer y comprender mejor la simpleza de un sistema organizativo público que hoy, por no contarse con un marco referencial como el que aquí ofrecemos, se percibe complejo, inmanejable, y ciertamente desarticulado e ineficaz.

Nuestro argumento de fondo es que si quienes tienen "que ver con él", incluidos grupos representativos de la sociedad civil, empiezan a verlo y entenderlo como deben, con auxilio del esquema anterior y de las nociones conceptuales que permiten visualizarlo en su necesaria y simple funcionalidad bajo los conceptos superiores de dirección y planificación gubernativas, podrán entonces mejorar grandemente sus enfoques y capacidades de liderazgo, gerencia y hasta de exigencia de cuentas y control político, para contribuir a que quienes tienen que dirigirlo y planificarlo según los requerimientos del modelo país constitucional y legalmente configurado, dejen de improvisar su gestión y contribuyan a enderezar los enfoques y prácticas erradas que han conducido a todo menos a resolver los problemas de fondo del país.

Veamos los conceptos administrativos superiores a aplicar.

a . Mando o jerarquía

ai**. Sectorialización:** *en la concepción de Sectores de actividad pública, el mando o jerarquía se presenta tanto a nivel de funcionarios políticos superiores como a nivel de Instituciones.* El Presidente de la República es el superior —en el sentido político de este término— de todo el aparato público de la rama, Ejecutiva, del Estado, y sus decisiones se transmiten **hacia abajo** de los niveles de jerarquización constituidos por Ministros y Presidentes Ejecutivos (en realidad, Presidentes de Juntas Directivas). *Cada uno de estos ejerce mando dentro de sus propias instituciones, pero en el ámbito global, nacional, tal mando debe supeditarse a directrices y lineamientos concretos del Presidente de la República según LGAP, artículos 26.b y 99.*

A nivel de jerarcas, **la concepción de Sector establece atribución en un Ministro para la formulación de política sectorial en nombre de la propia Presidencia de la República,** y esto exige revisión y reorganización entre Ministerios y entes descentralizados.

Todo el planteamiento que hemos proporcionado sobre la noción de **Dirección,** cobra plena importancia aquí: *la Dirección Pública está constituida por un nivel de Dirección Política y un nivel de Dirección Administrativa, y sus relaciones jerárquicas y de poder son perfectamente delineables y necesarias a nivel interinstitucional,* pues cada funcionario político y técnico-administrativo a cargo de todo organismo público, tiene responsabilidades y atribuciones que cumplir dentro de tal marco de mando de la Administración Pública.

A2. Regionalización: *aquí, el mando implica la atribución de los Sectores e instituciones centrales o sedes para normar y controlar a sus propios representantes en las* **Regiones.** El desconcentrar recursos y atribuciones en agencias regionales y locales, exige fortalecer la capacidad de planificación y control **centrales** para evaluar el desempeño institucional en las Regiones.

Pero el mando, entonces, debe darse entre las sedes centrales y sus respectivas agencias regionales y entre éstas y **las agencias sub-regionales y locales.** *Pero debe, sobre todo, entenderse y practicarse como una línea vertical de transmisión de decisiones y prioridades, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Todo esto afecta sin duda la organización interna de cada institución en materia de mando, estilo y proyección de su Liderazgo y capacidad de Dirección interna.*

a3 Planificación Integral: dentro del modelo de Sistema de Planificación integral que presentamos en el **Tema IV,** [29] *el mando se da en un plano de dirección técnica del Sistema por parte del órgano central de planificación.* Este Sistema identifica una serie de unidades regionales, sectoriales e institucionales de planificación socio-económica y administrativa, y exige e impone **verticalidad** en las normas y lincamientos de política globales para con las Regiones, Sectores e Instituciones. Los funcionarios encargados de cada oficina o unidad planificadora en cada uno de estos ámbitos, y cada unidad como tal, deben entender, organizar y dirigir sus funciones y actividades en fundamento de tal proceso horizontal y vertical de formulación de opciones de política gubernativa y de programación interinstitucional.

b. Ámbito de control

b1 Sectorialización: *en la idea de Sectores, el ámbito de control del Presidente de la República se circunscribe a sus Ministros o Gabinete, y el de estos al ámbito de cada Sector,* es decir, de su propio Ministerio y de sus entes descentralizados, programas y actividades de otros Ministerios y entes descentralizados de otros Sectores, que concurren en su campo de competencia.

Esto, como puede entenderse fácilmente, implica un replanteamiento tanto de todo el concepto de **Dirección Política y Autonomía Institucional,** como de las relaciones **Presidente de la República, Ministros, Presidentes Ejecutivos y Juntas Directivas.** En Costa Rica la Ley General de la Administración Pública de mayo de 1978, consagra la figura de dirección política de las descentralizadas por parte del Presidente de la República y de cada ministro de ramo o sector.

Esto, a diferencia de otros países latinoamericanos, donde tal potestad de dirección la ejercen los órganos ministeriales como tales, y no los ministros.

Este concepto complementa el anterior de mando o jerarquía, pues la vocación y aptitud de los Ministros serán más de autoridad política, y las de los entes descentralizados serán más de ejecución de tal política. En la actualidad hay numerosos entes autónomos que formulan política gubernativa, y esto deberá cambiarse con el concepto de Sectorialización.

Este ámbito de control sectorial por otro lado, mejorará la coordinación y programación sectoriales, y racionalizará al máximo la programación y

[29] Del libro referido de nuestra autoría, de 1980.

aprovechamiento de los recursos institucionales, pues los supeditará a las necesidades y prioridades de política gubernativa en cada campo sectorial de actividad pública.

B2 Regionalización: en cuanto a este concepto, *el ámbito de control se daría fundamentalmente en las relaciones entre las sedes políticas de cada institución de ámbito nacional y sus respectivas agencias regionales.* Esto significa que si la **división territorial-funcional** del país se concreta en 5 regiones, cada institución tendrá un ámbito preferente de control de 5 agencias regionales; y éstas, controlarán a las agencias subregionales y locales dentro de su jurisdicción. Lo común en la actualidad es que cada institución sede controla directamente a la totalidad de agencias locales suyas, lo cual incide en *inadecuadas e ineficaces centralización administrativa y especialización en la toma de decisiones, y programación institucional de sus propias actividades regionales.*

Dentro de cada Región, las agencias regionales deben organizarse a la vez sectorialmente, de suerte que reproduzcan exactamente la organización y funcionamiento de los Sectores centrales.

b_3 **Planificación**: el Sistema de Planificación que planteamos exige un ordenamiento de las labores de programación, control y evaluación en los ámbitos Regional, Sectorial e Institucional. *Sectorialmente,* por ejemplo, el ámbito de control de la planificación exige la creación de mecanismos de programación interinstitucional del Sector, lo cual puede lograrse a través de verdaderas unidades sectoriales de planificación; pero exige también integrar, fundamentado en el concepto de mando y ámbito de control sectoriales, un consejo coordinador del Sector que reúna al Ministro respectivo con los Presidentes Ejecutivos o funcionarios superiores de los entes descentralizados del Sector, para facilitar la labor de coordinación y formulación de política sectorial. Esto se ha hecho en Costa Rica.

Regionalmente, se requiere de la creación de unidades regionales de planificación que apoyen la gestión de los Sectores desconcentrados, y que busquen y promuevan la integración entre la actividad municipal y la de tales Sectores desconcentrados de instituciones nacionales.

Las unidades institucionales de planificación deben, en cada Sector, organizarse y funcionar dentro del esquema, normas, estándares y demandas de un Sistema Integral de Planificación.

c. Sistemas, métodos y procedimientos

En general, trátese de Regiones o Sectores, el concepto de Sistemas de apoyo horizontal, métodos y procedimientos, cobra especial relevancia en la Administración Pública. Ello, por cuanto la administración de todo recurso público, *sea* personal, abastecimientos, finanzas, constituye una función común a toda institución y a todo Sector, y exige la perspectiva de planificación, programación y utilización interinstitucional de tales recursos, en función de prioridades del respectivo Programa de Gobierno.

Un sistema interno de administración de personal debe estar perfectamente engranado dentro de un sistema de carrera administrativa de toda la Administración Pública que

facilite el intercambio racional de personal entre cualquier institución pública, tanto ministerial como descentralizada. Esto no significa, en modo alguno, que deba haber una administración central del personal de los entes autónomos, sino que haya un sistema y nivel de políticas y normas de personal que integren a tales entes dentro de un esquema abierto e interinstitucional de carrera administrativa.

Y así en cuanto a finanzas públicas, presupuesto, contabilidad, estadísticas e informática, etc.

Lo mismo debe plantearse en cuanto a **métodos y procedimientos de organización pública,** que deben tender a una *integración de criterios y mecanismos que permitan un lenguaje y acción técnica comunes dentro de cada institución, y entre instituciones.* Esto no existe en la actualidad, y es un elemento que dificulta notablemente la programación y coordinación interinstitucionales, y genera más bien competitividad y obstrucción entre instituciones, tanto en cuanto a actividades sustantivas como en cuanto al uso de recursos.

Los sistemas, métodos y procedimientos públicos deben facilitar una acción de formulación y ejecución de política sectorial, así como una eficaz proyección regional. Ello exige replantear y reorganizar, con carácter de Sistemas Integrados, todo lo que es administración de personal, presupuestaria, financiera, de abastecimientos; además de lo que son funciones de estadística e informática para toma de decisiones públicas, etc.

La Regionalización administrativa exige una adecuada desconcentración institucional, y esto a su vez exige delegar amplias atribuciones en las agencias regionales y locales para manejar, programar y utilizar los recursos necesarios en respaldo de actividades sustantivas regionales.

> *Por ello, los criterios puramente unilaterales, independientes e internos sobre sistemas de apoyo administrativo, así como sobre métodos y procedimientos también administrativos, no son suficientes ni adecuados para explicar y replantear la organización pública con miras a que actúe realmente como un Sistema Integrado.*

Último pero no menos importante como actualización de lo anteriormente referido, es recuperar en este punto lo referente a la inaplicación que se ha dado a la importante Ley No. 8220 de simplificación de trámites del 2002. Se trata de una Ley de excelente diseño tanto conceptual como procedimental, y que daba tres meses para proceder ministerios y entes autónomos a simplificar sus cada vez más complejos y enajenantes trámites, inclusive al interior de una misma institución. La Ley estableció que si en tres meses eso no ocurría, el Poder Ejecutivo podía ejecutar la simplificación integral según su propio criterio vía Decreto Ejecutivo.

Ni una ni la otra cosa se ha hecho, y gobiernos sucesivos han nombrado ministros sin Cartera y más comisiones para acometer ese mandato legal. El Gobierno actual ha anunciado el envío de un proyecto de ley para crear otra Comisión de simplificación de trámites o algo semejante.

Nos ha parecido siempre que la obligación de materializar dicha simplificación, era de MIDEPLAN con el auxilio del resto de Ministerios y entes autónomos. Para eso da la Ley No. 5525 de 1974 con la configuración de un Sistema de Planificación Nacional que incluye a toda institución de ámbito nacional, y un Capítulo V sobre modernización de la Administración Pública.

Nos ha parecido, también, que correspondía a la Contraloría General de la República exigir dicho cumplimiento, pero ello no se ha dado.

Si hay algo claro y objetivo en materia de fiscalización de la Hacienda Pública en cuanto a su correcta planificación para asignar y ejecutar los voluminosos recursos económicos reales que la distinguen, es el fenómeno de la corrupción en general, y de cómo la tramitología enervante surgida más allá de lo que la "Ley" regula en todo campo del desarrollo y de los derechos de los habitantes, contribuye a la expansión creciente de aquélla pues pone al funcionario deshonesto y oportunista, sobre todo a quienes han sido puestos *allí* por su relación con un partido político o amistad con algún jerarca influyente, en condiciones de intimidar al usuario "en ventanilla" quien, por su lado, es proclive a pagar para aligerar sus trámites y congraciarse con el funcionario corrupto. Es un círculo vicioso.

A partir de tal asimetría de interrelaciones, se da una gran desviación en la forma en que muchos funcionarios debían contribuir a una ejecución honesta y eficaz de las funciones y prerrogativas en sus manos, en estricto beneficio del habitante o usuario. No al contrario. Tal desviación malintencionada en el uso correcto de recursos públicos, se da en lo pequeño de una ventanilla o servicio directo al usuario -¿trámite de licencias, de pasaportes, de importación de bienes, de permisos de construcción?- y en lo grande de las inversiones y contrataciones del Estado.

Contraloría y Defensoría de los Habitantes debían asociar esfuerzos para reconocer el asunto en su esencia estratégica y en su impacto mayúsculo para los derechos de los habitantes, y exigir como deben y con el fundamento que les asistiría, para que el Gobierno acepte su responsabilidad inmediata y proceda a un esfuerzo sin precedentes para desregular y simplificar en el claro espíritu y sentido en que esa Ley No. 8220 estableció con tanta claridad de miras y de método.

El asunto o la tarea no es tan compleja como muchos creen y por eso se intimidan, e intimidan a gobernantes y jerarcas del Gobierno Central, para asumirlo como una verdadera emergencia nacional y bajo un liderazgo político riguroso y personalizado, así como directo durante el poco tiempo que dicho esfuerzo integral debería tomar, o sea meses, no años. No serán nuevas comisiones las que podrán seguir abordando la tarea con éxito.

Quede planteada aquí esta preocupación concreta y relevante, y nuestro criterio de que corresponde a la Contraloría exigir ese cumplimiento., y a MIDEPLAN liderarlo. La estrategia permanece incólume en planes de reforma del Estado que el suscrito promovió desde MIDEPLAN y gobiernos varios, que pueden ser localizados seguramente en el Centro de Documentación de este Ministerio.

Ámbitos y jerarquía de objetivos, metas y tipos de medios a reconocer para una efectiva e integral evaluación de "impacto de la Hacienda Pública" en función del modelo país en CP y en sistema de leyes

El lector puede ubicarse o apoyarse en el esquema gráfico que ofrecimos en la sección Introductoria de este estudio presente bajo el título de **Una complejidad normativa, simplificada**. En él están las referencias específicas a las leyes en su jerarquía competencial y conceptual según nuestro enfoque, a las que debe aplicarse la noción de Indicadores de Eficacia que proponemos al final de esta sección, precisamente con fundamento en nuestro enfoque del modelo país configurado en Constitución Política y en el sistema de leyes que hemos referido reiteradamente en el presente estudio.

Tenga presente el lector nuestro trabajo también referido en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de junio 2009, en que sistematizamos **277 enunciaciones de política derivadas de fuente constitucional y de leyes**. Los indicadores de logro que visualizamos han de estar destinados a verificar el grado de cumplimiento de esas normas constitucionales y legales.

Cuando hemos insistido durante más de tres décadas en que el desarrollo de un país se dirige y planifica, lo hemos hecho con plena conciencia de que lo usual en el mundo desarrollado y subdesarrollado ha sido anteponer la noción y actividad de "planificación" a toda otra de aquel conjunto de gran valor teórico y fáctico desarrollado por los principales pioneros de la disciplina administrativa, Luther Gulick and Estados Unidos y Henri Fayol en Francia: **el así llamado proceso administrativo**, que planteaba planear, organizar, dirigir, coordinar, presupuestar, controlar y evaluar.

El extraordinario trabajo sistematizador de una encuesta en 100 países ricos y pobres realizada por Albert Waterston para el Banco Mundial a inicios de la década de los sesentas, *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, publicado por la editorial Johns Hopkins en 1965, **constituyó un texto insustituible en esta materia** pues se dio en la época en que a nuestro juicio hubo más desarrollo teórico original sobre desarrollo y planificación, y se dieron los esfuerzos más notables y serios para que los países adoptaran esa actividad y sus complejas técnicas y métodos asociados a partir de la aceptación que la actividad empezó a tener en los países occidentales una vez que se superaron los tabúes que le atribuían un sustrato comunista debido a su éxito como actividad instrumental "rutinaria" en los países de la órbita soviética.

Dicho texto de Waterston, hemos dicho en trabajos previos, nos impactó de manera permanente pues nos mostró una realidad mundial en que una sola actividad era expuesta como instrumento estratégico hegemónico para sacar a los países de la inestabilidad económica de la pos-guerra o Segunda Guerra Mundial, y del subdesarrollo a tantos otros que permanecían pobres antes y después de este evento mundial. [30]

[30] Nuestro último trabajo de marzo 2001 en la Escuela de Ciencias Políticas, se intituló *Planificación del Desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia,* en cuyas 320 páginas proporcionamos un análisis cuasi-histórico de dicha actividad en Costa Rica estructurado el mismo en exactamente la misma guía o división temática utilizado por Waterston, iniciando cada capítulo con los resúmenes y conclusiones que este autor aportó en cada capítulo –los cuales lógicamente establecen el "estado del Arte" en 1965 en este campo- y partiendo nuestro análisis sobre Costa Rica para mostrar lo que ha sido el avance en el país en la misma materia, sobre todo a partir de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, una de las

El asunto que vimos con claridad en ese libro de experiencias mundiales, unas exitosas y otras no tanto, y la mayoría fallidas a pesar de formalismos legales y declaraciones gubernativas en los países pobres, fue que **en él se identificaban en conjunto y visionariamente jerarquizadas, las principales teorías nacidas sobre todo en Europa sobre la materia, las modalidades y ordenamientos organizativos que distintos países buscaban** para darle la mejor ubicación política y proyección tecnocrática a la actividad de planificación, y la compleja categorización que de ésta se derivaba en cuanto a organización y funcionalidad: planificación nacional o global, planificación sectorial, planificación regional, de inversiones, de la cooperación internacional, y planificación de instituciones propiamente.

Además, nos resultó claro que Waterston privilegió la óptica de quienes desde Gulick y Fayol asumían la "planificación" como la actividad y competencia que daba inicio a todo un "proceso administrativo". Es ésta una óptica normal y abrazada por casi todos en la academia y en la praxis de la función pública y de las empresas de negocios. Nuestra óptica, en cambio, pudo reconocer que en América Latina, aunque en realidad en cualquier nación aun desarrollada, **la categoría analítica y competencial que mejor permitía identificar las complejidades del desarrollo integral y de conducción gubernativa** del mismo, se asociaba más a la noción de **dirección política** que de **planificación**.

Tal posicionamiento teórico se derivó de nuestro reconocimiento fáctico de que en cualquier país, los partidos políticos y sus líderes aspiran a gobernar no para llegar a "planificar el desarrollo", sino para dirigir los destinos del país. Si lo hacen de manera planificada, mucho mejor aun. **Pero, la noción de dirección tal y como la hemos desarrollado en nuestros textos y escritos desde 1976, y debidamente fundamentada en la excelente Ley General de la Administración Pública, LGAP, de mayo de 1978, en su régimen de dirección interorgánica**, básicamente en artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, no deja dudas ni conceptuales, instrumentales ni competenciales de a quién le corresponde en nuestro país la máxima responsabilidad, por tener la máxima competencia, por el giro que el Gobierno y sus instituciones básicamente del ámbito nacional –instituciones autónomas, empresas estatales- deben exhibir para convertir en realidad los derechos de los habitantes consagrados en la Constitución Política y en las muchas leyes que los reglamentan o perfeccionan.

Quizás la mejor definición de Gobierno que pueda tenerse para efectos de claridad conceptual y empírica, sea la que dimos recientemente a raíz de los eventos del 1º de mayo de este año 2011 cuando se ventilaba el tema de si los partidos de Oposición podían y debían integrarse para disputarle a Liberación Nacional la hegemonía del

---

mejores y más visionarias en el mundo y que daba cobijo a las principales fortalezas reseñadas por Waterston en su libro, y dando respuestas cabales a las debilidades entonces frecuentes en la experiencia del mundo hasta 1965 convirtiéndolas en fortalezas para Costa Rica en esa Ley. El estudio demuestra cuán inocuo ha sido para los costarricenses el peso de la experiencia mundial en este campo cuando desde 1974 los legisladores tomaron debida nota de ello y le dieron al país una ley visionaria y de Primer Mundo para iniciar su peregrinaje hacia el desarrollo integral. En su análisis, nuestro estudio demuestra cuáles son los factores de actitud y comportamiento que más daño hacen al país en todos sus estratos ocupacionales, desde el político hasta el funcionariado de "ventanillas" en las instituciones, pasando por sindicatos, cámaras, medios de comunicación, analistas y académicos.

Directorio Legislativo. Se dijeron muchos argumentos que buscaban descalificar tal cometido, antes y después del evento que llevó a dicha Oposición denominada *Alianza por Costa Rica*, a ganar dicho Directorio el 2 de mayo. Destacados dirigentes políticos han afirmado que ello significará "cogobernar", y al menos Rodolfo Cerdas en su columna en el periódico La Nación el domingo 8 del mismo mes, clarificó con mucho sentido teórico y empírico que no habría tal cogobierno, pues **el Directorio legislativo "no gobierna, sólo dirige el Parlamento".**

¿Pero cuál es esa definición de Gobierno que referimos arriba? La enunciamos en un artículo reciente en La Nación, página quince, intitulado *Inicio de una nueva historia política… o no,* publicado el día 18 de mayo del 2011. Escribimos: "El Gobierno no depende forzosamente de nuevas leyes para sacar a Costa Rica adelante. Puede hacerlo si sólo *dirigiera* y *planificara* el desarrollo del país, como debe. La Asamblea, no puede ni lo uno ni lo otro".

En efecto, si bien la Constitución Política sentencia que el Gobierno lo constituye o ejerce el pueblo y tres Poderes (artículo 9), la praxis política e institucional atribuye el concepto Gobierno al Poder Ejecutivo como tal. En nuestro interés constante de clarificar conceptos que permitan a todos ubicarse en un mismo contexto sociopolítico para que partamos del mismo lenguaje y desde aquí nos entendamos mejor en la discusión de asuntos vitales para el país, **resulta de gran utilidad asumir para todo efecto que gobierno es sinónimo de dirigir y planificar el desarrollo del país**, lo cual no deja lugar a dudas de qué significa eso con fundamento en Constitución (artículo 140.8), LGAP (artículos referidos arriba) y Ley No. 5525 en toda su extensión normativa.

La Asamblea Legislativa, ni dirige ni planifica el desarrollo del país, ni tampoco lo hace el Poder Judicial, ni el Tribunal Supremo de Elecciones. Lo hace el Poder Ejecutivo, y en tal ejercicio competencial no requiere nuevas autorizaciones legales para proceder desde el mismo momento en que sus representantes superiores juran el artículo 194 de la Constitución.

Así de sencillo. **Gobernar es, pues, dirigir y planificar** en toda la dimensión conceptual y normativa que esos tres cuerpos legales, o sea CP, LGAP y Ley 5525, proporcionan. **Lo demás son academicismos innecesarios. Y dirigir y planificar unitaria e integralmente como Constitución y esas tres leyes exigen, es lo que precisamente el Poder Ejecutivo en este país no ha hecho** teniendo que hacerlo en forma consistente y continua al menos desde 1974 en que esa Ley de Planificación 5525 ya lo clarificaba y ordenaba de una manera no visualizada hasta ese año.

El valorar precisamente cómo se ha manifestado y qué impactos concretos ha tenido esa omisión negligente por nuestros gobernantes, o sea el no dirigir ni planificar el desarrollo del país, y no fiscalizar la Hacienda Pública y la feliz satisfacción de los derechos del habitante para verificar si aquello otro se venía "haciendo bien", nos ha permitido reconocer y plantear al país todos estos años, sin prácticamente ningún eco, por qué no hemos avanzado según el modelo país configurado en la

Constitución Política y cómo más bien hemos involucionado en tantos aspectos. **Y por qué no avanzaremos. Y, cómo la evaluación del desempeño de gobernantes y funcionarios realizada hasta ahora** por Contraloría de la República y la misma Defensoría de los Habitantes por sí mismas y en apoyo de la Asamblea Legislativa, **tampoco ha contribuido a que ésta despliegue una actividad de control político integral y de gran impacto sobre el Gobierno**, y en la misma producción desarticulada y desaforada de leyes sin Norte.

Si estos conceptos se tuvieran claros, el país estaría mucho mejor pues todos estarían enfocados a gobernar, a administrar, a fiscalizar, a producir leyes y ejercer control político, y a evaluar integralmente la gestión de cada Administración gubernativa de cara a ese conjunto de derechos constitucionales de los habitantes y a sus perfeccionamientos legales, y a exigir para ello la aplicación rigurosa y consistente, no aleatoria o antojadiza, de las pautas superiores también normadas en cuanto a dirección y planificación gubernativas y en materia de rendición y exigencia de cuentas.

Si lo anterior no se entiende ni se aplica o ejercita, entonces **surge la pregunta que debería desvelar a los costarricenses** de cualquier partido político, afiliación ideológica o religiosa, color de piel y condición migratoria: ¿cómo saber adónde está Costa Rica con cada gobierno o Administración si no se sabe adónde había que ir, constitucionalmente hablando? Contar con estadísticas producto de censos y del tipo de estudios serios y continuos como los del Informe Estado de la Nación, no necesariamente llevan a las necesarias y correctas reivindicaciones requeridas para poner "a derecho" tantas brechas e inequidades, si no se compara contra el modelo país que la Constitución configuró desde 1949 y perfeccionado sin duda en el ámbito formal por numerosas leyes que han venido a reglamentar esos derechos.

Y, surge una pregunta concomitante: **¿qué evalúan o fiscalizan la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes**, y cómo auxilian a la Asamblea Legislativa para que ésta controle políticamente y produzca mejores leyes, si ellas no reconocen como punto de partida o marco referencial estos conceptos fundamentales constitucional y legalmente definidos de manera clara y concreta sobre Gobierno? Y, menos si no aplican sus esfuerzos históricos de *evaluación* para saber cómo avanza ese modelo-país constitucionalmente configurado, que es al que debe servir de manera ilimitada e insustituible la Hacienda Pública del país y la defensa eficaz de tales derechos de los habitantes.

El tema es fundamental plantearlo, pues hay evidencia de cómo la confusión conceptual de profesionales en la Contraloría de la República y en la Defensoría, para ser claros y exactos, lleva a análisis parcialmente certeros de la realidad jurídica nacional, pero yerran en su aplicación a la realidad sociopolítica y administrativa o institucional objeto de evaluación.

Un ejemplo concreto será útil para comprender nuestra afirmación anterior.

En el **Informe DFOE-0P-28-2006 del 22 diciembre 2006**, se lee la siguiente transcripción textual de análisis nuestros:

> *En relación con el cumplimiento de esa normativa, Meoño* (Meoño, Johnny. "Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia." Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, julio 2005, mimeo) *indica que el régimen de dirección gubernativa no ha sido aplicado congruente y continuamente por ningún gobierno desde 1978, cuando se promulgó la Ley General de la Administración Pública, de manera que, no se ha ejercitado esta competencia mayor, llamada a lograr el orden y concierto interinstitucional que los legisladores en 1968 buscaron con la reforma del artículo 188 de la Constitución Política. Además, es del criterio* (Op.cit. Meoño J, 2005: pág. 9), *que el Estado costarricense podría funcionar con mayor eficacia del gasto público y bienestar para todos, si se cumpliera con el marco superior de dirección gubernativa dado por la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, e indica que no es necesario para ello cambiar el modelo ni efectuar reformas constitucionales que podrían no ser viables en el corto plazo. Además, Meoño alerta que si no se tiene claro el régimen de dirección gubernativa, los gobernantes y funcionarios no rinden cuentas, como ha ocurrido en Costa Rica en las últimas tres décadas, lo cual sólo conduce al debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, de por sí etéreos.*

Correlativamente, la misma Contraloría adoptó este criterio nuestro –sin señalar la fuente intelectual de donde se tomó el criterio y que sí fue señalada en el Informe del Área de Obras Públicas y Transporte como queda evidenciado en el párrafo anterior-, y lo consignó en su Memoria Anual 2006, página 21, por primera vez en su existencia institucional, de la siguiente manera:

> *Desde hace varios años esta Contraloría General ha venido señalando la existencia de un crecimiento desordenado y diversificado de la Administración Pública, que no responde a una estrategia sistémica y sistemática que conduzca al establecimiento de una reforma integral del Estado Costarricense, lo cual dificulta sensiblemente el desarrollo efectivo de la función esencial de conducción política que le corresponde, por imperativo legal, al Poder Ejecutivo tanto en el sector central como en el descentralizado, siendo en este último caso una relación de tutela y de dirección que le faculta para fijar metas y lineamientos generales al ente menor y coordinar su actuación a fin de que se satisfaga el interés público y no se afecte la unidad estatal. Para ello, la Administración Púbica ha utilizado la figura de la rectoría sectorial con el propósito de articular en forma coordinada la dirección política del Estado.*
>
> *No obstante lo indicado,* ***durante más de treinta años*** [31], *el Estado costarricense ha carecido de una eficaz dirección y coordinación política a nivel sectorial por parte del Poder Ejecutivo... y* ***como consecuencia de ello es que las políticas y recursos***

[31] Nuestro énfasis en este estudio, igual los que siguen, no son del texto original de la Contraloría.

> ***públicos operan en forma dispersa, descoordinada, desarticulada,*** *generando duplicidades y superposiciones de funciones a nivel institucional, y por ende* ***contribuyendo a que cada componente de los sectores establecidos actúe en forma independiente como si éstos estuvieran aislados****.*
>
> ***Tales aspectos han sido señalados por este órgano contralor en estudios realizados*** *(Ver Contraloría General de la República, "Informe sobre los resultados del Estudio de la Gestión de Rectoría Orientada al Análisis de la Eficacia de las Políticas Públicas en el Sector Transportes·", DFOE-OP-28-2006 del 22/12/2006),*[32] *respecto de la imprecisa comprensión del concepto, alcances e implicaciones de la rectoría que corresponde al Poder Ejecutivo, que erróneamente se ha hecho recaer sobre institutos y ministerios, y el menoscabo en el uso de la directriz y de la facultad de apercibimiento y destitución del jerarca en casos de incumplimientos injustificados y graves.*

Con el fin de fundamentar aún más nuestra percepción crítica de cómo hay un problema de fondo conceptual y operativo cuando no hay coherencia entre lo que se dice y se hace, en especial en un organismo de la majestad de la Contraloría, conviene transcribir otra noción en esa Memoria Anual 2006 (pág. 22):

> *Además de la dirección política, el buen gobierno como principio rector de la acción pública se logra en el tanto que la gestión pública* ***sea efectiva en la atención de las demandas ciudadanas****,*[33] *y en el tanto quienes ocupan cargos públicos los ejerzan atendiendo valores y principios fundamentales de bienestar común, responsabilidad y probidad, como se indicó en la Memoria Anual 2004. Para ese buen gobierno, que debe ser transparente y rendir cuentas,* ***el marco normativo proporciona una serie de herramientas básicas fundamentales en el artículo 11 de la Carta Magna,*** *entre las que se encuentran, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno, y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, cuya aplicación plena enfrenta grandes retos que esta Contraloría ha señalado en sus memorias anuales, dado que* ***es prioritario, entre otros, el fortalecimiento de la función de evaluación de los proyectos, programas y políticas públicas*** *para hacer que la rendición de cuentas constituya* ***un proceso continuo que inicia con la formulación del plan estratégico institucional; la expresión financiera de los planes anuales operativos; el seguimiento y control de su ejecución y la evaluación de los resultados obtenidos****.*

Pues bien. Habrá otras referencias de igual valor en secciones posteriores, pero en ésta en que es nuestra intención sentar las bases de lo que debe ser objeto, para todos en Costa Rica, de una evaluación eficaz del grado de éxito de la gestión pública o gubernativa, las transcripciones anteriores son suficientes para mostrar cómo la misma Contraloría se ha debatido en un escenario en el que si bien reconoce de manera parcial,

---

[32] O sea, el que hemos citado previamente y que incorporó nuestro análisis crítico sobre exactamente esta misma situación, de la que la Contraloría no tomaba nota o no reconocía, antes de este Informe específico de dicha Área de Obras Públicas y Transportes.

[33] Aquí también el énfasis en negrita es nuestro, no del original.

o sus cuadros de profesionales, aspectos sustanciales del régimen constitucional y jurídico desde 1949 pero en particular y más instrumentalmente desde 1974 con la Ley de Planificación Nacional y desde 1978 con la Ley General de la Administración Pública con su régimen de dirección gubernativa, **no los domina o reconoce en lo que fueron sus sustentos teórico-conceptuales sociopolíticos, o sea no jurídicos. Y ello malogra su exitosa aplicación o impacto real.**

Ello se hace evidente al demostrarse previamente en este estudio, cómo la Contraloría ha adoptado conceptos de nuestra creación intelectual o académica, pero no ha llegado a estudiarlos para entenderlos y aplicarlos plenamente. **La afirmación de que en 30 años ha existido un régimen de dirección gubernativa en la LGAP**, tal y como lo enuncian arriba, **es producto de nuestra crítica de toda una vida que incluye a la misma Contraloría** por no haberle prestado atención a pesar de nuestros constantes cuestionamientos académicos, mas también públicos por Página Quince del periódico La Nación, tal y como hemos ya mencionado en este estudio. O sea, la Contraloría asume una crítica totalmente fundamentada sobre sucesivas administraciones gubernativas desde 1974 y 1978 respectivamente, y señala cómo esa negligencia "dirigencial" ha afectado negativamente la calidad e impacto de las políticas públicas pues no se ha logrado concretar en una conducción por "sectores de actividad" ni ha llevado a efectivas políticas gubernativas; **pero, no reconoce su propio papel omiso al haber dejado pasar esos 30 años sin exigir cumplimiento de ese régimen de dirección gubernativa**.

Además, dicha Contraloría se atribuye "haber señalado" esos aspectos en informes previos, cuando en realidad el único que inició este necesario reconocimiento fue el que citamos del Área de Obras Públicas y Transportes en que se consignan nuestros claros enfoques y análisis.

Lo más criticable, sin embargo, es la referencia a la necesaria evaluación que el país requiere. Después de arrojar correctos análisis aun sin reconocimiento a la fuente intelectual primaria que los ha creado y promovido, sobre nociones tan importantes como dirección política, planificación, sectores de actividad, regiones de desarrollo, políticas públicas, desarrollo del país, etc., **acaban circunscribiendo el objeto y ámbito de esa evaluación *de nuevo cuño* que la Memoria Anual 2006 predica, en una noción sumamente reduccionista y microanalítica**: *fortalecimiento de la función de evaluación de los proyectos, programas y políticas públicas para hacer que la rendición de cuentas constituya un proceso continuo que inicia con la formulación del plan estratégico institucional; la expresión financiera de los planes anuales operativos; el seguimiento y control de su ejecución y la evaluación de los resultados obtenidos.*

O sea, circunscriben la necesidad de evaluar, a proyectos, programas y políticas públicas sin contextualizar la dimensión global, regional y sectorial de éstas, ni su fundamento constitucional y legal, quedándose en el ámbito del "plan estratégico institucional". Además, en el mismo último párrafo transcrito, más bien plantean como fuente referencial de esa labor de evaluación, una idea totalmente desarraigada de fundamento también constitucional y legal, cual es la de que *Además de la dirección política, el buen gobierno como principio rector de la acción pública se logra en el tanto* ***que la gestión pública sea efectiva en la atención de las demandas ciudadanas.***

Las demandas ciudadanas, descontextualizadas en sí de lo que es el sistema de derechos de los habitantes en Constitución y leyes, no son la mejor fuente para justificar la acción del Estado, o del Gobierno como tal, ya que se vuelven irrazonables muchas, imposibles de cumplir otras, aleatorias y desarticuladas la mayoría, e inconvergentes casi todas con relación a sus derechos constitucionalmente consagrados.

Es decir, que los habitantes de este país pueden demandar la satisfacción de muchas necesidades, pero no pueden ellos ser la fuente originadora de una reacción efectiva del Gobierno y sus instituciones, porque ellos no tienen clara su base integral de derechos a exigir.

El demandar acciones institucionales de manera fragmentada, según pueda cada habitante tomar conciencia y canalizar una solicitud o demanda ante una o dos instituciones, a sabiendas como lo sabemos que es el Estado el que está obligado a organizarse para ofrecer sus bienes y servicios unitaria e integralmente articulados a las poblaciones-meta como única manera viable y eficaz de resolver los problemas o necesidades de conjunto y no a cuentagotas –lo cual nunca resolverá esos problemas de conjunto para nadie-, no pone al habitante como destinatario de lo que debe ser una obligada eficaz acción del Estado, o del Gobierno, sino como demandante sin visión ni fuerza ni voz para lograr siquiera plantear sus necesidades de manera integral.

Al fin de cuentas, lo que en la praxis la Contraloría de la República evalúa y la Defensoría de los Habitantes defiende según estas declaraciones oficiales –pero las corroboramos constantemente en su trabajo operativo-, es lo que emerge no del marco superior constitucional y legal que define y otorga derechos integrales e inalienables al habitante bajo la tutela obligada del Gobierno, sino objetivos caprichosos, subjetivos, aleatorios y unilaterales que cada institución define cada cuatro años o año con año sin importar su marco legal y menos sus supeditaciones a leyes que les fijan objetivos legales suprainstitucionales –o sea, sectoriales y regionales-.

Es precisamente todo lo anteriormente expuesto, sobre todo en lo pertinente a la acción sectorial y regional, lo que el Gobierno de turno o Poder Ejecutivo tiene obligación de entender, sistematizar, ajustar, ordenar y ejercitar –dirigiendo y planificando su accionar- desde los mismos contenidos estratégicos y programáticos de un Plan Nacional de Desarrollo en su dimensión de **mediano y corto plazos. El largo plazo, hemos planteado reiterativamente durante estas décadas, debe ser el constituido a partir de ese modelo país constitucional y legalmente normado.**

Véase el siguiente esquema gráfico que identifica nuestra jerarquización de objetivos constitucionales y legales que, complementariamente al esquema presentado en la sección introductoria de este estudio intitulada *Una complejidad legal, simplificada*, contextualiza de manera integral nuestra noción de modelo-país en la Constitución y en el sistema de leyes vigentes, según el ámbito en que se proyectan éstas o los derechos del habitante en ellas consagrados y según el nivel de especificidad que corresponde a dichas políticas en su acepción de Metas y Tipos de Medios según la visionaria e inconfundible definición en la LGAP, artículo 99.

(Meoño, 2006)

	I. Constitución Política	II. Indicadores de logro	III. Leyes específicas	IV. Indicadores globales de logro	PND	VI. Planes Sectoriales	VII. Planes Regionales	VIII. PAOs
	1. **derechos** del habitante por campo de actividad o necesidades; 2. **normas** para el excelente gobierno; 3. **normas** sobre rendición y exigencia de cuentas	(aplicables a valorar si las leyes específicas están permitiendo cumplir las normas pertinentes en la CP según nuestra enunciación de las 277 normas o artículos en nuestro estudio del IICE, 2009). ¿El criterio ordenador? Si cada artículo constitucional cuenta con las leyes necesarias y correctas que permiten su plena instrumentación empírica	(se toman las normas más globales de las que depende la ejecución más plena posible de cada ley. Aquellas pertinentes, de las 277 enunciadas en J. Meoño, IICE, 2009), jerarquizadas por sector de actividad (cada ministro sectorial tendrá claro el ámbito de responsabilidad suyo según art. 140.3 de la CP.	(se construyen con sustento en las *grandes normas* sobre objetivos/funciones y mecanismos encaminados a hacer funcionar las leyes específicas o sectoriales, o sea las METAS y TIPOS DE MEDIOS requeridos según art. 99, LGAP, determinando si las instituciones involucradas en su administración/ejecución están correctamente encaminadas a cumplir dichas leyes. O sea, al menos dos indicadores por cada una de las *normas legales* según la columna anterior, uno sobre METAS y otro sobre TIPOS DE MEDIOS)	(se identifican todas las "acciones" globales que ameriten, por su volumen o importancia, ser asociadas al largo plazo y de ellas se derivan coherentemente las de mediano y corto plazos)	(idem a lo dicho para el PND)	(idem a lo anterior)	(idem)

> La representación anterior da lugar a un manejo **flexible pero sólido y claro de cuáles son los conceptos fundamentales en juego**, por ejemplo pasando de los indicadores del I y II niveles al ámbito de sectores e instituciones en sus PAO, de manera que el analista o MIDEPLAN como tal, o la misma Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes, acomoden la necesidad del diseño de políticas (Metas y Tipos de Medios según la LGAP, artículo 99) y de evaluación integral de sectores, regiones e instituciones particulares, según la indispensable contribución de estos ámbitos en la consecución de los derechos constitucionales del habitante debida e integralmente tamizados a través de las pautas o normas fundamentales en las leyes específicas o sectoriales disponibles.

Esta tabla o esquema debe el lector asociarlo con el brindado en la sección de inicio de este estudio, Antecedentes, Esquema 1, de manera que vincule la disponibilidad de Constitución y leyes pero en su visión jerarquizada y sistematizada que allí ofrecemos sin lugar a dudas de ningún tipo. Es de esa red de normas o sistema normativo, de donde hay que obtener el fundamento jurídico que sustenta nuestra tesis.

Además, hemos referido en el presente estudio el esfuerzo investigativo de hace dos años por el cual identificamos 277 artículos de CP y leyes por tema, que constituyen enunciaciones de política gubernativa de plazo permanente, y que permiten sustentar o "llenar" las columnas del esquema anterior en sus distintos niveles de especificidad o jerarquía competencial y conceptual, cumpliendo así con nuestra propia noción de que política pública o gubernativa es lo que el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública enuncia con meridiana claridad y fortaleza: Metas y Tipos de Medios necesarios para ordenar la Actividad de los entes dirigidos por el respectivo Poder Ejecutivo según su ramo o sector de actividad.

¿Se puede ser más eficaz y productivo con los mismos recursos en el contexto público? Unas cuantas experiencias que demuestran que sí se puede cuando se predica con sensatez y se actúa con coherencia

La presente sección busca ser un útil y fundamentado auxilio para quienes hayan llegado hasta esta parte del presente estudio. Si bien no ofrecemos el recuento de ejemplos de nuestra vida real que demuestran que sí se puede hacer mucho más y mejores cosas con los mismos recursos, no ordenamos su análisis en términos estrictos de las fórmulas de relación global planteadas previamente. Pero el lector interesado no encontrará problema alguno en identificar cuál situación narrada corresponde a cuál fórmula o situación "formulística" de las que hemos elaborado.

El lector –sea el fiscalizador de la Contraloría, el profesional de la Defensoría de los Habitantes, el legislador de cualquier partido y sus asesores, el estudiante de Ciencias Sociales, de Derecho, Ciencias Económicas, ingenierías, educación, salud; el comunicador de cualquier medio informativo, el analista o centro de estudios de problemas nacionales, o el mero ciudadano interesado en esta temática-, seguramente

aceptará en buenos términos nuestra siguiente sencilla explicación de por qué las cosas funcionan tan mal en nuestro país.

Cuando en campaña electoral un partido, cualquiera, logra que "más de mil funcionarios públicos" experimentados de ministerios y entes autónomos se brinquen su deber de probidad y se junten a redactar la propuesta electoral de ese partido, y lo acredita después públicamente como un mérito y garantía para el pueblo pues el "Programa fue redactado por la gente que más sabe en sus campos", ese vocero de ese partido –que puede ser cualquiera pero que en realidad en la campaña del 2009-2010 fue Rodrigo Arias del PLN, aunque el "método" se repite con casi todos los partidos, incluido el PAC, que comprometen a, y dependen de, funcionarios públicos para redactar sus propuestas-, no transmite la realidad de las cosas.

No explica, ni le interesa ni tiene conciencia del asunto, que los profesionales lo que hacen es llegar, juntarse en grupos de trabajo por campos o sectores de actividad, y "botar" sus inquietudes de "toda una vida", o recientes, muchas veces motivadas en lecturas importantes para él de fuentes foráneas, mostrando con ello varias grandes debilidades pero sobre todo plantéandose las cosas "a la tica" bajo la consigna de "bueno, ¿por dónde empezamos?", y la primera ocurrencia motiva las demás que siguen:

una, que habiéndolas abanderado como funcionario público de carrera, peor si tiene muchos años o décadas de servicio, nunca logró que sus respectivos y sucesivos jerarcas le dieran acogida a esas ideas, o que si las puso en práctica no contribuyeron a transformar nada en su institución;

dos, que las propone en el más absoluto vacío en cuanto a la base constitucional y legal que ya definen normas y escenarios en muchos de esos campos de actividad porque nunca se ha molestado en reconocerlas y actuar en sus labores institucionales con fundamento en ellas;

tres, que las propone normalmente prescindiendo del conocimiento sobre las nociones y procesos sectoriales y regionales del desarrollo, en consecuencia manteniendo en sus aportes intelectuales "al partido" la visión unilateral que siempre lo ha caracterizado y que ha contribuido a no generar en los jerarcas que vienen y van, ese sentido del trabajo interinstitucional indispensable para enfrentar, conocer mejor y atacar integralmente los problemas de poblaciones-objetivo comunes a varias instituciones.

El fenómeno se reproduce al interior de las instituciones, y el punto es que lo vivimos y confrontamos con éxito en lo que fue nuestra participación tecnocrática en la entonces OFIPLAN cuando ejercimos como Directores de la División de Planes y Política Administrativa durante 1975 a 1984, según hemos referido en este trabajo y ahondaremos en los ejemplos que siguen.

Lo hemos seguido viviendo y estudiando cada vez que entramos en contacto con grupos o esfuerzos institucionales, inclusive en la misma Universidad de Costa Rica, cuando hay buena intención de, digamos, un Consejo Universitario por definir políticas institucionales, y producto del proceso participativo que activa se tiene como "producto aceptado" un cúmulo de más de cien políticas que nunca alcanzan el nivel estratégico de lo que debe ser representativo de la Institución en su globalidad y según el nivel de

abstracción razonable de su propio Estatuto Orgánico, sino que reflejan ellas el deseo de cada funcionario participante de dejar plasmado en semejante tipo de documento del Consejo Universitario la "visión micro" o particular de la dependencia administrativa que cada uno representa.

Es la misma situación que se dio con el Plan de Desarrollo del período 2002-2006 de Abel Pacheco de la Espriella, cuando por una definición simplista de lo que debía entenderse por "acción estratégica" aduciendo sustento en el artículo 4 de la Ley 8131 del 2001, MIDEPLAN promovió sin un rigor conceptual y jurídico, además de funcional, a prueba de improvisaciones, que cada institución pública propusiera prácticamente sus programas presupuestarios prioritarios con la idea o fin de asegurarse que, estando ellos debidamente incorporados en el Plan Nacional, luego no fueran objetados o recortados por la Autoridad Presupuestaria. El Ministro de Planificación de turno mostraba verdadero regocijo cuando explicaba ante nosotros la "seriedad con que el Gobierno abordaba la planificación, incorporando en su Plan de Desarrollo más de 1.500 acciones estratégicas". Nuestra reacción inmediata no se hizo esperar en su momento: un Gobierno que considera estratégicas más de 20 acciones, pareciera estar perdido pues no ha sabido valorar y definir lo que es estratégico.

Semanas después, en otro encuentro, el mismo Ministro nos decía en un plan de absoluta honestidad y sentido de la rectificación, que "habían bajado las acciones estratégicas" a 350.

Cuando las personas no tienen un marco conceptual o teórico de globalidad estratégica para comprender lo macro o más global del desempeño y requerimientos del país y del Gobierno, pero también de la misma sociedad civil, que el modelo país en la Constitución y las pautas en ésta para conducir procesos, instituciones, recursos y participación del habitante, cualquier ocurrencia resulta celebrada y aceptada por quienes tienen necesidad urgente de decidir "cosas" y actuar en la ejecución de su "plan de acción". Esto es así en un Gobierno, o en una institución, o en una organización cualquiera, sólo que en ésta si es privada, el daño sobre el bienestar de la población es menor o mínimo, o inexistente.

Es también así en una academia del nivel de la UCR si no habiendo un marco conceptual riguroso y sólidamente definido de qué es estratégico, se aprueban más de cien acciones, muy pocas de las cuales realmente reflejen la filosofía institucional que el Estatuto Orgánico sí proporciona de manera inconfundible y que debería ser el marco real, operativo, en el que todos –académicos y administrativos- debían apoyar la más elemental visión y sentido del compromiso para no perderse luego en las ocurrencias y arbitrariedades propias de la rutina que luego cada quien enfrenta en su oficina de dirección superior, o en la escuela o facultad o sede o centro de investigación.

Este sentido de la improvisación y de la ocurrencia, producto de la impreparación o desconocimiento del marco superior que nos debe guiar colectivamente –Constitución, la ley orgánica del ente, el Estatuto Orgánico-, es una fuente directa e inconfundible de la confusión que domina a los costarricenses en todo lo que hacen. En gobernantes, es de

graves consecuencias. En quienes deben fiscalizar el desempeño de estos, es doblemente grave porque el sistema político-institucional constitucionalmente configurado pierde sus contrapesos y entonces la confusión y arbitrariedad de quienes gobiernan y quienes fiscalizan o defienden los derechos de los habitantes, acaban produciendo la inestabilidad y falta de éxito real y duradero en casi todo campo de actividad o desarrollo nacional.

Valore por ello el lector de este trabajo, las lecciones que claramente se desprenden de los siguientes ejemplos de realidad sociopolítica y tecnocrática ocurridas en este país, no en ninguno otro.

OFIPLAN, 1976

Nos vinculamos con la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en setiembre de 1974, recién graduados de un programa de posgrado conducente a la Maestría en la Universidad de Manchester, Inglaterra, contratado por Oscar Arias Sánchez, entonces Director con rango de Ministro sin Cartera. Nuestras inquietudes intelectuales estimuladas por el cúmulo de situaciones aprendidas en Manchester gracias a la lectura de cuanto libro había disponible en materia de política comparada, sociología comparada, administración comparada y economía comparada, se inclinaron hacia la necesidad existencial de encontrar explicaciones autóctonas a la problemática de Costa Rica en su total conjunto que no se encontraban en esa extraordinaria y novedosa literatura *foránea*, y con especial énfasis en la problemática de los factores superiores que determinaban la eficacia o ineficacia en la conducción de los procesos públicos hacia el desarrollo del país.

Llegar a OFIPLAN nos permitió desde un inicio, dedicar nuestros mejores y preliminares esfuerzos investigativos al análisis del país desde un observatorio tan privilegiado como ése, con sustento en un marco legal recién promulgado en mayo de 1974 sobre planificación pública y socioeconómica que obligaba a entender y visualizar al país en su conjunto, y en sus partes o segmentos más desagregados como eran las nociones de sectores de actividad y regiones de desarrollo, de origen muy incipiente ese año pero ya tomando forma como esfuerzos liderados por OFIPLAN para ordenar y racionalizar la gestión gubernativa de los procesos de desarrollo del país así como la propia gestión de los procesos públicos o gubernativos para que no fueran estos un obstáculo de aquéllos, sino más bien un factor coadyuvante.

Nos insertamos en la entonces División de Planes y Política Administrativa, la cual shabía surgido ese mismo año sobre las "cenizas" de un departamento de *productividad* y *eficiencia administrativa* de larga data pero que fue conservado como tal en la Ley de Planificación Nacional de 1974. Su oficio era hacer análisis de *organización* y *métodos* en las instituciones públicas para ayudarles a modernizarse. La intención de la Ley fue buena, pero los medios mantenidos fueron pésimos, y de esto se derivó una importante lección de vida para un estudioso de estos fenómenos y procesos, sobre todo para una muy clara e integral comprensión de la discusión que iniciamos hace décadas, y buscamos extrapolar al día presente sobre todo para enriquecer el marco teórico-conceptual de fiscalizadores de la Contraloría de la República y de estudiantes y estudiosos del tema, sobre eficiencia y eficacia. ¿Por qué?

Porque por la vía de este método y de la visión asociada, OFIPLAN requería dos mil técnicos o más para poder impactar de manera significativa a todo ministerio e institución autónoma en materia de "modernización" administrativa. Además, rápidamente analizamos que la visión de O&M como se le llamaba o conocía en aquellos tiempos, no era suficiente para reconocer el fenómeno "administrativo" mayor en una institución, y mucho menos del Gobierno como tal, y menos aun del Estado en su amplia concepción constitucional. **Se trataba de un enfoque más tipo "técnica" ingenieril que no permitía reconocer**, por su misma insuficiencia conceptual y metodológica, **la problemática global, unitaria e integral de un sistema político en su total conjunto, y derivado de éste, de un sistema institucional que respondía a un modelo constitucional de Estado presidencial y centralista**.

Nuestros afanes creativos se inclinaron hacia el desarrollo de un enfoque más global, más sociológico, político, jurídico y macroadministrativo que permitiera comprender las exigencias del conjunto y de los procesos asociados así como de los diversos actores directos e indirectos involucrados, para asumirlo y liderarlo desde ese órgano central de planificación.

Fue así como adoptamos y desarrollamos con sustento teórico conceptual propio, el **enfoque de planificación administrativa o macro análisis administrativo, correlativo al enfoque de planificación socioeconómica** que debía distinguir la proyección sustantiva de OFIPLAN en la investigación de problemas socioeconómicos y en el diseño de propuestas estratégicas que permitieran al Presidente de la República estructurar un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo que le hiciera posible conducir al país, desde el Gobierno que él lideraba, hacia los objetivos de desarrollo superior que dicha Ley establecía con nítida claridad en sustento del logro del modelo de país configurado en la propia Constitución Política (recuérdese lo dicho páginas atrás sobre la total convergencia del art. 1 de esa Ley sobre objetivos del Sistema Nacional de Planificación, y el artículo 50 de la Constitución Política).

Nuestra División, **con los mismos técnicos de O&M que venían de años atrás y debidamente capacitados por el suscrito en el nuevo enfoque y métodos de trabajo, se convirtió en una oficina líder dentro de la misma OFIPLAN** pues desarrolló concepciones más globales y unitarias sobre el fenómeno público y social objeto de su misión legal planificadora, jerarquizó competencias, permitió reorganizar la Oficina de una manera muy distinta, y se logró liderar al resto del sector público desde ésta instaurando la modalidad de sectores de actividad y regiones de desarrollo como ámbitos de acción gubernativa articulados orgánica y funcionalmente. Se desencadenó todo un activismo de nuevo cuño al interno de OFIPLAN, proyectándose a todo el sector público.

En materia administrativa, las oficinas de O&M de las instituciones y ministerios fueron transformadas bajo nuestra guía, en oficinas de planificación administrativa, sus enfoques y métodos sustituidos por los que desarrollamos en nuestra División. Los sectores se establecieron con gran protagonismo de los respectivos ministros en su condición de rectores políticos de los mismos, creándose oficinas sectoriales de planificación que los apoyaban tanto en materia de política sustantiva como administrativa del sector, derivándose un gran liderazgo de un gran efecto cascada de OFIPLAN hacia los ministros rectores y sus oficinas sectoriales, y de éstas a las oficinas ministeriales e institucionales tanto de planificación socioeconómica como de planificación administrativa.

Con los mismos funcionarios de muchos años en O&M, transformadas lógicamente sus habilidades y destrezas además de su visión, y con el refuerzo de algunos profesionales jóvenes en ciencias políticas y

> administración pública, logramos hacer mucho más por modernizar la Administración Pública con los mismos recursos humanos y literalmente con el mismo gasto asociado. No se requirieron miles de técnicos más en O&M, sino una nueva visión y liderazgo sobre las instituciones.

El enfoque conceptual y metodológico entonces desarrollado y aplicado fue fundamental, y logramos aunar esfuerzos al menos durante 1976-77 precisamente con la Contraloría General de la República para capacitar funcionarios públicos de todas esas instituciones bajo el supuesto de que mejorar la planificación socioeconómica y administrativa de las mismas, implicaba producir una mayor eficacia en el manejo real del voluminoso gasto público que dicha Contraloría tenía obligación de fiscalizar preventiva e integralmente. La movilización de funcionarios, jerarcas, municipalidades y dirigentes comunitarios lograda, fue impresionante tanto en San José como en cada región de desarrollo a través de las figuras de Consejos Regionales de Desarrollo desde 1976 cuando se organizó el primero en Guanacaste.

Toda esta experiencia está debidamente documentada no sólo en nuestros propios textos universitarios, sino en infinidad de documentos oficiales entonces producidos y divulgados por OFIPLAN, y luego por MIDEPLAN cuando se convirtió en Ministerio a partir de 1982. El Centro de Documentación de este Ministerio, los conserva para consulta de cualquier habitante.

El proceso se fortaleció durante tres Administraciones sucesivas, hasta que por razones nada técnicas fuimos separados de nuestro puesto de Director de División por el Ministro que sustituyó a don Claudio Antonio Volio en 1984, precisamente mientras estábamos en Londres terminando nuestra tesis doctoral.

Nuestras convicciones se mantienen vigentes y son validadas día tras día cuando constatamos en el estudio u observación de las prácticas que se aplican en el contexto público desde hace bastante tiempo ya, las disfuncionalidades de las instituciones que no sólo se han alejado de sus mandatos legales, sino que **han perdido el Norte en cuanto a que hay mejores formas de organización interinstitucional y de acción de campo -sectores y regiones- que ciertamente exigen más transparencia y una constante rendición de cuentas así como disciplina de funcionarios y jerarcas, sobre todo de gobernantes.**

Hoy día, MIDEPLAN no recupera el liderazgo perdido, pero su ley constitutiva sigue vigente para ser comprendida y aplicada plenamente por el Presidente que lo desee o que sea obligado a hacerlo, nombrando a un ministro que refleje su total compromiso personal como Presidente, con dicha actividad.

> La orfandad en que están ministerios e instituciones autónomas al no darse ese liderazgo de MIDEPLAN y no exigirse su articulación sectorial y por regiones de desarrollo, implica que los habitantes del país no pueden alcanzar sus derechos constitucionales plenamente pues no es posible lograrlo pretendiendo reivindicaciones particulares institución por

institución, sino por conjuntos de éstas que reconozcan y asuman unitaria e integralmente dicha tarea en función de las mismas poblaciones objetivo.

La experiencia está allí, documentada para tantos analistas que le han dado la espalda y que consideran que los esfuerzos de reforma del Estado comenzaron con el primer Plan de Ajuste Estructural, PAE I, a partir de 1985, o con la COREC I de la que fuimos Coordinadores durante todo un año.

Gobierno 1990, reducción de gastos por sectores

Otro ejemplo positivo y convincente de utilidad para comprender cómo abordar hoy día el manejo del gasto público inclusive en su supuesta reducción temporal con el menor daño posible a los derechos de los habitantes, se dio durante 1990 cuando fuimos Ministros de la Reforma del Estado (1990-91).

El Presidente Calderón Fournier afrontó el requerimiento, y nosotros el reto a partir de mayo de 1990, de reducir para fines de ese año, 2000 millones de colones del gasto público presupuestado. Esto lo exigió el Fondo Monetario Internacional, FMI, justo después de las elecciones que ganó Rafael Ángel Calderón Fournier en febrero de 1990 pues el Gobierno de la República, presidido por Oscar Arias Sánchez, había incumplido desde octubre del año anterior, o sea 1989, el convenio de estabilización con dicho FMI que ponía en entredicho la confiabilidad del país para acudir a nuevo endeudamiento internacional y para readecuar su enorme deuda externa. Habiéndose mantenido tal incumplimiento en total secreto por el Gobierno, el FMI solicitó reunión con el Presidente Electo de inmediato, con el fin de comprometerlo a cumplir. Hasta aquí "llegó" nuestro pretendido Programa de Reforma del Estado que privilegiaba otros enfoques y énfasis, pues lo que el FMI exigió y el Presidente aceptó en contra de nuestra propia voluntad, fue despidos, privatizaciones y menos gasto público.

El método aplicado ese primer año, sin embargo, respondió a nuestro enfoque sectorial, lográndose que los conjuntos de ministerios e instituciones bajo el esquema sectorial y bajo el liderazgo de cada ministro rector, acordaran cómo lograrían la disminución del gasto sectorial bajo la hipótesis de que unas instituciones podían sacrificar más que otras, sobre todo entes autónomos "ricos" con respecto a ministerios presupuestariamente limitados.

El trabajo se hizo bajo el liderazgo nuestro, lográndose no sólo la meta de rebajar los presupuestos públicos en su conjunto en 2000 millones de colones, sino haciéndolo de una manera unitaria e integral como sectores de actividad, estableciéndose un orden de prioridades gubernativas que exigió la visión unitaria y compartida de ministros y juntas directivas de entes autónomos sin afectar negativamente los objetivos, precisamente, sectoriales de interés de cada población objetivo.

Esto, que implicó un trabajo en equipo con visión de conjunto, no se ha aplicado sistemáticamente sino en algunos momentos posteriores como método superior de trabajo para el análisis, revisión, asignación y ejecución del gasto público nacional. **La noción de sector de actividad, así, ha sido desestimada por gobernantes y funcionarios por razones nada técnicas ni racionales, y la misma Contraloría de la República le ha dado insistentemente la espalda a nuestros clamores de tantos años de que** exigiendo de los gobiernos cumplimiento de ese esquema al menos, y sólo de ese, se lograría una transformación radical **de las formas más indisciplinadas,**

cortoplacistas y desarticuladas en que dicho voluminoso gasto público para el desarrollo del país se sigue manejando con las consecuencias funestas para los derechos de los habitantes de todo nivel y segmento poblacional socioeconómico, a lo largo y ancho del país.

Las fiscalizaciones con visión más sectorial que viene haciendo la Contraloría desde fines del 2006 y que hemos reconocido con positivismo, siguen quedándose cortas según hemos discutido previamente y profundizaremos más adelante, pues **se trata de fiscalizaciones que pretenden valorar situaciones "sectoriales" con requerimientos o solicitudes de ajustes o cambios al Ministro como rector de sector, pero que en el fondo no particularizan la intrínseca vinculación que hay entre gasto o recursos disponibles, y acciones necesarias para satisfacer los derechos de los habitantes**.

Esto, sólo se logrará cuando la Contraloría y los gobernantes y sus asesores entiendan que **cada partida presupuestaria global debe ser una expresión de políticas gubernativas**, y que éstas tienen que expresarse en forma de Metas y Tipos de Medios que ordenen la Actividad de todo ente vía Directrices (según hemos insistido hasta el cansancio, LGAP art. 99), y que tal ACTIVIDAD está definida irremediablemente en la ley orgánica de cada ente y en otras que hemos llamado de naturaleza sectorial, de mayor ámbito y envergadura que aquéllas institucionales.

Recientemente, en el 2004, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, elaboró un trabajo de estructuración del presupuesto del Sector Agropecuario como un conjunto unitario, y refleja una praxis que celebramos por su filosofía y buen sentido predicado durante tantos años por este investigador. En nuestros diversos textos investigativos desde el 2004, hemos comentado a fondo este excelente ejemplo de racionalidad presupuestaria de enfoque sectorial. Todo analista o planificador, sobre todo de ámbito sectorial y fiscalizadores de la Contraloría, ganarían mucho en visión y método si lo estudiaran. Todo ministro, ganaría aun más pues tendría claro en qué consiste el ser responsable político de todo un sector de actividad.

UNIR, en 1995

En diciembre de 1995 llegamos a la UNA a manejar un programa de desarrollo rural y regional financiado por la Fundación Kellogg, norteamericana. Fuimos seleccionados para el cargo de Director Ejecutivo pues la Universidad, después de experimentar un año con profesionales propios en materia agronómica y otras, decidió que había mucho más que lograr en el contexto de los compromisos adquiridos con dicha Fundación, contratando a un administrador profesional o con oficio.

Nuestra experiencia y formación, además de visión, nos aconsejó mantener al equipo que constituía el núcleo de acción del Programa UNIR, incluido quien había ejercido como Director Ejecutivo, pues valoramos de inmediato que su experiencia sería fundamental para garantizar el éxito del trabajo de campo. Devolvimos a los cinco académicos que formaban ese núcleo de acción central a sus respectivas escuelas -planificación, educación, ciencias ambientales, agricultura y medicina veterinaria-, y procedimos a desconcentrar el Programa, o sea dar a dichas escuelas el protagonismo y la posibilidad de internalizar las realizaciones del

Programa, lo cual paralelamente nos llevó a reorientar éste y buscar una vinculación o alianza con el Gobierno de la República, que es la estructura institucional con recursos suficientes, acciones y capacidad real de cambiar las cosas permanentemente en cualquier comunidad del país.

El Gobierno de Figures Olsen había elaborado un Plan de Lucha contra la Pobreza, de manera que el suscrito orientó sus mejores esfuerzos directivos a lograr que el IMAS como institución líder, y muchas otras con presencia en las regiones en que estaban las comunidades atendidas por el Programa en la Región Huetar Atlántica -todas muy pobres- volcaran sus programas en esas comunidades a partir del liderazgo tecnocrático o académico que la UNA a través nuestro, podía desplegar. La contrapartida, aparte de nuestra propia participación abriendo las puertas al Programa, de ministerios y entes autónomos con jerarcas casi todos conocidos, fue **organizar a las comunidades para que entendieran cómo usufructuar esa oferta de Gobierno elaborando, precisamente, planes comunitarios que solicitaran, fundamentadamente, servicios y apoyos que el Gobierno estaba ofreciendo en el Plan de Lucha contra la Pobreza previamente referido. Así, habría una convergencia o encuentro entre demanda social y oferta institucional.** El Programa UNIR era el interlocutor y articulador del encuentro.

Las respuestas fueron multitudinarias: escuelas, salones comunales, EBAIs, tendido eléctrico y hasta teléfono público en algunos casos, puentes, agua potable, y muy importante, apoyo para la reconversión productiva de esos pequeños campesinos, aparecieron de manera "generosa" como parte de ese plan piloto planteado por nuestro Programa a partir de 1996 y sustentado en una presencia de las escuelas participantes de la UNA a través de, en algunos momentos, cincuenta académicos o extensionistas.

Reconversión productiva en particular, fue un programa ambicioso y muy bien llevado a cabo por el Programa UNIR en las parcelas de los diversos habitantes de los asentamientos atendidos.

Hubo, asimismo, la producción de más de veinte números organizados en tres tipos de revistas que permitieron registrar para efectos de transferencia de conocimientos, las experiencias generadas en y por el Programa.

El suscrito promovió ante la Kellogg, sustentado en estos logros del Programa inclusive destacables en el ámbito latinoamericano donde la Fundación financiaba otros programas con universidades públicas y privadas que actuaban también sin la visión y experiencia de profesionales gerentes sino de académicos puros, una nueva donación, esta vez de $500 mil y no de $ 1.3 millón como fue la primera vez.

Nuestro planteamiento fue sencillo y tuvo tanta importancia entonces, como la tendría hoy para demostrar la bondad o aplicabilidad moderna de aquella vieja discusión proporcionada páginas atrás en este mismo Capítulo, sobre eficacia y eficiencia: con menos dinero la UNA podía, bajo nuestra nueva estrategia de conducción e intervención del mismo Programa UNIR, dar un salto mayor y abordar el liderazgo académico de un esfuerzo en el ámbito provincial, siempre en Limón, convocando la participación masiva de todas las instituciones y ministerios, así como municipalidades y fuerzas sociales y empresariales ya presentes en la Provincia, y bajo el deseable liderazgo institucional de JAPDEVA, dándole así a esta institución un protagonismo que nunca había tenido a pesar de que su Ley constitutiva se lo asigna.

De nuevo, el enfoque varió sustancialmente, y activamos el proceso ejerciendo un real liderazgo académico que las instituciones no resintieron. En marzo de 1999 abandonamos el Programa pero su dinámica continuó y se logró producir poco después un excelente Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009+ Limón hacia el siglo XXI. Potencialidades y oportunidades para el desarrollo humano.

En este esfuerzo se descubrió por muchos, que el aporte del Estado al desarrollo de Limón era mucho mayor que lo que JAPDEVA aportaba anualmente -unos 2.500 millones de colones-. En efecto, los análisis articulados que se produjeron dieron como dato preliminar la inversión del Estado a través de ministerios, entes autónomos y municipalidades, de más de 70.000 millones de colones que, comprenderá el lector, andaban y siguen andando todo este tiempo hasta la fecha, sin ninguna articulación real por órganos regionales con capacidad de liderarlos hacia objetivos comunes. **Cada ministerio, institución y municipalidad, andaba y anda a la libre**, haciendo lo que surjan como ocurrencias de los jerarcas de turno, o de los funcionarios de carrera más influyentes, muchos sin visión o mística para con la función pública y para con las poblaciones atendidas.

La Contraloría de la República no ha sido el organismo confrontativo que debió haber reconocido, y debe hacerlo aún, esta corriente situación de desempeño gubernativo, y exigido los cambios sustanciales de enfoque y prácticas de gobernantes y funcionarios en San José y en la región o provincia limonense. **El símil vale para todas las provincias o regiones, pero la Contraloría acepta, como se verá adelante, las razones que da el Gobierno de la República para no "regionalizar"** aduciendo motivos totalmente caprichosos o aleatorios como el de que las instituciones, decía Kevin Casas, no tenían la misma regionalización y sedes, y que mientras esto se arreglaba entonces se suspendía el Decreto respectivo, y por supuesto los mecanismos articuladores existentes como lo eran los consejos regionales de desarrollo y las oficinas regionales de MIDEPLAN mismo.

Nunca se reconoció, ni se reconoce hoy día, el impacto negativo que la no-regionalización, con todo lo que implica en la concepción costarricense, tendría sobre el desarrollo del país pues no tenerla lleva a una ejecución desenfrenada, aleatoria y desarticulada de todos los servicios y prestación de bienes que el Gobierno y sus instituciones manejan, sin resolverse ningún problema ni siquiera de manera aproximativa en ninguna provincia o región. O en el país en su conjunto.

El referido Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009+ Limón hacia el siglo XXI. Potencialidades y oportunidades para el desarrollo humano, no llegó a ser considerado por el Presidente Rodríguez Echeverría objeto de su prioridad como para promulgarlo por Decreto Ejecutivo y hacerlo vinculante al menos para ministerios y entes autónomos.

Demostró dicho esfuerzo, eso sí, una gran movilización y participación comprometida de cientos de individuos y grupos que creyeron estar ante un esfuerzo gubernativo novedoso que retomaba los esfuerzos pasados en materia de regionalización impulsados, como dijimos arriba, por OFIPLAN-MIDEPLAN.

Constituyó, para nuestro gusto, un ejemplo excelente y convincente de que las fuerzas regionales que los gobiernos desestiman en sus planes de acción a pesar de su retórica electoral de que "la participación de la sociedad civil y la descentralización" serán prioridades en su período, **tienen más oficio y visión para identificar su propia**

problemática y concertar esfuerzos conjuntos, que los funcionarios centrales ubicados en San José y que mantienen poder de decisión sobre aquellos.

Hasta hoy, esos esfuerzos y recursos en Limón, más todos aquellos en las demás provincias, se asignan y ejecutan sin ninguna direccionalidad real ni liderazgo, ni siquiera coordinación interinstitucional, que permita decir que el país avanzó en la comprensión y solución de los pequeños y grandes problemas que carcomen a la población a lo largo y ancho del país. **El Gobierno de Oscar Arias eliminó los consejos regionales de desarrollo y las oficinas regionales de MIDEPLAN, y la Contraloría ni nadie más, menos la prensa y los legisladores de oposición, entendió el problema en el fondo** para Costa Rica y la Hacienda Pública, y aceptaron dócil o pasivamente tal decisión gubernativa.

El punto a enfatizar en esta parte del estudio, es que hacer más con los mismos recursos y sin requerir nuevas leyes, no es una utopía. Es totalmente realizable ya. Se requieren enfoques apropiados, globales, unitarios y estratégicos, que permitan ubicar, reconocer y recomponer los recursos y esfuerzos que hoy existen para desarrollar a este país pero que se administran tan improvisadamente en todo sentido sin que nadie enfrente sanciones por ello.

MEP; Equidad en Educación, 2000-2001

En el 2000, colaboramos con el PNUD en un estudio para recomponer los recursos que el MEP dedica a "equidad en educación", o sea a comedores escolares, becas, bonos, transporte estudiantil, textos y suministros, y otros programas orientados a permitirles a los niños y adolescentes más pobres un acceso y permanencia dignos en el sistema educativo. No son programas educativos.

Hablamos para aquél año, de cerca de 14 mil millones de colones, más que el presupuesto del IMAS del mismo año destinado a programas de lucha contra la pobreza.

En nuestros análisis, identificamos que cada programa de esos operaba bajo una jefatura distinta, y todas ellas divorciadas entre sí, o sea sin una política o estrategia institucional unitaria e integral. Al fin de cuentas, no había una población objetivo común, de manera que quien en última instancia determinaba a quién se beneficiaba con criterio totalmente empírico, era el director de cada centro educativo.

Nuestro análisis y marco conceptual nos llevó a identificar estos programas como parte de la lucha contra la pobreza, la cual debía estar en manos de un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no de Educación. Su dirección política, en consecuencia, debía venir de aquél y no de éste.

El esquema sectorial que concebimos en OFIPLAN hace ya treinta y seis años, contempla el Sector como constituido por instituciones, programas y actividades, de manera que no importa quién administre inclusive por mandato o asignación legal los recursos de determinada actividad o programa, si el mismo cae en el campo de proyección de otro sector de actividad, debe ser el Ministro de éste quien dirija, no el otro donde los recursos

están asignados. En última instancia, téngase claro que en todo Sector de actividad, la figura del Poder Ejecutivo del ramo implica la presencia del Presidente de la República para hacer valer su criterio y dirimir conflictos entre ministros.

Bajo tal marco conceptual y legal, recomendamos que todos esos programas debían tener al interior del mismo MEP, una única jefatura o dirección denominada de "Equidad en Educación" para darle unidad de visión y acción y para que respondiera unipersonalmente no sólo ante el Ministro de Educación como jerarca administrativo, sino ante el Ministro rector de la lucha contra la pobreza como jerarca político de este campo de actividad, del que dicho MEP con estos programas sociales es una parte importante.

El entonces ministro de Educación Guillermo Vargas, dio la espalda a tal propuesta del PNUD. El resultado: los recursos se siguieron manejando y asignando por años fragmentadamente, sin un Norte de población meta u objetivo que corresponda con las políticas gubernativas de lucha contra la pobreza, de manera que pudieran tener una incidencia o impacto "agregado" a tantos otros beneficios dirigidos a la población con carencias extremas y básicas.

Ni siquiera el Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO, administrado por el IMAS, se utilizó como referencia obligada del MEP en la concesión de tantos beneficios, aun cuando también fue nuestra recomendación muy bien sustentada y respaldada en un proyecto de Decreto Ejecutivo que hacía obligatorio dicho SIPO para toda la Administración Pública.

Aquí, las realizaciones no se dieron todas según las sugerimos en ese momento, aunque en una Administración posterior se adoptó la idea de un solo Programa de Equidad en Educación bajo una sola jefatura, y así funciona el día de hoy, sin que sepamos ni por estudios de la Contraloría o del mismo Gobierno cuánta eficacia ha arrojado esa reestructuración desde el punto de vista de impacto integrado sobre los beneficiarios en el sistema educativo, con respecto a la situación anterior.

Dudamos de una mayor eficacia integral, pues nuestra tesis no era integrarlos internamente sólo para “economizar” en unos pocos puestos de jefatura, sino para sujetar esos voluminosos recursos y beneficios a una unidad organizativa que debía ser, entonces sí, objeto de dirección política por el ministro de seguridad social o lucha contra la pobreza.

Pero hoy día ni el Gobierno ni la Contraloría ven esas actividades y enorme masa de recursos económicos líquidos, como parte de la “lucha contra la pobreza”, no al menos bajo un jerarca político identificable mientras el Gobierno mantenga la ambivalencia, y la Contraloría contemple pasivamente, de encargarle aspectos de esa “lucha” a un presidente ejecutivo con rango de ministro sin Cartera, y prácticamente dejar todos los demás recursos de FODESAF y de tantos otros entes vinculados, al garete, sin dirección política central o unitaria, y a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social encargada solo, a contrapelo del ordenamiento constitucional y legal vigente, de la parte laboral de su amplia Cartera.

Lucha contra la pobreza, Universidad de Costa Rica, 2002

En la UCR constituimos parte de una comisión institucional instaurada por el entonces Rector Gabriel Macaya para analizar el Plan Vida Nueva del Gobierno, que el Presidente Pacheco De la Espriella había anunciado en agosto del 2002. [34]

Nuestro aporte se unió al de otros académicos que habían ya hecho análisis económico-sociales que recomendaban un abordaje "sustantivo" distinto del asumido por el Gobierno. La contribución que aportamos, en suma, fue en el campo de la articulación de esfuerzos que había que lograr aplicando el marco legal disponible. Descubrimos, *para variar*, que el Código de Niñez y Adolescencia de 1995, constituía un marco extraordinario normativo de gran claridad conceptual para el ordenamiento de la oferta institucional o gubernativa en dos campos convergentes: uno, propiamente el de protección y restitución de los derechos de niños y adolescentes; dos, de privilegiar dicha protección y restitución en familias en situación de mayor riesgo social, o sea familias en condición de pobreza que no pueden paliar o resolver sus problemas internos acudiendo al mercado privado de servicios y bienes médicos y sociales de diverso tipo.

Identificamos y propusimos de manera explícita, que todo el conjunto de ministerios y entes autónomos con programas dirigidos a esta "lucha", debían por mandato presidencial identificar los mismos bajo una misma nomenclatura programática y presupuestaria -programas de niñez y seguridad social-, integrando interpretativamente dicho Código de 1995 con las leyes del IMAS y del PAÑI, clarificando el rol de liderazgo de estos dos entes, sobre todo el PAÑI que tiene por Ley la competencia -con respaldo constitucional, además- de ordenar las

---

[34] "Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza", Comisión Institucional, Rectoría, noviembre 2002. El subtítulo fue: Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa. En estos aspectos, nuestra experiencia nos enseña día tras día cómo la improvisación realmente nos "mata" en nuestras buenas intenciones. En trabajos realizados para UNICEF-PNUD a principios del 2002, antes de asumir el Gobierno Don Abel Pacheco, analizamos la situación del PAÑI al amparo del Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia. En un momento dado, cuando en el equipo de trabajo valorábamos la mejor propuesta posible para el rediseño institucional del PAÑI, dos profesionales, uno en economía y otro en sociología, dibujaban un "organigrama" en la pizarra y proponían ingenua e infundamentadamente que una gran solución era plantear una única Gerencia General que unificara criterios y capacidad administrativa en la Institución. Así lo dibujaron en la pizarra, olvidándose de que la Ley del PAÑI creaba dos gerencias. No hubo mucha discusión cuando hicimos ver que tal diseño tenía que reconocer y respetar el marco legal vigente, y que de haber una necesaria articulación funcional entre ambas gerencias teníamos que señalarla con sustento en el rol de la figura del Presidente Ejecutivo sobre ambas. **Cuando el diseño institucional se pone o deja en manos de no-especialistas sin criterio, todo desatino y disfuncionalidad posterior es posible**, dando al traste con los objetivos legales de la institución por más bien delineados o definidos que ellos estén. **Pasa todos los días, en toda institución, y sólo refleja la gran improvisación que todos hacen de la compleja y delicada materia "administrativa" en el contexto público, creyendo que basta con conocer algo de "organización y métodos" u organigramas, para diseñar responsablemente un ministerio, o un ente autónomo, o una municipalidad**. Así hemos venido por la vida sin que nadie más denuncie o confronte este enorme sentido de la improvisación irresponsable en que incurrimos los costarricenses.

intervenciones integrales de toda institución pública para atender a cada familia con patologías de alto riesgo social.

Además, se planteó a manera de ejemplo que cada familia de aquellas 52000 registradas en el SIPO como en extrema pobreza, debía recibir de manera simultánea el total conjunto de beneficios disponibles y asignables de manera sostenida el tiempo que requiriera para superar su situación de pobreza crónica: vivienda, subsidio contra el desempleo del monto suficiente -cien o ciento cincuenta mil colones mensuales- y por año o año y medio, mientras además recibe capacitación del INA, atención médica de la CCSS, cuidado de sus niños para que los padres o madre trabajen sin problema, comedores escolares, transporte estudiantil, uniformes y útiles, agua y electricidad subsidiadas, más cualquier otro beneficio disponible.

Sépase además que aquel Código establece un Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, con ministros y jerarcas con poder de decisión, adscrito al Poder Ejecutivo. Sólo tomaba declarar que dicho Poder Ejecutivo debía ser el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y que éste era el rector del Sector Trabajo y Seguridad Social bajo cuyo alero deben de todas maneras operar el IMAS y el PANI, para que se lograra el *milagro* de identificar los enormes recursos que en ese momento se administraban, pero el asunto no ha cambiado en lo más mínimo al día presente, fragmentada y egoístamente por tantas instituciones, sin lograr los objetivos formalmente declarados en todo Plan Nacional de Desarrollo o Plan de lucha contra la Pobreza, de "vencer" las cifras de pobreza. La decisión es unipersonal, del Presidente de la República.

En su lugar, se optó por un Consejo Social que ha sido objeto de críticas por todos, inclusive de la Contraloría de la República en varias oportunidades, pero con un agravante: ésta -al igual que otras fuentes- criticaba lo actuado por dicho Consejo Social, pero no confrontaba sino hasta años después, en el 2008, que dicho Consejo no tenía legitimidad ni constitucional ni legal, pues operaba como un órgano colegiado sin competencias que había suplantado al Poder Ejecutivo del ramo o sector que por Constitución y Ley General de la Administración Pública, debe actuar en todo momento en la dirección, planificación, control y evaluación en este campo particular de actividad, o sea el Presidente mismo con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

La Contraloría, así, se convierte como en todo otro campo de actividad, en parte del problema de la falta de transparencia y de eficacia gubernativa.

Aun si no se optara por aplicar el Código de la Niñez y la Adolescencia y sus ramificaciones a nivel cantonal y de asentamientos específicos -Comités Tutelares-, permanece el hecho de que el Ministro de Trabajo debe ser rector de este Sector, pero nadie se inmuta en parte porque el Presidente de turno o no lo sabe o no quiere ejercer un excelente gobierno, o porque la Contraloría que puede exigirlo, o la Asamblea Legislativa que puede comprometerlo vía control político, no han tomado la conciencia de cuánto están incumpliendo ellas el ordenamiento constitucional y legal vigente, y cómo con ello contribuyen a evitar que el habitante disfrute plenamente de los derechos que la Constitución le ha otorgado desde 1949, sobre todo en materia de derechos sociales.

Si sólo el SIPO del IMAS fuera vinculante para toda la Administración Pública, sostenemos con total conocimiento de causa que la lucha contra la pobreza sería ganada en pocos años. Para esto, reiteramos, no se requiere una nueva Constitución o nuevas leyes. Ni siquiera se requiere una "nueva generación de costarricenses", sino que los

habitantes actuales dejemos de ser indolentes en estos aspectos y empecemos a saber cómo exigir de unos y otros para que se cumpla con lo que el ordenamiento normativo superior ya establece en beneficio de todos los habitantes, ricos y pobres.

Aun el caso tan malamente enfocado de los recursos "con destino específico" de FODESAF, admite una reorientación constructivista si sólo se entiende y acepta que tales recursos, no importa cuan dirigidos estén por leyes específicas, están sujetos en su asignación final a decisiones políticas del respectivo Poder Ejecutivo de cada ramo o sector pues es ésta, como ya la Sala IV ha sentenciado en varias oportunidades, una competencia de origen constitucional perfeccionada en la Ley General de la Administración Pública según los artículos en este texto referidos al régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos, y ni por ley puede el legislador cambiar o anular su "majestad" normativa sobre leyes menores, o sobre las actividades de ministerios y entes autónomos que éstas reglamentan.

Desconocer esto por parte de todos, es una negligencia de marca mayor. Pero, desconocerlo por parte de la Contraloría de la República, es un incumplimiento imperdonable de grandes consecuencias negativas para los pobres del país.

Sector Agropecuario, 2005

Este es el único Sector de actividad que ha mantenido por décadas su fisonomía aparencial de Sector, sobre todo porque es el único que tiene un respaldo legal propio en la Ley FODEA de 1987, la cual adoptó la normativa del Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983 y la consagró como marco legal de dicho Sector, bajo el mando del Ministro de Agricultura como rector sectorial.

En un estudio realizado y dado a conocer en noviembre del 2005, al amparo del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública que coordinamos durante su corta existencia en la Universidad de Costa Rica, identificamos, o mejor dicho validamos, que el conjunto de instituciones que lo constituyen, o sea el MAG, CNP, IDA, SENARA, INCOPESCA, INTA, OFICINA DE SEMILLAS, carecían del liderazgo ministerial y presidencial normado en la Constitución, en la LGAP y en dicha Ley FODEA.

Aparte de alguna mención muy formal en el documento "Políticas para el sector agropecuario 2002-2006", el concepto de ministro rector se ignora en todo texto oficial, y peor aun se omite en la praxis del funcionamiento del Sector como tal. Salvo por la referida SEPSA, y unos órganos técnicos que aglutinan bajo su liderazgo a los directores de planificación del Sector y a los directores regionales de las instituciones del mismo, el Sector no funciona como tal a pesar de que dicho documento oficial de política agropecuaria, y otros como Estrategia Siglo XXI, de noviembre del 2004, enuncian diagnósticos sobre los problemas agropecuarios y la falta de apoyo gubernativo -como si el Ministro del Sector no fuera Gobierno- a las instituciones del Sector, y propone definiciones que dicen ser políticas pero que no se sustentan para nada en el concepto de política pública claramente entronizado en el Art. 99 de la LGAP, o sea las metas y tipos de medios que el Poder Ejecutivo del ramo o sector puede seleccionar para ordenar la actividad de los entes bajo su mando político.

Las matrices de funciones legales que SEPSA utilizó, no respondían en ese momento de nuestro estudio en un todo a las leyes orgánicas del MAG y de los demás entes, dejándose

por fuera muchas funciones importantes que históricamente han significado pasos importantes y acertados en la tutela gubernativa de los productores agropecuarios.

Un aspecto muy importante encontrado, fue la existencia de una matriz presupuestaria integrada por SEPSA mostrando los recursos disponibles en el Sector, 45 mil millones de colones en el 2003, ordenados por cada uno de los 12 programas resultantes de los cuatro ejes de la política agropecuaria oficial. Es dicha matriz, una excelente ejemplificación de lo que planteamos para lucha contra la pobreza en la UCR según explicamos arriba, y de lo que todo sector de actividad debe hacer, o la Contraloría de la República ordenar, para clarificar transparente y concretamente cuáles recursos públicos existen para afrontar cuáles misiones legales interinstitucionales y en cumplimiento de cuáles derechos constitucionales del habitante.

Si bien identificamos que dicha matriz en realidad no parece haber sido producto de una definición concertada y superior por parte del Ministro y de los jerarcas de las instituciones del Sector, sino una integración o sumatoria de los programas que cada institución y el mismo MAG ya manejan internamente para efectos de sus Planes Anuales Operativos, PAOs, también es cierto que constituye un ejemplo digno de resaltar por cuanto los recursos disponibles -no importa quién los administre- para resolver los problemas de poblaciones objetivo comunes en cada sector de actividad deben ser objeto de dirección política por el Ministro rector del ramo o sector, en este caso el Ministro de Agricultura y Ganadería.

Un Presidente de la República que llegue desconociendo esto, contribuirá a entorpecer lo que la Constitución y al menos las dos leyes referidas, LGAP y de Planificación Nacional, establecen como marco superior para el excelente gobierno. De aquí, reconocer esto por todos y saber exigir de un Presidente o de sus propios ministros por el debido cumplimiento de ese marco superior disponible para el excelente gobierno, hay un muy pequeño paso que dar.

Sector Ambiente, 2004

La problemática ambiental vista en forma simplificada pero realista, es la siguiente: toda comunidad y empresarios cualesquiera, se enfrentan a una situación ambiental en su área o región, y del país como tal.

El Art. 50 de la CP no es bien servido por la desarticulación total que ha caracterizado al conjunto de ministerios e instituciones que tienen obligaciones convergentes y complementarias en materia ambiental:

- El MINAE, como Cartera del ramo;
- MIDEPLAN, como articulador del Sistema de Dirección y Planificación en su total conjunto;
- El ICAA, por el uso y protección del recurso hídrico, así como por los efectos sobre los demás recursos naturales de su actividad de recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;

- El ICE, por la producción eléctrica y el uso y protección del recurso hídrico;
- RECOPE, por la importación, procesamiento y distribución de combustibles;
- INCOPESCA, por su labor promotora en cuanto a uso, conservación y protección de los recursos marino costeros;
- El ICT, por su competencia promotora del uso de parques nacionales y reservas forestales, y de la zona marino costera, y de construcción de infraestructura, para fines turísticos;
- SENARA, por su competencia en aguas subterráneas y de usos del mismo recurso superficial o subterráneo;
- El IDA, por el impacto de su actividad agraria en el uso y conservación de reservas forestales, de la biodiversidad y de los suelos y demás recursos naturales del país;
- El INVU, por su competencia de ordenamiento urbano y protección concomitante de las zonas de recarga hídrica;
- El MAG, por el impacto de sus actividades o competencias legales de investigación y promoción productiva agropecuaria sobre los usos y conservación de suelos, bosques, vida silvestre, así como sobre el recurso hídrico y los recursos marinos, costeros y humedales;
- El MSalud, en lo pertinente a lograr que los programas de salud pública dirigidos a la población, particularmente la vigilancia sobre los efectos contaminantes de aguas negras y residuos industriales, coincidan con los dirigidos al ambiente humano a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25, LOA)
- El MOPT, en cuanto al efecto sobre el ambiente humano del control de emisiones de los vehículos automotores;
- El MEP, en cuanto al fomento sistemático de la variable ambiental en los proceso educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, hacia una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible;
- El IFAM, por sus vinculaciones con el régimen municipal, buscando la contribución deseable de las municipalidades en uso y conservación de recursos naturales, dentro del más absoluto respeto a su autonomía constitucionalmente otorgada.

Es un hecho que todos los ministerios e instituciones autónomas nacionales arriba mencionadas, tienen o administran actividades y programas con proyección directa en el Sector Ambiente.

El órgano rector de éste, es el Ministro de Ambiente conjuntamente con el Presidente de la República, o sea el Poder Ejecutivo del ramo o sector. La solución a los problemas de integración o articulación no se darán, como algunos han pretendido con el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico que se discutía en el 2004 en la Asamblea Legislativa, trasladando todos esos departamentos o direcciones al MINAE para que aquí estén sujetos a una dirección jerárquica unitaria, la del Ministro como jerarca del Ministerio.

Incurrir en tal trauma institucional no es necesario en el esquema costarricense de sectores de actividad sustentados en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación Nacional. ¿Por qué?

Basta con entender lo que ya se ha sustentado insistentemente en este texto: que las instituciones realmente "administran" actividades y programas cuyo responsable político es el Ministro del ramo, el cual tiene simplemente que ejercitar una dirección política sobre las ACTIVIDADES de tales entes, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción -vía Consejo de Gobierno- a las juntas directivas de entes que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices. Esta es la naturaleza vista del Art. 99 de dicha LGAP. Así de simple.

Puede entenderse, entonces, que la noción costarricense de Sector de actividad es muy particular pues implica una visión y funcionalidad o proyección sistémica, interinstitucional. Es

decir, cada Sector de actividad está constituido por la totalidad de instituciones y actividades/programas de todo ministerio y ente autónomo con proyección en dicho campo o Sector particular, bajo la dirección del Ministro rector respectivo. Los Sectores en su total conjunto tienen sustento en el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial creado por Decreto Ejecutivo desde 1979 -aunque diseñados y activados desde 1977- hasta el de 1983, aun vigente.

> Este total conjunto del Subsistema sectorial, se complementa con el Subsistema de Dirección y Planificación Regional impulsado desde 1976 también. Ambos, son parte del Sistema Nacional de Dirección y Planificación.

Para quienes hilan muy delgado conceptualmente hablando, cada Sector constituye así, en realidad, un *subsubsistema* del Subsistema sectorial. Pero, la importancia de reconocerlo radica en generar conciencia entre académicos, analistas e investigadores, que ya la noción de Sector en Costa Rica es SISTÉMICA pues es tan "transversal" como lo exijan las circunstancias de las ACTIVIDADES objeto de direccionalidad por parte del Ministro rector respectivo.

Esto significa que hay Sectores menos complejos como el de Vivienda, y quizás el de Comercio Exterior, constituidos por instituciones que en casi un cien por ciento tienen ACTIVIDADES legalmente definidas en sus respectivas leyes de creación propias de esos campos de actividad. Casi ninguna institución, sin embargo, se ubica químicamente pura en un solo campo de actividad.

Fortalecimiento de 60 unidades de planificación, ¿cómo lograrlo con pocos profesionales en MIDEPLAN?, 2005

El ministro de Planificación Nacional Jorge Polinaris, nos invitó a una reunión en MIDEPLAN con sus directores generales. Nos confió su deseo de dejar consolidadas al menos 60 unidades de planificación institucional antes del 2006, pero confesó que con los ochenta profesionales que tenía en MIDEPLAN, no iba a poder cubrir tal cantidad de oficinas en el tiempo que le quedaba.

Nuestra reacción fue simple y precisa: sí pueden. Todo lo que tienen que hacer es pedirle al Presidente Pacheco apoyo para decretar de inmediato la sectorialización gubernativa, y exigir de los ministros que asuman su papel de dirección o rectoría política. MIDEPLAN les ayuda también de inmediato a constituir las respectivas oficinas sectoriales de planificación (lo cual de paso no cuesta mucho pues pueden integrarse con profesionales de las distintas instituciones del Sector, como lo ha hecho siempre la Secretaría Subsectorial de Energía, con funcionarios del MINAE, Recope e ICE).

Una vez creadas éstas en apoyo de cada ministro sectorial, MIDEPLAN podrá dedicar el esfuerzo de sus ochenta profesionales a fortalecer dichas oficinas, inclusive en su capacidad para ser ellas quienes fortalezcan a las respectivas unidades de planificación institucional de cada sector, tal y como hicimos en 1976 y en adelante con exactamente la misma estrategia, según narramos páginas atrás.

El ministro Polinaris estuvo realmente sorprendido y agradecido, pero el asesor legal de entonces de MIDEPLAN, preguntó con gran simplismo e ingenuidad: “don

Johnny, eso es excelente y me parece una vía super adecuada y novedosa. Pero mi gran duda es sobre qué base fundamentaríamos pedirle al señor Presidente el nombramiento de los ministros como rectores de sector". **El propio Ministro reaccionó con energía y firmeza, y mucha molestia, y contestó por nosotros:** "Lo que don Johnny nos está diciendo es que eso ya existe, está en la Ley General de la Administración Pública y simplemente no lo hemos reconocido ni utilizado. Todo lo que hay que hacer es exigir que se aplique!".

Regionalización del desarrollo, 2006

El joven ministro de planificación Kevin Casas, eliminó en mayo del 2006 las oficinas regionales que MIDEPLAN había reactivado en el Gobierno anterior para apoyar a los consejos regionales de desarrollo, puestos a funcionar muy limitadamente por el Gobierno anterior, sólo para atender asuntos de desarrollo social bajo el ámbito de trabajo del Consejo Social del Gobierno. Constituido sólo por directores regionales, no incluyó ni representantes municipales ni de la sociedad civil, y era un foro multitudinario-colegiado que no permitió discutir a fondo y sopesadamente los problemas sociales de cada región o provincia, y acordar planes viables para enfrentar la pobreza y desigualdad.

Sin embargo, funcionaron un par de años acompañados por MIDEPLAN. El Ministro Casas argumentó en su momento que con ello le había ahorrado al Fisco 400 millones de colones que costaban esas oficinas.

¿La paradoja? Que nunca pensaron ese Ministro, ni el Presidente Arias Sánchez ni el Ministro de la Presidencia Rodrigo Arias, que hacer eso significaba ni más ni menos que dejar los billones de colones de gasto público de ministerios y entes autónomos con proyección regional sin ninguna articulación, por débil que fuera. Ello implicó, hasta la fecha, que cada institución sigue ejecutando como quiera y sin esforzarse en una integración aunque mínima de prioridades y poblaciones-objetivo. Y sin un organismo con vocación y competencia para ayudarles a lograr una articulación mínima, por lo menos, como lo es MIDEPLAN. Es en gran parte por ello que los problemas nacionales que se dan en el territorio, no se entienden, no se confrontan y menos se solucionan.

El Sistema Nacional de Planificación existe desde 1974 para confrontarlo y solucionarlo, pero su órgano central abdicó de esa obligación legal sin que nada pasara, salvo nuestras críticas públicas del momento.

La ineficacia de consultorías internacionales despistadas del contexto costarricense, 2004 y 2009

En el 2004 realizamos la consultoría referida párrafos atrás para el BID en apoyo al Sector Ambiente, utilizando un marco referencial que habíamos elaborado en el 2002 en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas sobre una estrategia viable de desarrollo sostenible para Costa Rica, con gran fundamento en un reconocimiento integral de la excelente Ley Orgánica del Ambiente, LOA, y la del propio Ministerio de

Ambiente y Energía, mas todas las demás de recursos naturales. Hubo una contrapartida de consultoría externa, y el jefe de la Misión, un agrónomo colombiano, desconocía los alcances de la figura de Ministro sectorial o rector en Costa Rica, e insistía en plantear la necesidad de fortalecer al MINAE como "ministerio rector".

Se dio una confrontación cuando los profesionales nacionales, ante una azorada e incrédula posición suya en cuanto a que "no era posible tal figura de un ministro con semejantes poderes él sólo", nos vimos obligados a explicarle firmemente que primero, la figura de ministerios rectores en América Latina había sido un fracaso porque ningún individuo cargaba responsabilidad por los aciertos o desaciertos de su gestión gubernativa, y segundo, que en Costa Rica la Constitución Política y la LGAP así lo ordenaban con absoluta claridad, y si bien reconocíamos que ello no era de aplicación ordinaria, la consultoría era para clarificar ese escenario de normatividad nacional y darle viabilidad política ante las autoridades del Gobierno de turno. En consecuencia, **dicho consultor no tuvo más remedio que aceptar, al menos formalmente, no sabemos si conceptual o teóricamente, que "esa" era la figura o concepto a manejar en Costa Rica** durante su permanencia en el Proyecto, y no otro.

Los funcionarios del MINAE de alto nivel, estaban familiarizados con el término de rectoría política, y el propio Ministro Carlos Manuel Rodríguez, llegó a entenderlo y a sentirse cómodo, de manera que su propio involucramiento en el proceso facilitó que al menos formalmente, de nuevo, lo que se siguió manejando y hasta incorporando en un proyecto de Decreto del Sector Ambiente que el suscrito elaboró, fuera la figura y perfil del "ministro rector de sector".

Una casi reiteración nociva de lo anterior de pésimas consecuencias para el país, ha sido la tan conocida reforma del Sector Salud, la cual erradamente ha enfatizado, inclusive con fondos millonarios del Banco Mundial mitad préstamo mitad donaciones, el objetivo principal como uno que "busca fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud", desconociendo totalmente sus propulsores y ejecutores que la noción de rectoría, asociada a la competencia de dirección constitucionalmente normada en el artículo 140 inciso 8 como hemos explicado en el presente estudio, y en la LGAP, es indelegable en un órgano distinto del Poder Ejecutivo, o sea Presidente con el respectivo ministro.

Pero las contrapartes nacionales en MIDEPLAN y en el MinSalud, han aceptado semejante distorsión e ilegalidad por falta de conocimiento serio o sólido en el tema. Se han creado así "áreas rectoras" que nunca podrán serlo en la praxis pues es imposible ni que los directores de área del MinSalud ejerzan la potestad de dirección como corresponde, ni que los directores de la CCSS y del mismo AyA y otros entes menores del Sector Salud, acepten semejante

intromisión de tecnócratas en el manejo de sus "asuntos institucionales". Pero todos los que opinan sobre esa reforma, parecen sentirse cómodos en tanta ignorancia e incumplimiento, **aun cuando la reforma ha sido mínima y de casi ningún impacto en el desempeño real del Sector** como tal ya que la única forma de lograrlo, es a través del ejercicio personal y directo de quien funja como Ministro, y vía directrices con el contenido inconfundible de Metas y Tipos de Medios según el artículo 99 de la LGAP.

En este mismo orden de cosas, la Ministra de Salud Maria Luisa Avila, encargada en la Administración anterior también del Sector Lucha contra la Pobreza cuando Fernando Zumbado dimitió, se vio enfrentada a un cuestionamiento del Semanario Universidad a fines del 2009, obre el por qué del incumplimiento tan elevado de la Caja del Seguro Social en cuanto a sus metas en el Plan Nacional de Desarrollo en el 2009, apenas cerca de un 30%. La Ministra contestó que ella sólo era coordinadora del Sector, y que la Caja tenía un jerarca que era el Presidente Ejecutivo y que "le preguntaran a él".

Al periodista le faltó conocimiento para hacerle un gran servicio al país, como a tantos en este país, y no le sostuvo que ella era Ministra rectora del Sector, y en tal condición era importante preguntarle cuáles directrices había enviado a la Junta Directiva de la Caja, no a su Presidente Ejecutivo, para ordenarle la ACTIVIDAD, imponiéndole las METAS y TIPOS DE MEDIOS que aseguraran preventivamente que la Caja cumpliría, o sea que organizaría y planificaría sus esfuerzos internos para cumplir con las "metas" en el PND. Podemos imaginar la respuesta de la Ministra en aquel momento y hoy si alguien se atreviera o supiera abordar el asunto, aparte de nuestros propios cuestionamientos investigativos y en página 15 del periódico La Nación. Pero no se dio formal ni explícitamente, ni se han dado al presente, con el resultado de que la Caja sigue exhibiendo crecientes limitaciones e incumplimientos en su misión sin que el Gobierno de la República, o sea el Poder Ejecutivo del ramo, asuma o sea cuestionado por al menos medios de comunicación y legisladores de Oposición, sobre estos incumplimientos que tanto afectan el derecho a la salud de los costarricenses.

¿Moraleja, conclusión? **Tantos millones de dólares invertidos en una reforma institucional cuya columna vertebral debía haber sido lo que la Constitución Política y la LGAP plantean sobre dirección política** por parte del Poder Ejecutivo con respecto a los entes autónomos, no sobre lo que consultores extranjeros que desconocen nuestro régimen jurídico, con la complicidad de funcionarios nacionales que también lo desconocen o prefieren ignorarlo**, logran instrumentar cambios cosméticos si acaso justificando sus altos salarios pero definitivamente no contribuyendo a mejorar en la realidad de las cosas** el nivel de eficacia del Sector en su conjunto ni de sus instituciones en particular. O sea, mejorar la salud universal de la población.

Sin embargo, no ha habido el menor esfuerzo, conciencia o ética de tantos involucrados, incluidos medios de comunicación y sus editorialistas al menos, de distinguir cómo un ministro, cualquiera aunque más el responsable de un sector tan vital y enorme como el de Salud, debe llegar sabiendo a lo que va, y prestar el juramento constitucional consciente de lo que significa el artículo 140 de dicha Constitución. Y, cómo ello determina la idoneidad y eficacia con que realice su labor superior de dirección política con respecto a todo un Sector de actividad para lograr que funcione como un

reloj, y la población vea colmada su expectativa de satisfacer sus derechos constitucionales en el mejor espíritu del país solidario y de bienestar en dicha Constitución configurado.

•

Hasta aquí, los casos que hemos vivido y que permiten reconocer situaciones reales que han sido y son susceptibles de adquirir una fisonomía y funcionamiento real mucho más efectivo y de mayor impacto agregado en la solución de problemas nacionales con los mismos recursos públicos disponibles, si sólo se entendiera y ejercitara por unos cuantos individuos clave ese arsenal constitucional-jurídico para el excelente gobierno con que el país cuenta desde hace treinta y siete años, concretamente a partir de la aprobación en mayo de 1974 de la nueva Ley de Planificación Nacional, y de 1978 con la LGAP en su régimen de dirección gubernativa sobre entes autónomos.

Lo que consideramos esencial para Costa Rica, es que se entienda y respete el Régimen de Derecho que existe. En materia de dirección y planificación públicas, son las leyes referidas atrás las que ordenan y tienen que imperar.

No es posible ni deseable improvisar caprichosamente diseños de "esquemas colegiados de toma de decisiones" en los que nadie asume responsabilidad unipersonal por nada, sólo porque los actores con poder de decisión en un determinado momento -ministros, por ejemplo, o los funcionarios técnicos que los asesoran- no tienen conciencia o conocimiento sobre estos mandamientos legales y constitucionales, mas tampoco tienen la formación disciplinaria de rigor -pueden ser médicos, arquitectos, abogados, ingenieros, o cualquiera que no corresponde al campo particular de una rigurosa disciplina de administración pública articulada con el exigente campo del derecho público y administrativo- y entonces incurren en la tradicional improvisación de diseños ocurrenciales a partir de la percepción fáctica de cada quien, totalmente desarraigados o desinformados en cuanto a esos más rigurosos y especializados conocimientos y, sobre todo, esos marcos jurídicos superiores de obligada observancia, o muy frecuentemente como hemos denunciado, con motivación en definiciones o esquemas foráneos que no han sido viables ni aplicados en los propios países de donde esos autores son originarios y menos contemplan las particularidades del fenómeno sociopolítico y jurídico costarricense.

Muchas instituciones públicas en Costa Rica, muchos ministerios, muchos reglamentos de sus leyes constitutivas, muchas reorganizaciones inclusive aprobadas por MIDEPLAN, muestran esa huella de improvisación e infundamentación administrativa-jurídica que precisamente ha producido tanta desviación operativa o funcional de instituciones, funcionarios y jerarcas políticos durante tantas décadas en Costa Rica, impidiendo generar mayores resultados con respecto a los derechos constitucionales del habitante. **Se trata de una praxis que hay que erradicar cuanto antes pues sus consecuencias son nefastas para el desarrollo del país en su total conjunto.**

El poder político formal da la autoridad para tomar decisiones superiores. La arbitrariedad o la mala formación de quienes toman decisiones o de quienes los asesoran, muchas veces lleva a pensar y validar por muchos, que un ministro, o un presidente de la República, realmente tienen derecho a ser tan arbitrarios como deseen, inclusive dándole la espalda a pautas constitucionales y legales superiores que obligan a no ser arbitrarios. Si no se reconocen estas pautas superiores, la arbitrariedad y la improvisación resultan entonces, por desgracia para el país, prácticas frecuentes y nocivas sin que muchos se percaten de ello.

El país que tenemos puede ser aun mejor. Sólo toma que dejemos la indolencia a un lado, y los recelos intelectuales, y reconozcamos cómo

> hemos fallado en entender y administrar el excelente modelo de país solidario y de bienestar que se nos legó en la Constitución de 1949.

El Capítulo siguiente, proporciona un análisis ejemplificativo que creemos no deja lugar a dudas sobre las bondades del abordaje teórico-conceptual y metodológico que en este estudio ofrecemos para una fiscalización evaluativa de la Hacienda Pública, realmente eficaz aplicando la teoría nacional sobre la materia. No ignorándola o pretendiendo encontrarla en fuentes externas que no se han preocupado por investigar o estudiar la situación costarricense en esta materia con la rigurosidad científica con que debe hacerse.

Capítulo 4 **EJEMPLIFICACION DE UNA DESEABLE EVALUACION INTEGRAL DE EFICACIA Y EFICIENCIA GUBERNATIVAS SEGÚN OBJETIVOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES NACIONALES, REGIONALES, SECTORIALES E INSTITUCIONALES**

En el contexto de este peregrinaje nuestro como analista, investigador, docente, funcionario público muchos años, y autor, es significativo traer a colación para efectos del presente estudio un análisis que desarrollamos en nuestro primer libro *Administración Pública,* referido en el Capítulo anterior y publicado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica en 1980, el cual propuso un diseño teórico-conceptual y una vía de reordenamiento de la institucionalidad de este país por sectores y regiones que sigue teniendo, ante su inaplicación integral o, más bien ante la indiferencia de todos en el país por comprenderlo y contribuir a que funcione óptimamente –pues ha funcionado a medias como hemos hecho ver y se demostrará concretamente en esta sección-, una vigencia teórica, orgánica y funcional incuestionable.

Los sectores existen de hecho, aunque de derecho se les ha reglamentado aunque de maneras inconsistentes e ineficaces en el Gobierno anterior y en el presente. Las regiones existen también de hecho, aun cuando los gobiernos insistan en desconocerlas como ámbitos reales de desarrollo en los que no sólo funcionan los pobladores del país con sus tantas necesidades insatisfechas y sin voz, sino direcciones regionales de ministerios y entes autónomos vía miles de funcionarios públicos que actúan sin la menor idea la mayoría, y con conciencia muchos de ellos, de cómo podrían mejorar su desempeño si se les hiciera pensar "sectorial y regionalmente" en el contexto de sus funciones operativas y de la misión legal que las sustenta.

El lector sabrá valorar la importancia de este desarrollo conceptual que está todavía por reivindicarse. [35]

El lector habrá apreciado en su lectura, que estas nociones, esquemas y procesos aquí presentadas, siguen teniendo un valor teórico-conceptual y analítico por cuanto develan situaciones y procesos que existen de hecho, y con visos de derecho aunque vía débiles e incoherentes decretos ejecutivos de distintos gobiernos, y que requieren ser reconocidos y comprendidos en toda su magnitud funcional u operativa en punto o de cara al ejercicio consciente y explícito de las competencias de **dirección, de planificación, de organización pública y social**, y de manera especialmente estratégica en el contexto del presente estudio sobre fiscalización de la Hacienda Pública, en materia de **control y evaluación de procesos públicos y sociales**.

Véamoslo si no, en la siguiente sección.

Consideramos igualmente útil en este punto, proporcionar dos ejemplos, en dos dimensiones de especificidad distintas, de lo que en materia de ambiente y de seguridad social (lucha contra la pobreza) es indispensable y viable entender y aplicar de inmediato si sólo se tiene el enfoque correcto y el ejercicio de un liderazgo político que no requiere

---

[35] *Administración Pública,* de Johnny Meoño Segura, EUCR, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1980, 1ª edición. El texto transcrito se toma del Cap. V páginas 176-181.

de reformas constitucionales o legales para "producirlo". Se trata de dos campos o sectores de actividad clave para el desarrollo del país y con un marco legal exhaustivo pero desordenado en su percepción y administración operativa (recuérdese el mandato en la CP, art. 140 inciso 3).

A estas alturas de nuestra producción intelectual e investigativa, es totalmente necesario y metodológicamente válido incorporar, tal y como argumentamos en la sección anterior, ideas y planteamientos producidos a lo largo de nuestra vida laboral y académica no de manera dispersa, pero sí respondiendo a objetivos de investigación específicos vinculados con áreas temáticas distintas.

El común denominador en nuestros estudios ha sido, siempre, la variable *dirección y planificación de procesos,* pues son éstos los dos factores más determinativos del grado de éxito en la actividad gubernativa de conducción del desarrollo del país. Si no se dirige y planifica conforme el ordenamiento constitucional y legal ya exhaustivamente analizado en este texto, no se logrará la conversión del modelo-país constitucionalmente configurado, en realidades concretas al alcance de los individuos y la colectividad costarricense como un todo.

El presente estudio busca proporcionar un sólido marco de referencia para que se entienda que la labor de fiscalización de la Hacienda Pública, y de paso la defensa de los derechos del habitante, no puede seguir tan desenfocada de nuestras realidades jurídicas, institucionales y sociopolíticas, reconociendo sólo a medias conceptos y mecanismos nacidos en Costa Rica, pero buscando en fuentes foráneas o extranjeras explicaciones a su funcionamiento, ya que estas explicaciones nunca se encontrarán pues no responden ellas a lo normado, diseñado y ajustado en Costa Rica en materia de conducción de procesos institucionales y sociopolíticos que permitan alcanzar el ideario país según la Constitución Política.

Evaluar, en consecuencia, exige mucho más que mero conocimiento academicista de lo que tratadistas y autores y fuentes renombradas en el mundo plantean. Requiere, en primer lugar, reconocer lo que nuestro ordenamiento normativo superior existente, y nuestros planteamientos teórico-conceptuales autóctonos, definen sobre todo ello. Y, en segundo lugar, requiere definir cómo abordarlo de una manera metodológicamente razonable y también eficaz, de manera que se analicen procesos y resultados concretos en manos del Gobierno y sus instituciones, y su impacto directo y real sobre el estado de satisfacción o disfrute por los habitantes de este país, de sus derechos constitucionales según Constitución y su perfeccionamiento a nivel de sistema de leyes debidamente sistematizadas y jerarquizadas.

En el 2002 incursionamos, al ingresar a la Universidad de Costa Rica a tiempo completo, en el campo de lucha contra la pobreza en una comisión que el Rector Gabriel Macaya había organizado para proporcionar al país y al Gobierno un planteamiento realista e integral sobre materia tan importante. La Comisión, ya con

nuestro aporte, produjo un planteamiento de gran profundidad y enfoque pues articuló lo social con lo económico, y lo sociopolítico, además de lo jurídico e institucional. [36]

De nuestro aporte, hemos publicado una versión resumida como artículo científico en la Revista de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas, Volumen XXV, enero-diciembre 2007, Número 1, publicada en setiembre 2008.

También a fines del 2002, produjimos un primer trabajo investigativo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, a solicitud de su Director, el Dr. Justo Aguilar Fong, en materia ambiental. Se intituló *Hacia una estrategia ambiental nacional,* y luego publicamos un resumen de la misma en la misma Revista de Ciencias Económicas, Vol. XXVII Número 1, de enero-junio 2008. Se trató de una investigación propositiva que motivó un proyecto con aportes financieros del BID en apoyo del MINAE, para elaborar una **Estrategia Nacional Ambiental**, en la que colaboramos como consultores.

En ésta, llegamos a un nivel muy operativo de lo que planteamos que deben ser **Metas y Tipos de Medios** como contenido de las políticas gubernativas o públicas, y con pleno fundamento en lo que hemos insistido solitariamente que es la mejor definición de "políticas públicas" en América Latina: el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública de 1978.

Se trata el ambiental, de un sector sumamente complejo por el número de leyes e instituciones involucradas, pero logramos proporcionar el diseño articulado y jerarquizado que hemos promovido durante más de tres décadas, del sistema de leyes que han estado llamadas desde su misma promulgación legislativa a "bajar a tierra" los derechos de los habitantes en la Constitución.

Procedemos ahora por conveniencia y oportunidad académica en esta investigación presente, a recuperar algunas partes de ambos trabajos originales del 2002, en el contexto del presente estudio sobre fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica, toda vez que facilitan ellos un marco referencial totalmente adecuado para fortalecer nuestros análisis y tesis presentados en este estudio.

Estas tesis han girado alrededor de los ámbitos y variables que deben privilegiarse o prevalecer para que la labor evaluativa por la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes, no siga cayendo en una labor que no ha producido hasta ahora un impacto visible y transformador en la forma tradicional en que decisores, planificadores y administradores o funcionarios de toda disciplina y en toda institución pública, y hasta analistas, medios de comunicación y académicos también de toda disciplina, siguen improvisando año con año sus esfuerzos.

Sabemos con claridad que tales esfuerzos individuales deben ser concomitantes a las competencias que cada quien desempeña, según el cargo y ubicación en la estructura jerárquica de una institución. Hay distintas responsabilidades y dosis de autoridad según

---

[36] Véase *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza. Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa,* Noviembre 2002, Rectoría.

el nivel jerárquico de quienes ejercen **dirección, planificación, organización, control y evaluación** de procesos, recursos, políticas y acciones en general según se desprenden -o según se deben desprender una vez correctamente clarificados y definidos los ámbitos de intervención gubernativa como propiciamos- de los respectivos planes. Sabe ya el lector que cuando se habla de planes en este texto, se habla de planes formales o informales tanto de cada institución pública como de sectores de actividad, regiones de desarrollo y, por supuesto, el Plan Nacional de Desarrollo rigurosamente elaborado como la Ley No. 5525 ordena y permite.

Iniciaremos la ejemplificación demostrativa, con el campo de desarrollo ambiental. Se dijo al inicio de esta sección que esto lo haríamos en dos dimensiones complementarias o nivel de especificidad de las políticas gubernativas a reconocer y perfeccionar. **La primera y más global, es el ámbito o la dimensión constitucional y legal** que, insistimos, ya fija un derrotero de plazo permanente al país y a todos los "tomadores de decisiones" y planificadores y analistas y ejecutores públicos y privados o sociales. **La segunda y más instrumental, es el ámbito propiamente de las "políticas públicas"** entendidas como señalamiento, mediante directrices gubernativas, de las Metas y Tipos de Medios que permitan ordenar la Actividad de los entes públicos y ministerios que se ubiquen en un mismo campo o sector de actividad (LGAP, arts. 27.1 y 99).

La dimensión más estratégica y global por sus fundaciones constitucionales y legales, y por su mayor jerarquía competencial y ámbito orgánico y funcional abarcado, la particularizamos en nuestro trabajo ya referido *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica…*, producido en el IICE en junio del 2009. En él registramos, con ajustes de redacción necesarios para darles el sentido que preconizamos en el mismo estudio, *políticas gubernativas de plazo permanente,* o sea **diecisiete enunciados de política** que delimitan con meridiana claridad el ámbito de dirección política que corresponde al Ministro de Ambiente y Energía tutelar, conjuntamente con el Presidente de la República según LGAP art. 27.1, y según Constitución Política art. 140 incisos 3 y 8.

La segunda parte del ejemplo a transmitir, está constituida por lo que denominamos el contenido instrumental de políticas públicas o gubernativas, o sea aquellas que mediante directrices ministeriales deben partir de Constitución y leyes pertinentes según su conexividad (Art. 10, LGAP) para identificar y definir las Metas y Tipos de Medios necesarios para ordenar la Actividad de los entes que concurren íntegramente o mediante programas o actividades, en un mismo campo o sector de actividad.

Esta ejemplificación debe delimitar y fundamentar de una vez por todas, al menos desde nuestro aporte de especialista en lo que será el penúltimo trabajo de investigación realizado como académico de la Universidad de Costa Rica en este año de nuestra jubilación, **el contenido de obligada referencia para la Contraloría de la República en su esencial labor de fiscalización y evaluación de la Hacienda Pública. Y de la Defensoría de los Habitantes en su campo competencial**. Que lo consideren así sus jerarcas y sus cuadros de profesionales, no depende de nosotros como investigadores universitarios. Pero, sí establecemos las bases sólidas e irrefutables de lo que deberá ser en algún momento venidero, un asentamiento de responsabilidades por una labor hecha como se debe, o como a cualquiera se le ocurre que "puede ser". **Los resultados concretos**

en cuanto a si se alcanzan o no las condiciones del modelo país solidario y de bienestar configurado en la Constitución Política, hablarán por sí mismo.

El articulado transcrito abajo, constituye un conjunto de enunciaciones coherentes que deben ser punto de partida de partidos políticos y decisores, fiscalizadores, académicos, medios, como fuente de "larguísimo plazo" de la estrategia de desarrollo del país. El lector no tendrá problemas en distinguir con absoluta claridad los escenarios presente y a *imaginar* según se enmarquen los esfuerzos de desarrollo del país en este marco referencial superior, o se sigan guiando por las visiones y prácticas prevalecientes.

Diecisiete enunciados de política de plazo permanente en materia ambiental. Ámbito ineludible del Ministro rector de Ambiente; y de la Contraloría General de la República para fiscalizar y evaluar, y de la Defensoría de los Habitantes para tener claro cuáles conjuntos de derechos debe defender. ¿Lo toma alguien en cuenta en su trabajo diario?

El lector puede revisar en la página Web del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, el estudio completo de donde inspiramos el siguiente recuento. En ese estudio del 2009 referido en un párrafo anterior, el suscrito investigador identificó e incorporó un conjunto de 277 artículos constitucionales y legales según el claro esquema 1 ofrecido previamente en la sección de Antecedentes, e intitulado *Un esquema sistémico que hace simple lo complejo: el vigente pero ignorado modelo país y la estrategia de desarrollo de largo plazo.*

También desarrollamos en ese trabajo del 2009, la noción de **Prospecciones,** ocho en total, con el fin de dramatizar lo sencillo que sería visualizar y adoptar una estrategia integral de conducción del desarrollo del país. Las Prospecciones posibilitan que todos los operadores políticos, y hasta *sociales,* tengan claros los preceptos estratégicos que permitirían entender la lógica, razonabilidad y jerarquización conceptual, competencial y funcional de esas 277 normas constitucionales y legales que ya constituyen ese marco superior de políticas de largo plazo que tantos insisten erradamente, incluida la Contraloría en su Memoria 2008 como se señaló previamente, que "hay que consensuar para incorporar en una nueva Ley como otros países han hecho".

Veamos la Prospección pertinente a lo ambiental.

Prospección estratégica 5

Los partidos políticos y el Gobierno de la República están obligados a incorporar en todas sus propuestas y/o definiciones formales de a) estrategia y de b) políticas públicas

o gubernativas de largo, mediano y corto plazo, como marco fundamentador o motivador complementario de la enunciación constitucional del artículo 50, las siguientes disposiciones normativas, y siempre aplicando en tales definiciones formales la noción de política enunciada en el artículo 99 de la LGAP, so riesgo de ser recusadas por cualquier habitante, grupo u organismo fiscalizador (o sea, que toda directriz gubernativa debe motivarse en dicho artículo y, en lo correspondiente según la ACTIVIDAD o ACTIVIDADES a ordenar, en las normas que se enuncian a continuación **pero vistas -pues ésta es la precondición para entenderlas unitaria e integralmente como un *sistema normativo-conceptual* según nuestro enfoque- en su intrínseca jerarquización, convergencia y/o complementariedad *normativa y competencial*:**

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

> **Nota metodológica:** [37] se presenta el siguiente conjunto de enunciaciones globales o estratégicas tomadas de dicha Ley, con variaciones de *redacción ejemplificativa* aplicadas por el autor del presente análisis. Este complejo campo o sector de actividad resulta a nuestro juicio más comprensible y políticamente *asible* para efectos de su dirección política unitaria e integral, toda vez que la noción de ORDENAMIENTO TERRITORIAL tiene en la Ley Orgánica del Ambiente un alcance dilucidador inclusive por sobre la Ley de Planificación Urbana de 1968. Ella permite comprender cómo hay que reconocer la dimensión nacional/global de ese ordenamiento del suelo o territorio con visión estratégica, y cómo luego hay /un sinnúmero de/ normadas intervenciones de otros actores o instituciones en ámbitos más específicos del fenómeno, tales como el INVU, MIDEPLAN, MIVAH, las municipalidades como tales, etc.

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

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

[37] Según el texto original de nuestro estudio del 2009.

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

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

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

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

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

Artículo 4. Son fines del Estado:

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

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

Sobre ordenamiento territorial. (Capítulo VI)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como la dirección, el control, la fiscalización, promoción y el desarrollo en los campos mencionados. Asimismo, deberá realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.
b) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

•

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

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

Hasta aquí, la narrativa entresacada de aquel documento del 2009 elaborado por el suscrito investigador en el IICE. **Queda claro a cualquier lector** que lo que aquí se ha enunciado, como muestra de las 277 enunciaciones de normas superiores consignadas en ese trabajo de hace dos años, no es el marco referencial objeto de evaluación ni de la Contraloría de la República ni de la Defensoría de los Habitantes. Tampoco lo es del control político legislativo que se practica en el país.

La gran pregunta hecha 1previamente en este trabajo que retomamos aquí para dramatizar la importancia del tema y del presente estudio, es: ¿qué fiscaliza y evalúa la Contraloría de la República que augure al país que está cumpliendo con su mandato constitucional de los artículos 183 y 184 y de su propia Ley Orgánica? No es, ciertamente, el modelo país al que toda la Hacienda Pública, nacional y local o cantonal, tiene que estar comprometida a instrumentar o llevar a la praxis.

Aquí, insistimos, no hay "opción política" de cumplir o no. El artículo 194 de la misma Constitución, no deja lugar a dudas. El artículo 98 que define los términos en que los partidos políticos pueden participar "respetando el orden constitucional de la República", tampoco.

Pero, todos incumplen, incluida a nuestro juicio la Contraloría, la Defensoría, y los legisladores, oficialistas o no, en cuanto al control político que la misma Constitución les impone como obligación en varios artículos.

Pasemos ahora a demostrar las derivaciones más operativas e instrumentales que en nuestro enfoque, permitirán "bajar a tierra" los anteriores enunciados de política nacional de plazo permanente, vía directrices gubernativas, o sea **políticas gubernativas o públicas en términos no contemplados por la literatura universal o foránea**, sea proveniente de autores como tales o de organismos internacionales.

Las políticas ambientales derivadas de las anteriores, como marco referencial operativo del Ministro *rector* de Ambiente para dirigir y planificar. ¿Las reconocen la Contraloría de la República y la

Defensoría de los Habitantes? ¿O alguien, incluido el Ministro de turno?

El esquema y variables que en el 2002 visualizamos en la jerarquización normativa y conceptual de la materia ambiental con pleno sustento en la Ley Orgánica del Ambiente, LOA, No. 7554 de 1995, y en el otro marco jurídico superior sobre dirección y planificación referido atrás en este mismo estudio, es el siguiente. El lector puede acudir luego a éste en su versión digital completa en la página Web del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, y explorar el texto completo de dicha investigación:

Ejes que sustentan la caracterización planteada		**Definiciones de ejes estratégicos e instrumentales en materia ambiental** (a elaborar globalmente en el Plan Nacional de Desarrollo y en detalle en el respectivo Plan Sectorial Ambiental)
Eje I		El Plan Nacional de Desarrollo debe definir o enmarcar como uno de sus ejes fundamentales para el desarrollo nacional, la definición formal gubernativa de la política nacional de **ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS**, la cual debe constituirse en la **categoría mayor y envolvente en materia ambiental y con respecto a los aspectos económicos y sociales del desarrollo;** debe a la vez ser su definición superior, responsabilidad estricta del Ministro del Ambiente y Energía en consulta o conjuntamente con el Presidente de la República, y lógicamente aplicando la dosis de aportes y negociación concertadora con sus distintos colegas ministros de todo otro sector y demás jerarcas superiores del suyo propio. Esto exige reconocer las definiciones o caracterizaciones "modelísticas" o prospectivas más globales y determinativas en la materia (de las cuales ejemplificamos abajo, en Sección III), según sus necesarias proyecciones o impactos deseados en los ámbitos nacional, regional, cantonal, y de asentamientos humanos propiamente.
Eje II		Definido lo anterior, corresponde de inmediato definir la *política subordinada* de **PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS** la cual consideramos de una especificidad o detalle mayor con respecto a la anterior. Esta política así como la enunciada en el Eje I, deben complementarse a su vez para llegar a ser operativas en el contexto de la realidad ambiental y socioeconómica del país, con la definición articulada de parámetros básicos en las áreas que se enuncian de seguido y que a su vez exigen un mayor nivel de especificidad.
		Todos los siguientes factores, elementos o áreas constitutivos de la unidad conceptual AMBIENTE según son definidos en la misma LOA, deben también ser objeto de una definición integral, integrada y unitaria dentro de los marcos de estrategia de política superior anteriormente enunciados, o sea en, o bajo, ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAÍS y PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS. De esta manera, se logrará la mejor definición articulada, convergente e

Eje III		interdisciplinaria y transversal, de la unidad conceptual AMBIENTE, y de cómo dichos ***factores menores*** deben contribuir convergentemente a su mayor clarificación conceptual y funcional, y cómo deben ser a su vez aplicados dentro de esa clarificación unitaria: **-AREAS SILVESTRES -RECURSOS MARINOS, HUMEDALES Y COSTEROS -DIVERSIDAD BIOLOGICA -REC. FOREST. –AIRE –AGUA –SUELO -ENERGÍA -CONTAMI NACION -PRODUCCION ECOLOGICA**
Eje IV		Lo que se define o acepta en los anteriores ejes, debe estar sujeto a una rigurosa **EVALUACIÓN DEL DESARROLLO AMBIENTAL EN SU CONJUNTO Y DEL IMPACTO DE DECISIONES Y ACCIONES.**
Eje V		Lo que se evalúe en términos del impacto de decisiones y acciones sobre el desarrollo ambiental del país, debe conducir a la vez al cumplimiento y aplicación de **SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR.** Esto, cerraría los persistentes círculos viciosos de *incumplimientos-impunidad-más incumplimientos,* que se han dado en el país en este campo, pues permitiría realimentar "HACIA ARRIBA" a los distintos decisores y a la opinión pública sobre el grado de cumplimiento de la legislación y política ambiental, por parte de todos..

Veamos… el desarrollo más VALORATIVO y prospectivo de lo anterior con **sustento normativo** básico en la **LOA,** y CIERTAMENTE integrando y articulando con éstas, las normas claras y vinculantes del otro conjunto de leyes sobre ***dirección y planificación públicas***:

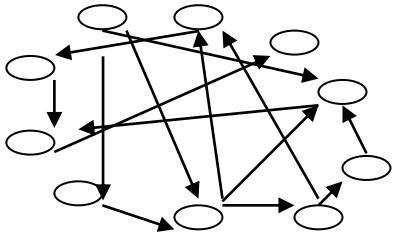
LOS EJES DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL SEGÚN EL ORDENAMIENTO LEGAL VIGENTE

Normas y Ejes tomados de la LOA	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Art. 1	Define AMBIENTE como "el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano"	Es una definición muy global pero indicativa de la interrelación que hay que buscar en la praxis en una estrategia integral de desarrollo del país. Pone el énfasis sin duda alguna, en la simbiosis "ser humano-elementos naturales", y esto nos debe dar un derrotero racional y holístico para su diseño operativo. **El énfasis definitorio de políticas, en consecuencia, debe ser en lo que no se debe hacer del todo** en materia económica y social para no arruinar el uso de los recursos naturales para su uso y disfrute futuro, más que en establecer lo que sí se puede hacer pues esto, en sana lógica y racionalidad política, implicaría involucrar al Ministro del Ambiente en la **dirección protagónica y "confiscatoria" o "usurpadora"** de lo económico y social que está en manos de otros Ministros.
Art. 3	**El Gobierno** fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.	**La clave resolutiva** a nuestro juicio para una aplicación efectiva de toda esta Ley en su excelente normativa, es entender y aceptar por todos que **el concepto de Gobierno** aquí enunciado, debe entenderse como Poder Ejecutivo según Art. 130 de la CP y los Arts. 21 al 31 *De los órganos constitucionales* en la LGAP, y no como lo enuncia el Art. 9 de dicha CP, pues en éste se define Gobierno

		como formado por el Poder Legislativo, el Judicial y el mismo Ejecutivo, no siendo viable que estos tres puedan acordar la formación unitaria y central de esa "voluntad nacional" que haría posible contar con un "conjunto armónico e interrelacionado de objetivos" ambientales. Es decir, se trata de **Gobierno como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo,** que es el órgano gubernativo que en la CP y en la LGAP adquiere las competencias para "fijar" conjuntos armónicos e interrelacionados de objetivos en todo campo de actividad, y a nivel global y articulado. **Tales objetivos los proponemos abajo en su definición medular bajo un diseño que no existe al día de hoy, con sustento también en las muy ricas normas dispuestas –aunque no de manera muy articulada- en esta Ley Orgánica del Ambiente.**
Eje I (sustentado en Arts. 28, 29, 30 y 31 de LOA)	ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS La Ley Orgánica del Ambiente proporciona en su Art. 28, una excelente definición de mayor alcance resolutivo inclusive que la proporcionada en la Ley de Planificación Urbana: *es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial**, tendientes a regular y promover** los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, **con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente**.*	Paralelamente a lo dicho en el recuadro de arriba, reiteramos que cuando en la LOA hay una referencia al Estado como tal, es preciso comprender que el órgano mayor de la Administración del Estado, es el Poder Ejecutivo, y que éste debe asumir su prerrogativa y responsabilidad en primera instancia, en la definición dinámica y complementaria a cualquier marco legal existente, de políticas nacionales que resultan vinculantes para todo otro ente público e indirectamente –según el caso- para las municipalidades. Ciertamente, sabemos que corresponde al Poder Legislativo crear nueva legislación vinculante para el Poder Ejecutivo y para todos en todo campo; igualmente debemos entender que las municipalidades no pueden dictar *políticas*

		nacionales, sino cantonales y supeditadas en gran medida a las nacionales. La definición que esta Ley proporciona de la materia ambiental, la consideramos suficiente y concreta para entender sus implicaciones de contenido y proyección como política nacional que ha de determinar hegemónicamente, dentro de una política de desarrollo integral del país a ser definida en el Plan Nacional de Desarrollo, los espacios para la política social y la económica, así como en su dimensión más específica en los ámbitos regional o provincial, cantonal, distrital y de asentamientos humanos concretos. A esto dedicamos análisis, abajo.
Eje II (sustentado en Arts. 25, 26 y 27 de la LOA)	**PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS** Se trata aquí de dejar sentada la interpretación clara de que aunque en la LOA este "eje" y conjunto de artículos vienen ubicados antes de los indicados en el cuadro anterior, creemos estar en presencia de categorías analíticas de "política pública" de distinto nivel de especificidad, donde esta categoría presente constituye una de un mayor nivel de especificidad o detalle que la de "ordenamiento territorial", y más bien sujeta a lo que se defina en ésta en cuanto al **"todo unitario" de una política ambiental integral. Dice:**: *La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr* ***una mejor salud integral*** *(Art. 25)***.**	Interpretamos que el concepto de "autoridad competente" debe dilucidarse primero con sustento en lo que la CP y la LGAP consignan sobre la figura del Poder Ejecutivo en tratándose de definiciones de política de índole nacional pero de un inexorable impacto a nivel comunitario más que distrital, cantonal o regional –aunque tiene que pasar por desagregaciones en éstos-, y en todo caso enmarcada en la *política mayor* de ordenamiento territorial según definido éste en la misma LOA. Por otro lado, la intencionalidad en esta Ley no es de salud pública como tal, sino de ambiente. Además, corresponde a la SETENA creada por la misma Ley, la evaluación de impacto ambiental de los factores que son taxativamente enunciados en los Arts. 26 y 27 subsiguientes al anterior, y SETENA es una dependencia del MINAE. La direccionalidad de estas políticas de "salud integral" corresponde, a nuestro juicio, a la "autoridad competente" en materia ambiental, o sea al Ministro del Ambiente y

		Energía, no al Ministro de Salud, sin menoscabo de que ambos realicen la articulación más racional de intereses sea a nivel bilateral, o en el seno del eventual Consejo Sectorial de Ambiente y Energía, o del Consejo Social, o del Consejo de Gobierno. O, directamente con el Presidente de la República y el arbitraje de MIDEPLAN.
Eje III (sustentado en Capítulos VII al XVI de la LOA)	AREAS -RECURSOS –DIV. –REC. –AIRE-AGUA-SUELO-ENER- CONTA- PRODUCC. SILVES- MARINOS, BIOL. FOR. GIA MINAC. ECOLOG. TRES COSTEROS Y HUMED. Estas áreas constituyen, a nuestro juicio, los "campos" que HACEN POSIBLE CONCRETAR en el plano operativo de la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales y ambientales, el concepto unitario e integral de AMBIENTE según la definición en Art. 1 de la LOA ofrecida arriba. De esta manera, se satisfaría la necesidad nacional de contar con una definición que imponga una visión única y autocontenida sobre todos los individuos, grupos e instituciones que hoy fragmentan tan espontánea y fácilmente la noción de AMBIENTE y la praxis legal y política-institucional, precisamente dedicándole atención prioritaria unilateral a cada uno de esos campos aquí referidos. El CUIDADO METODOLOGICO está en incurrir en una definición de cada componente que asegure su explícita asociación técnica o sustantiva con los demás componentes, en una especie de ejercicio de "tender puentes" que permita a quienquiera que se posicione en uno de ellos, pasar fácilmente a cualquiera de los demás sin tener que "estar regresando" a aquél del que partió para "seguir" hacia los otros. De esta manera, sostenemos, se resolverán los problemas técnicos y de comunicación que hoy distinguen a las diversas disciplinas u ópticas de los distintos especialistas asociados a cada campo. Una expresión gráfica de lo anterior, sería:	**La LOA,** al incursionar en su rico articulado en el tratamiento definitorio de cada una de estas áreas, **busca esta articulación epistemológica pero no la concreta, aunque sienta bases para ello;** es así como **estaríamos cerca de lograrlo de manera novedosa y realmente visionaria,** si aceptamos que el marco global y unificador de estos conceptos o campos unilaterales, lo constituyen **los dos ejes ordenadores hegemónicos** que la misma LOA define y que nosotros enunciamos con esta intención jerarquizadora y englobante, como Ejes I y II. **Abajo proporcionaremos una clara articulación de objetivos, instrumentos e indicadores de logro y de gestión, siempre a partir de esta LOA** y aplicando los aspectos convergentes de las otras Leyes generales citadas arriba.

		
	PROCEDE PLANTEAR EN ESTE PUNTO QUE EL ***CIRCULO VICIOSO*** CONSTITUIDO HASTA NUESTROS DÍAS POR LA AMBIGÜEDAD DE QUIÉN DEBE EJERCER COMO AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA AMBIENTAL, QUÉ CONCEPTOS SUBSUMEN A CUÁLES EN ESTA MATERIA, Y QUE PENALIZACIONES SE DEBEN PRACTICAR A QUIENES NO ASUMAN SUS RESPONSABILIDADES Y NO RINDAN CUENTAS COMO DEBEN, PODREMOS CONVERTIRLO EN UN ***CIRCULO VIRTUOSO*** EFICAZ DE LOS PROCESOS PUBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL, de acuerdo a lo que de inmediato planteamos en los siguientes Ejes IV y V.	
Eje IV (sustentado en Cap. XVII de LOA; y en varios de los Arts. vistos de la Ley No. 8131 referida arriba)	**EVALUACIÓN DEL DESARROLLO E IMPACTO AMBIENTAL** Este concepto es fundamental para cerrar parte importante del "círculo vicioso" de incumplimientos e impunidad que se viene dando en Costa Rica en materia ambiental y de ejercicio desordenado del poder político superior por todo Gobierno. **Si no hay evaluación de impacto, no hay posibilidad de establecer parámetros para aprobar o para sancionar**. La *rendición de cuentas* así como la *exigencia de cuentas*, son tenues en Costa Rica pues los marcos legales que las establecen con meridiana claridad –las leyes generales arriba señaladas y la misma CP- han sido incumplidos de múltiples formas y no ha habido sanciones claramente establecidas contra gobernantes y jerarcas públicos en general, SALVO AHORA EN LA LEY No. 8131 del 2001.	En materia sustantiva o ambiental propiamente, las normas en la LOA claramente establecen la condicionalidad de la evaluación de impacto en materia ambiental, y en consecuencia el Gobierno a través de la SETENA estaría en condiciones de asegurar que todos los ejes estratégicos e instrumentales aquí señalados y que tienen contenido concreto en la propia LOA, sean adecuadamente evaluados para autorizar acciones o para establecer responsabilidades. **Resulta obvio que la SETENA debe contar entre sus marcos referenciales superiores e infaltables para evaluar**

		ese *impacto ambiental* de manera técnica y racional, y con sentido plenamente articulado y coherente, con los marcos de política superior señalados en los Ejes I, II y III. En cuanto a las competencias y procesos de dirección y planificación, **la misma Contraloría General de la República está llamada a exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento pleno de la Ley No. 8131 en cuanto al PND a través del cumplimiento con los objetivos y metas de éste por parte de los PAO y presupuestos anuales**, ya sea autorizando previamente éstos para el año siguiente, o evaluando y reportando a la Asamblea Legislativa cada marzo el impacto de aquellos en el desarrollo del país según el Plan Nacional imperante -dentro de un nuevo concepto de evaluación expost paralela a la liquidación de los presupuestos, que dicha Ley No. 8131 entroniza. A esto dedicamos análisis prospectivo más abajo. Pero, el Gobierno no puede dejar en manos de la CGR su propia evaluación en ésta y otras materias. El MINAE debe apoyar en esto al Ministro, e igual debe hacerlo el equipo técnico o secretaría sectorial de planificación de que hablamos abajo en Sección III, y MIDEPLAN en cuanto a apoyo externo del Ministro y para apoyo al propio Presidente en cuanto a seguimiento y evaluación del PND.
Eje V (sustentado en Caps. XIX, XX y XXI de LOA;	**SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR** La inminencia de sanciones legalmente establecidas a individuos concretos, sea por incumplimientos normativos en materia ambiental según la LOA y las demás leyes específicas	Si: **a)** quien busca realizar proyectos de alguna naturaleza que afecten el "ambiente" en las formas legalmente normadas, incumple de previo o en la ejecución del proyecto o actividad y enfrenta sanciones sea de impedimento de inicio de éstas o

y en Título X de Ley No. 8131)	sobre cada campo particular enmarcado en aquélla, sea por incumplimientos políticos y gerenciales de las leyes sobre dirección, planificación y presupuesto, constituye el *factor determinativo* que puede producir la inflexión definitiva en el círculo vicioso de incumplimientos e impunidad, al menos en materia ambiental. **Estamos ante una extraordinaria circunstancia histórica que obliga –y motiva en nuestro caso- al reconocimiento nacional de cómo estas Leyes referidas en materia ambiental y de dirección, planificación y presupuesto, admiten esa interpretación y aplicación articulada y convergente sin dejar lugar a dudas de que Costa Rica ya cuenta al día de hoy con un marco legal superior** que permitirá superar la barrera del inmovilismo, la desidia y la falta de transparencia en los procesos públicos y privados que determinan la calidad de nuestro desarrollo sostenible.	de suspensión o cancelación de las mismas, y si **b)** quienes tienen competencias decisorias claras y concretas, cada quien en su ámbito de responsabilidad, en la definición de políticas y en la vigilancia específica de su ejecución, tienen que dar cuentas claras y concretas y no las da y por ello deben enfrentar sanciones severas por incumplir proyectos y programas presupuestados, u objetivos y metas del PND, o incurren en omisión de decisiones y directrices oportunas, sostenemos entonces que **c)** el país podrá ver el sol claro en materia de convertir ese círculo vicioso referido, en un círculo virtuoso en el que el "desarrollo sostenible" será finalmente una realidad nacional, al menos con el impacto favorable que ello significará en el contexto de la micro realidad de Costa Rica con respecto al resto del mundo.
	SOSTENEMOS QUE DE ACEPTARSE Y ORDENARSE LOS PROCESOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL DE ACUERDO A LAS VARIABLES Y PAUTAS PREVIAMENTE ENUNCIADAS, EL PAÍS RESOLVERÁ LAS HISTÓRICAS OMISIONES EN QUE FRECUENTEMENTE HAN INCURRIDO EXPERTOS, POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS SUSTANTIVAS DE DESARROLLO, ARTICULADAMENTE CON LAS INDISPENSABLES ESTRATEGIAS DE CONDUCCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA DE LOS PROCESOS CONCOMITANTES QUE LLEVAN A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE AQUÉLLAS.	

A partir de esta sistematización conceptual y prospectiva de lo que el ordenamiento legal disponible en materia ambiental permite, el texto del 2002 proporcionó los siguientes términos de referencia para construir esa deseable Estrategia Nacional Ambiental idónea y viable para el país. Sigue la sección correspondiente de ese estudio del 2002, para una justificada fundamentación de la perspectiva que planteamos en este estudio.

Este Capítulo [38] buscó demostrar la bondad analítica y metodológica del concepto anteriormente visto en Capítulo I sobre la *legalidad para el desarrollo* de que el país sí dispone, pues con sustento en él se proporcionará una base sólida y válida para aproximarnos a un marco referencial convincente sobre los términos mejor fundamentados y viables de lo que puede y debe ser una estrategia nacional ambiental.

Si bien se propuso entonces, abordar en una segunda fase lo que podría ser una recomposición total del marco legal hoy disperso en materia ambiental y del MINAE como tal, este Capítulo presente justifica teórica, conceptual y funcionalmente lo que puede ser esta estrategia en el plazo inmediato bajo los parámetros claros de la articulación del tema ambiental aplicando, precisamente, el marco integrador global de la Ley Orgánica del Ambiente de manera colateral con las otras leyes generales que regulan los aspectos de dirección, planificación/presupuestación, control y evaluación de los procesos públicos.

Veamos de nuevo el ARTÍCULO 3 de la Ley Orgánica del Ambiente:

> ***El Gobierno*** **fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas** destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.

La tesis sustentada en aquel estudio del 2002 es que **ese conjunto armónico e interrelacionado de objetivos orientados para mejorar el ambiente** y para manejar adecuadamente los recursos naturales, **pueden surgir del mismo texto concreto y claro de la Ley Orgánica del Ambiente**, sólo que adecuadamente recompuestos como lo hacemos de inmediato y según anticipamos en el Capítulo anterior.

El cuidado analítico y metodológico a tener presente es incurrir en la necesaria identificación de los distintos niveles de especificidad y de impacto institucional y territorial de las distintas categorías o conceptos que la LOA enuncia.

Con ello, se logra la armoniosidad e interrelación enunciadas en los esquemas en dicho Capítulo, pero que se pierde ya en la estructura temática y propositiva no-jerarquizada de la misma LOA. En adición, es fundamental incorporar en tal definición superior de objetivos lo pertinente al **factor dirección y planificación**, o sea **conducción**, como un objetivo por derecho propio "para el" desarrollo ambiental, ya que su constante omisión por todos sólo contribuye a invisibilizar los requerimientos paralelos en este campo de la "alta gerencia" política y técnica de los procesos de los que depende, en última instancia, la eficaz realización de aquellos objetivos sustantivos en materia ambiental.

[38] Se refiere al documento citado de nuestra producción en el IICE, en el 2002

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, Y CRITERIOS ORDENADORES DE LOGROS

Se debe pensar así, al menos, en cuatro grandes Objetivos Estratégicos que son esenciales para garantizar un abordaje integral de la materia ambiental, así como de la concomitante conducción integral de los procesos que la distinguen.

Estos últimos no deben seguir siendo invisibilizados o, peor aún, improvisados en manos de cualquier empírico o especialista en disciplinas no administrativas o gerenciales públicas. A la vez, **los cuatro Objetivos Estratégicos que proponemos, cubren o incorporan los cinco ejes** planteados en la Sección anterior, y, repetimos, se sustentan en definiciones normativas ya disponibles en la propia LOA sólo que debidamente recompuestos o "extrapolados" según nuestra interpretación constructivista y conexiva.

Una particularidad especial que aplicamos en la identificación de tales objetivos, es la de poner énfasis en lo que son responsabilidades claras y concretas en cuanto al logro de cada uno, pues de esta manera se lograría personalizar la responsabilidad política superior que permitirá, finalmente, confrontar y superar muchas de las debilidades de nuestra "cultura política" identificadas en nuestros diversos estudios y textos. ¿Por qué? Porque al personalizar así la responsabilidad política superior en el Ministro –de éste o de otros ramos-, se producirá una real transparencia y condiciones para una rendición y exigibilidad de cuentas de nuevo cuño que no dejarán dudas en nadie en cuanto a quién merece reconocimiento y quién rechazo o sanciones por no cumplir con el ejercicio efectivo de su liderazgo superior. **Si esto se logra entender y consolidar, estaremos en vías de superar algunos de los peores rasgos de nuestra inhabilitante cultura política.**

Lo fundamental: las definiciones que siguen, se sustentan sólida y literalmente en las definiciones normativas de la misma Ley Orgánica del Ambiente. No hay que recurrir a nuevas leyes, sino aplicar conexiva y constructivamente las que existiendo hoy, permiten realizaciones enormes vía un cambio de visión, enfoque, actitudes y comportamientos.

1. Objetivo para al ordenamiento territorial con finalidad ambiental.

- *El Gobierno, a través del Ministro del Ambiente y Energía y con el debido y obligado soporte institucional del MINAE y de los restantes Ministros y sus Carteras, así como con la más activa colaboración de la sociedad civil, propiciará la mayor armonía entre el ser humano y su medio definiendo y haciendo ejecutar* ***políticas nacionales de ordenamiento territorial*** *que regularán y promoverán la delimitación equilibrada de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, que en conjunto aseguren el aprovechamiento más racional posible de los recursos naturales y la conservación del ambiente sin limitar las opciones de las generaciones futuras.*

1.1 Se aplicarán vinculantemente los siguientes **criterios ordenadores** para hacer operativo dicho Objetivo Estratégico, en el sentido de que el Ministro referido deberá tomar o propiciar, y lograr, **decisiones y acciones específicas** que contemplen lo siguiente:

a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio bajo un claro

criterio de promover el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades mediante el uso intensivo del espacio urbano con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura;

b) Las proyecciones de población y recursos;
c) Las consideraciones ecológicas, productivas y de carga de los ecosistemas más adecuadas para disponer de los recursos naturales, renovables y no renovables, y delimitar de esta manera las actividades económicas más pertinentes, utilizar la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias;
d) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente;
e) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
f) La diversidad del paisaje;
g) La infraestructura existente.

2. Objetivo para la protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos.

- El Gobierno, a través del Ministro del Ambiente y Energía, igualmente liderará y propiciará con el concurso obligado del Ministro de Salud y otros, una situación nacional en la que se logre de manera permanente la adopción de las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral **en el contexto de una protección y mejoramiento también integrales del ambiente en asentamientos humanos.**

2.1 Deberá también dicho Ministro asegurar que se apliquen en la consecución de este Objetivo Estratégico, ***decisiones y acciones específicas*** *que contemplen* los siguientes criterios ordenadores:

a) Promover la investigación científica permanente en materia de epidemiología ambiental;
b) Velar por el control, la prevención y difusión de los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que afecten el bienestar físico, psíquico y social de la población y el equilibrio ambiental:
c) Propiciar el establecimiento de áreas verdes comunales y de recreación, necesarias para el disfrute sano y espiritual de los residentes en los asentamientos humanos;
d) Proteger y mejorar el ambiente humano mediante una planificación y un control integrales en materia de edificaciones, centros de trabajo, sustancias tóxicas o peligrosas y desechos en general, productos y materias que entren en contacto directo con el cuerpo humano, fauna nociva para el hombre, actividades o factores sociales inadecuados para el desenvolvimiento humano.

3. Objetivo para la mejor delimitación posible de "subáreas" ambientales y de cada ecosistema.

- El Ministro del Ambiente y Energía propiciará una situación nacional permanente que se caracterice por la armonía de procesos y resultados pretendidos **de cada subárea y ecosistema** que atiendan o se sustenten en los más esenciales y articulados o armónicos criterios de aprovechamiento y conservación de, y entre: ***áreas silvestres; recursos marinos, humedales y costeros; diversidad biológica; recursos forestales; el aire; el agua; el suelo; la energía como tal y la contaminación*** de todo tipo.

3.1 Deberá también dicho Ministro asegurar que se apliquen en la consecución de este Objetivo Estratégico, ***decisiones y acciones específicas*** *que contemplen* los siguientes criterios ordenadores adecuadamente enriquecidos con el aporte de sus demás colegas Ministros que tengan mandatos y obligaciones en estos campos o subáreas de actividad ambiental (*Nota:* **téngase en mente la aplicación de detalle de los criterios articuladores ofrecidos en el traajo del 2002 referido atrás, concretamente en el Capítulo III en lo pertinente al Eje III y al esquema de interrelaciones intrínsecas que hay que propiciar o tener claras en la definición y manejo operativo de estas subáreas, tanto entre todas ellas como entre subgrupos de ellas**):

a) La conservación de los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos fomentando la activa participación de las comunidades vecinas; promover la investigación científica y el desarrollo de tecnologías que permitan el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales del país; proteger y mejorar en sus ámbitos de cobertura protegidos las zonas acuíferas y cuencas hidrográficas, así como proteger los entornos naturales y paisajísticos de importancia para la cultura y la identidad nacional;
b) El ordenamiento y manejo, para prevenir y combatir la contaminación o la degradación, de las áreas marinas, costeras y humedales, estén protegidas o no por las leyes que rijan esta materia;
c) Proteger y conservar la diversidad de las especies, la diversidad genética en el territorio nacional y la vigilancia de las zonas de reproducción; integrar el manejo de la diversidad biológica a la planificación de cualquier actividad relativa a los elementos del ambiente; proteger y desarrollar técnicas reproductoras de especies endémicas para recuperar su estabilidad poblacional; usar la investigación y monitoria para definir estrategias y programas de protección y manejo de los hábitat o las especies; promoción de estaciones biológicas, y la reproducción controlada de especies silvestres con fines científicos, sociales y económicos;
d) Fijar y hacer cumplir los estándares que aseguren la calidad del aire en todo el territorio nacional a niveles permisibles fijados por las normas correspondientes;

reducir y controlar las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles, de contaminantes atmosféricos, particularmente los gases de efecto invernadero y los que afecten la capa de ozono;

e) Proteger, conservar y, en lo posible, recuperar los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico, igual que proteger los ecosistemas que permiten regular el régimen hídrico, manteniendo el equilibrio del sistema agua a través de la protección de cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas;

f) Proteger la relación adecuada entre el uso potencial y la capacidad económica del suelo y el subsuelo con miras a aprovecharlo al máximo posible sin minar su uso futuro; controlar prácticas que favorecen la erosión y otras formas de degradación; promover al máximo las prácticas u obras de conservación de suelos y aguas que prevengan el deterioro del suelo;

g) Dictar las medidas que favorezcan la investigación, la exploración, la explotación y el desarrollo de los recursos energéticos, sobre todo evaluando y promoviendo la exploración y explotación de fuentes alternas de energía, renovables y ambientalmente sanas; propiciar el aprovechamiento de tales recursos en forma racional y eficiente, de tal forma que se conserve y proteja el ambiente y propicien en conjunto un desarrollo económico sostenible;

h) Prevenir y controlar la contaminación del ambiente estableciendo y operando servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental, para la conservación de cuencas hidrográficas y del suelo, tales como el abastecimiento de agua para consumo humano, la disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales, la recolección y el manejo de desechos, el control de contaminación atmosférica, el control de contaminación sónica, el control de sustancias químicas y radiactivas;

i) Promover los criterios, articuladamente con los anteriores, que permitan el desarrollo más agresivo y masivo de la agricultura ecológica u orgánica como actividad complementaria a la agricultura y la agroindustria tradicional, impulsando la investigación científica y transferencia de tecnología para que haya un adecuado desarrollo de aquélla por la vía privada, buscando detener las consecuencias en el mal uso de los agroquímicos, la contaminación ambiental y el deterioro de los recursos ecológicos.

4. Objetivo para la mejor dirección, planificación y evaluación de procesos e impacto, y sanciones por incumplimientos.

- El Gobierno organizará y ejercitará de la manera más racional y jerarquizada según las fuentes del ordenamiento legal existente tanto ambiental como en dirección y planificación públicas, los mecanismos que permitirán el mejor ejercicio superior y delegado del poder institucional para lograr los anteriores objetivos, aplicando rigurosamente los conceptos e instrumentos que sobre **evaluación del impacto ambiental y sobre evaluación del cumplimiento de ese mismo ordenamiento político superior** esas leyes proporcionan para dirigir con transparencia y para rendir cuentas estrictas sobre el

desempeño de todos los responsables de decisiones y acciones institucionales de acuerdo a los objetivos arriba enunciados.

4.1 Para sustentar lo anterior, el **Gobierno aplicará consistentemente la clara noción de dirección gubernativa superior y de rendición de cuentas** con sustento en la Constitución Política, en la Ley General de la Administración Pública y en la misma Ley Orgánica del Ambiente, articuladamente con las concomitantes nociones superiores de planificación en la Ley de Planificación Nacional, de administración financiera, programación presupuestaria y responsabilidad administrativa en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y de ordenamiento territorial en la Ley de Planificación Urbana y en el Código Municipal propiamente, así como en la misma LOA.

El estudio del 2004 elaborado para el MINAE mediante recursos del BID que hemos referido y transcrito en esta sección hasta el párrafo anterior y que buscó fundamentar la formulación de una Estrategia Nacional Ambiental del Gobierno, proporcionó un desarrollo sumamente elaborado de cómo se debía visualizar la definición de los tipos de METAS y TIPOS DE MEDIOS que hemos venido promoviendo con base en el artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública. Tenga el lector claro el contenido de dicho artículo para que comprenda la motivación que nos ha guiado desde 1978 a considerar que éste debía ser el fundamento conceptual/normativo de la noción de "políticas públicas o gubernativas" en Costa Rica.

Artículo 99, LGAP: 1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de empelar para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

Artículo 100: 1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar su inobservancia.

El presente estudio, pasa entonces a transcribir de aquel otro del 2004 para la Estrategia Ambiental Nacional, ENA, lo que entonces propusimos y desarrollamos como ejemplo de Metas y Tipos de Medios con respecto al recurso natural AGUA.

SECCION 4. AGENDA AZUL. AGUA.

El Programa Nacional del Recurso Hídrico, se sustentará en los siguientes criterios ordenadores de la LOA, y comprenderá las siguientes METAS y TIPOS DE MEDIOS:

LOA, Capítulo XII (el lector puede confirmar que POR ELEMENTAL COHERENCIA JURÍDICA-CONCEPTUAL DE NUESTRO ENFOQUE AQUÍ ABORDADO, utilizamos el fondo proporcionado por el mismo concepto normado en la LOA según el numeral 3.1 inciso e, arriba).

Objetivo Nacional:

AGUA: Promover la definición de parámetros nacionales también, que permitan al país llegar a una situación en la que todos los actores públicos y sociales, incluidos gobiernos cantonales y organismos de cuenca hidrográfica, puedan articuladamente *proteger, conservar y, en lo posible, recuperar* los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico, igual que proteger los ecosistemas que permiten regular el régimen hídrico, manteniendo el equilibrio del sistema agua a través de la protección de cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas

METAS

ASPECTOS BIOFÍSICOS

1. Programa Nacional del Recurso Hídrico.

El Gobierno de la República perfeccionará para mediados del 2005, [39] como parte orgánica de la presente Estrategia Nacional Ambiental, el Programa Nacional del Recurso Hídrico, orientado a hacer realidad el principio de gestión de que el que contamina pierde y el que no contamina gana. Será dicho Programa Nacional la partitura gubernativa que fortalecerá al Ministro de Ambiente conjuntamente con el Presidente de la República en su calidad de Poder Ejecutivo rector del recurso hídrico y de los demás recursos naturales, y en su total conjunto del Sector Ambiente como tal, para que declare y promueva, en forma conjunta con las entidades que tengan injerencia en su gestión, acciones nacionales urgentes de conservación y recuperación del recurso hídrico como parte consustancial del DESARROLLO AMBIENTAL del país. El ordenamiento territorial como Eje Estratégico superior de esta ENA, deberá así orientar el concurso de todos en el ámbito de toda cuenca hidrográfica, para la gestión integrada del recurso hídrico, tomando en consideración los demás recursos naturales y actores sociales pertinentes.

Sobre todo, se partirá de un reconocimiento integral y riguroso de las potestades o funciones del MINAE en materia de recursos naturales, recurso hídrico incluido, según su Ley Orgánica No. 7152 de 1990, así como de la reciente Resolución de la Sala IV No. 2004-01923 de febrero del 2004 sobre el recurso de amparo de San Juan Sur de Poás, de manera que se tenga claridad sobre la jerarquía de las normas que otorgan competencias en materia de recursos naturales, y del hídrico en particular, y se superen así las dudas o ambigüedades

[39] Recuerde el lector que estamos utilizando de referencia, un texto o análisis del 2004.

que muchos siguen aduciendo en el país en cuanto a la inexistencia de entes u órganos rectores en estas materias.

Son aspectos básicos que dan cuerpo o contenido a dicho Programa Nacional con la intención de que constituya un todo orgánico, unitario e integral en sí mismo y con respecto a la Estrategia Nacional Ambiental, los siguientes:

a) Establecer criterios y parámetros concretos y particulares que permitan promover una mayor sensibilización pública sobre la necesidad del manejo integrado del agua y su valor, así como incorporar definitivamente el tema del agua en la agenda y prioridades políticas del país como un recurso natural indispensable para promover el desarrollo sostenible. Divulgará el Gobierno los principios fundamentales surgidos de importantes foros, como las reuniones de Copenhague de 1991 y Dublín en 1992, y Rio de Janeiro en 1992, sobre todo según fueron refrendados en el Capítulo 18 de la Agenda 21 de Rio de Janeiro.

b) Delinear o establecer los criterios básicos que lleven a la actualización y elaboración de estudios de investigación que a la vez realimenten al mismo Programa Nacional cuando estén esos estudios debidamente sistematizados, y que sobre todo permitan al MINAE y al resto de instituciones del subsector hídrico un conocimiento integral sobre las zonas de recarga y la hidrología de los acuíferos, de manera que pueda dar una mucha mejor orientación a las inversiones en infraestructura: levantamiento de campo; diseño y elaboración de cartografía básica; inventario de los recursos hídricos; articulación interinstitucional, incluidas las municipalidades; formación de grupos base o comisiones; capacidad básica para el manejo integrado de cuencas hidrográficas.

2. Manejo integrado del agua.

Delineación clara y concreta, en consecuencia, de los parámetros o criterios unitarios y modernos que permitan lograr un manejo integral e integrado del agua que contemple la conservación y protección de las fuentes acuíferas, así como la utilización eficaz y sostenible del recurso hídrico.

Para ello, el Gobierno de la República a través del Ministro de Ambiente, deberá propiciar lo siguiente, siempre durante el 2005:

i) La definición de criterios y parámetros para la elaboración inmediatamente posterior, de un Subprograma Nacional de Protección de Cuencas y Acuíferos prioritarios, en el que se clarifiquen jerarquizada y racionalmente las competencias del MINAE como tal, tanto del Departamento de Aguas como del SINAC, además de SENARA, AyA, INVU; y las municipalidades, sobre todo en lo pertinente al alcance sobre ellas de las competencias superiores del MINAE.

ii) El desarrollo de los criterios y parámetros deseables, inclusive a nivel de rediseños legales si las circunstancias sociopolíticas e institucionales así lo aconsejan, para la administración y

manejo efectivos del recurso hídrico desde el concepto de cuenca hidrográfica, tomando debida nota de lo actuado hasta el presente por la Asamblea Legislativa en términos del Proyecto de Ley del Recurso Hídrico.
iii) Establecimiento de los criterios actualizados de prioridad con respecto al uso del agua en función de las actividades socioeconómicas que se realicen en las distintas cuencas.

iv) Realización, durante el 2005 y el 2006, de un diagnóstico nacional exhaustivo de las aguas subterráneas, para lo cual se buscarán los recursos internos o externos necesarios.

v) Estudios para el manejo integral del agua en las zonas costeras con mayores problemas por uso del agua.

vi) Establecer los criterios que han de aplicarse obligatoriamente para un efectivo monitoreo y control de las aguas subterráneas en los acuíferos más importantes y de mayor riesgo.

vii) Identificación y establecimiento específico de zonas de protección y zonas de recarga acuífera de las zonas más vulnerables del país.

3. Viabilidad integral para el servicio eficaz de acueductos y alcantarillados.

Elaborar los criterios técnicos que permitan conocer bajo cuáles condiciones deseables, será posible o viable para el país garantizar el recurso agua y el servicio de alcantarillado para una mejor calidad de vida de los costarricenses. Para ello, se pondrá especial énfasis en los siguientes aspectos:

a. Apoyo por parte del Gobierno de la República, con carácter prioritario, al proyecto "Recolección y tratamiento de aguas negras del Área Metropolitana".

b. Elaborar los criterios y parámetros claros sobre cómo avanzar hacia la valoración del recurso hídrico y su internalización en las tarifas, así como en los cánones por uso y vertido del líquido. Esta acción debe desarrollarse articuladamente con la que se refiere abajo, en el numeral 5.

c. El Programa Nacional deberá también desarrollar de manera concreta, la definición de los indicadores y estándares de calidad del agua, así como los mecanismos de control o monitoreo necesarios y su viabilidad operativa, a nivel nacional y local.

d. Coadyuvar con el Programa Nacional de Gestión de la Calidad Ambiental (Agenda Gris) y con el de Geología, Minas y Suelos (Agenda Café), para la elaboración concertada de los criterios y parámetros que permitan promover de manera exitosa la adopción de tecnologías limpias de producción, sobre la base de mejorar el desempeño ambiental del país.

4. Asesoramiento sobre nuevo Proyecto de Ley del Recurso Hídrico.

Elaborar más a fondo y asesorar sobre ello a la Asamblea Legislativa con respecto al Proyecto de Ley del Recurso Hídrico bajo su consideración, los criterios concretos que permitan armonizar y actualizar el marco jurídico e institucional del recurso hídrico con respecto a los demás, tomando debida nota de lo aquí enunciado en cuanto a las potestades ordenadores del MINAE sobre éste y todos los recursos naturales con respecto a las demás competencias subordinadas en otros ministerios, entes y municipalidades del país, así como las potestades direccionadoras o rectoras del Ministro de Ambiente como rector de Sector, según la LGAP.

ASPECTOS SOCIOPRODUCTIVOS

5. Tarifas para el desarrollo sustentable del recurso hídrico.

El Sector Ambiente definirá también para mediados del 2005, en el contexto del presente Programa Nacional del Recurso Hídrico, una política y estructura tarifaria adecuadas, que apoyen financiera y administrativamente a los operadores durante la gestión eficiente de los servicios asociados al recurso hídrico.

Los criterios esenciales a desarrollar, son:

a. Definir metodologías de valoración del recurso que incluyan la aproximación del valor real del servicio en las tarifas.

b. Motivar en las empresas proveedoras de servicios públicos la adopción de estructuras tarifarias ambientalmente ajustadas

c. Ajustar el valor real y ambiental de los cánones de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas.

d. Asegurar el financiamiento del costo del manejo integrado de los recursos hídricos.

e. Disminuir las deficiencias de la gestión comercial en lo que se refiere al catastro de clientes, cobertura y efectividad de micromedición

6. Planificación e inversiones a nivel de cuencas hidrográficas.

Elaborar también para el 2005, criterios concretos que permitan organizar y planificar los programas y proyectos de inversión en infraestructura y en distribución del recurso hídrico, con arreglo a las características y demandas de las cuencas, microcuencas hidrográficas y acuíferos. Se atenderán las siguientes prioridades:

a. Selección de cuencas de importancia prioritaria en donde los procesos hidrológicos se evalúen a profundidad, así como el impacto de las actividades humanas sobre los mismos.

b. Promoción de acciones locales en torno al manejo integrado del agua tomando como unidad territorial la cuenca hidrográfica

7. Desinfección del agua.

Definición de los términos y tiempos para la implementación de programas nacionales de desinfección del agua y de certificación de operadores de plantas de tratamiento de agua potable y de aguas residuales.

8. Sistema de cuencas fluviales.

Definir los términos en que se logrará impulsar un sistema de cuencas fluviales que generen una mejor utilización del transporte para efectos turísticos, productivos y de monitoreo de las zonas protegidas del país.

TIPOS DE MEDIOS

9**.** Subsector de Recursos Hídricos y rectoría política.

Conformar de inmediato, alrededor del Ministro rector del Sector Ambiente, y particularmente del concepto de subsector dentro de éste, una estructura nacional regionalmente estructurada, con capacidad política, técnica y financiera para promover el manejo integrado de los recursos hídricos, con miras a superar los numerosos problemas compartidos por tantas instituciones, grupos e individuos vinculados a la conservación, protección y uso del recurso, al igual que para generar consensos, asumir la gestión del cambio, y mantener una representación nacional permanente en los foros internacionales relacionados con el agua, que concite o sea el producto de los aportes y la participación de tales organismos locales, nacionales y representantes de la sociedad civil.

En el subsector hídrico, deben diferenciarse adecuadamente los roles que deben asumir las instituciones protagonistas dentro del marco legal vigente, sobre todo la Ley de Aguas de 1942 y sus reformas, la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, además de la LOA con sus criterios ordenadores en materia de agua.

10**.** Mayor involucramiento de las municipalidades en el manejo del recurso hídrico.

El Gobierno liderará con asistencia del IFAM y las municipalidades, las bases de un estudio serio para fines del 2005, sobre la mejor forma o formas de lograr que tales Gobiernos Locales puedan asumir mayores responsabilidades y actividades en materia hídrica y ambiental en general hoy en manos de ministerios y entes nacionales, para lo cual deben contar con recursos humanos calificados e idóneos para asumir adecuadamente las

responsabilidades de administración, gestión y operación de muchos de esos servicios. Ello se facilitará grandemente con la valoración de las modalidades de federaciones municipales o de empresas y establecimientos públicos que el Código Municipal permite a dichas corporaciones cantonales establecer por iniciativa y decisión de sus concejos municipales, especialmente si se logra una estrategia concertada sobre las mejores formas, pesos y contrapesos en que tal transferencia convenida puede dar mejores resultados en determinadas áreas hoy en manos del MINAE, de otros ministerios o entes autónomos nacionales con el Poder Central.

Hasta aquí, esta transcripción de este ejemplo sobre el manejo del tema recurso hídrico desde la óptica de Metas y Tipos de Medios, según hemos planteado reiterativamente en el presente estudio y con fundamento en el trabajo de asesoría realizado para el MINAE con recursos del BID, en el 2004 hacia la elaboración de una Estrategia Nacional Ambiental.

Corresponde proporcionar al lector a manera de **otro ejemplo en el mismo campo, esta vez caracterizado de manera más específica por la utilización explícita de la normativa legal** pertinente que debe motivar o justificar la elaboración de directrices gubernativas con base en el artículo 99 de la LGAP. El ejemplo es en materia de vida silvestre en el contexto de la así llamada en aquel momento, Agenda Verde.

POLITICAS PERTINENTES AL EJE ESTRATEGICO 3

METAS

En aspectos generales de los Programas Nacionales delineados en su conjunto de la Sección 2 a la 7, y que han de materializar las POLITICAS dictadas en los anteriores Ejes Estratégicos de la ENA, **se dictan las dos primeras METAS**:

1. Sustentación de PAOs institucionales en los presentes Programas Nacionales.

El Gobierno exigirá a partir del 2005 para la formulación de los Planes Anuales Operativos (PAOs) en sus proyecciones de largo, mediano y corto plazo, así como para la formulación de los presupuestos institucionales, y pedirá a la Contraloría General de la República que así lo fiscalice según la Ley No. 8131 del 2001, la aplicación rigurosa de las presentes estrategias programáticas, las cuales permitirán finalmente integrar y articular de manera intrínseca, orgánica y funcional, los diversos aspectos biofísicos, socioproductivos e institucionales en materia de áreas silvestres, diversidad biológica y recursos forestales, así como de suelos y subsuelos, aire y contaminación, agua, recursos marino costeros, energía y producción agroecológica, de suerte que la visión y manejo de las así llamadas agendas ambientales adquieran una fisonomía unitaria, integrada e integral con respecto al profuso y fragmentado marco legal e institucional que hoy las rige.

2. Las leyes obligatorias en esta materia, articuladamente aplicadas.

En tal sentido, las leyes sintetizadas en cada Agenda constituyen el marco referencial sobre el cual el Gobierno a través del Poder Ejecutivo del ramo o sector, tiene que ordenar vía la presente ENA y directrices políticas particulares y complementarias, el ejercicio de las competencias asignadas a las distintas instituciones, de manera que se satisfagan de manera efectiva los objetivos legales enunciados para ellas en las mismas.

SECCION 2. LA AGENDA VERDE

El Gobierno activará los procesos y esfuerzos necesarios para alcanzar las METAS de seguido delineadas, a través de los TIPOS DE MEDIOS también identificados posteriormente, que posibiliten ORDENAR EN EL MEJOR SENTIDO DE LOS Arts. 27.1 y 99 de la LGAP, las **ACTIVIDADES sustantivas normadas en esas leyes**, con el fin de acercarlas a los parámetros o principios ordenadores de la LOA según se indican estos para cada área temática. En tal sentido, el Gobierno activará, vía Ministro de Ambiente conjuntamente o en consulta con el Presidente de la República, las acciones abajo enunciadas para lograr tales Metas con el concurso obligado de todos los actores que tienen que ver con la aplicación de la **Ley de Vida Silvestre, la Ley Forestal y la Ley de Biodiversidad**.

Lo anterior se logrará mediante el concurso ordenado y obligado de todas las instituciones involucradas, en San José y en toda región de desarrollo, bajo **el siguiente Programa Nacional de Vida Silvestre, Biodiversidad y Recursos Forestales**, ajustándose en un todo a los Criterios Ordenadores en la LOA seguidamente enunciados:

LOA, Capítulo VII:

ÁREAS SILVESTRES: El Gobierno debe asegurar que el país adquiera, o alcance consensualmente, la máxima claridad sobre cómo lograr la conservación de los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; cómo salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, asegurando a la vez el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos por medio del fomento de la activa participación de las comunidades vecinas; cómo promover la investigación científica y el desarrollo de tecnologías que permitan el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales del país; cómo proteger y mejorar en sus ámbitos de cobertura protegidos las zonas acuíferas y cuencas hidrográficas, y cómo proteger los entornos naturales y paisajísticos de importancia para la cultura y la identidad nacional.

LOA, Capítulo IX:

DIVERSIDAD BIOLÓGICA: El Gobierno también buscará establecer los parámetros nacionales para proteger y conservar efectivamente la diversidad de las especies, la diversidad genética en el territorio nacional y la vigilancia de las zonas de reproducción; integrar el manejo de la diversidad biológica a la planificación de cualquier actividad relativa a los elementos del ambiente; proteger y desarrollar técnicas reproductoras de especies endémicas para recuperar su estabilidad poblacional; usar la investigación y monitoria para definir estrategias y programas de protección y manejo de los hábitat o las especies; promoción de estaciones biológicas, y la reproducción controlada de especies silvestres con fines científicos, sociales y económicos.

LOA, Capítulo X:

RECURSO FORESTAL: El Gobierno debe lograr los criterios, mecanismos y acciones reales para conservar, proteger y administrar el recurso forestal. Para estos efectos, la ley respectiva y las políticas gubernativas deberán regular lo relativo a la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de estos recursos, garantizando su uso sostenible, así como la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales directamente relacionados con las actividades silviculturales.

NOTA METODOLÓGICA: se consigna primero, bajo numeración corrida, lo pertinente a las METAS biofisicas y socioproductivas de los tres temas sustantivos o ambientales, y al final de estos, se consignan los TIPOS DE MEDIOS pertinentes a los tres temas. [40]

METAS

<u>En materia de vida silvestre</u>

Ley de Conservación de la Vida Silvestre, No. 7317

ACTIVIDADES SUSTANTIVAS A ORDENAR MEDIANTE METAS Y TIPOS DE MEDIOS (se entresacan de los Objetivos o Funciones asignados en la Ley)	Aspectos ambientales (para sustentar **Metas)** Para tal misión, cuenta el Estado con los siguientes mandatos e instrumentos ambientales en la misma Ley	Aspectos institucionales (para sustentar **Tipos de Medios)** Para tal misión, cuenta el Estado con los siguientes elementos institucionales/financieros en la misma Ley

[40] Nota metodológica en el texto original del 2004.

Nota de j. meoño**:** no hay Objetivos como tales en esta Ley. Se asumen por convención técnicamente fundada según el método adoptado en esta ENA, los siguientes parámetros como ACTIVIDADES: - Se declara de dominio público la fauna silvestre que constituye un recurso natural renovable, el cual forma parte del patrimonio nacional (Art. 3). - Se declara de interés público la flora silvestre, la conservación, investigación y desarrollo de los recursos genéticos, especies, razas y variedades botánicas y zoológicas silvestres, que constituyen reservas genéticas, así como todas las especies y variedades silvestres, ingresadas al país que hayan sufrido modificaciones genéticas en su proceso de adaptación a los diversos ecosistemas (Art. 3) - Se declara también de interés público, la producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización uso del material genético de la flora y fauna silvestres, sus partes, productos y subproductos (Art. 4), todo ello a cargo del MINAE. - La fauna silvestre en cautiverio y su reproducción "sostenida", así como la tenencia y la reproducción de la flora mantenida en viveros o sus productos, no elimina su condición de silvestre.	-Protección de la Vida Silvestre, Cap. IV: prohibición de la caza, pesca y extracción de fauna y flora continentales o insulares de especies en vías de extinción, salvo aquellos no declarados en peligro de extinción, en bosques sometidos a planes de manejo forestal sostenible. -El Minae queda facultado para otorgar contratos, derechos de uso, licencias, concesiones o cualquier otra figura jurídica para la conservación y uso sustentable de la vida silvestre (Art. 17). - Se crea el Registro Nacional de Flora y Fauna Silvestres. - Del ejercicio de la caza (Cap. V) - Del ejercicio de la recolecta científica o cultural y de las investigaciones en la fauna o en la flora silvestres (Cap. VI) - Del ejercicio de la extracción y recolecta de la flora silvestre (Cap. VII) - Del ejercicio del derecho de pesca continental e insular (Cap. VIII) - De las regulaciones de importación, exportación y tránsito de las especies silvestres amenazadas o en peligro de extinción (Cap. IX) - De los refugios de vida silvestre (Cap. X) - De los delitos (Cap. XI) - De las contravenciones (Cap. XII)	- SINAC es el Sistema competente en materia de planificación, desarrollo y control de la flora y de la fauna silvestres, y **el Ministro es rector de Sector** (Art. 6), debiendo presentar ante MIDEPLAN el respectivo "plan" o programa de desarrollo del sector para que sea compatibilizado con el Plan Nacional de Desarrollo. - Habrá un Comité Asesor de la Vida Silvestre de apoyo a dicha Dirección General (Art. 8). - Se crea el Fondo de Vida Silvestre (Art. 11), fondos que el Ministerio de Hacienda debe transferir trimestralmente en su totalidad. - Los organismos descentralizados y centralizados del Estado, igual que municipalidades y otros entes, quedan facultados para prestar colaboración económica o técnica a la Dirección General de Vida Silvestre cuando ésta lo solicite (Art. 13), entiéndase SINAC pues dicha Dirección no existe más. - Habrá inspectores de vida silvestre, así como inspectores ad honorem de vida silvestre con autoridad de policía y comités de vigilancia de los recursos naturales (COVIRENAS), según Art. 15. - Los inspectores de vida silvestre, los inspectores forestales y los guardaparques acreditados, pueden detener, transitar, entrar y practicar inspecciones, decomisar dentro de cualquier finca igual que en instalaciones industriales y comerciales, los productos y subproductos de actividades prohibidas, junto con implementos utilizados (Art. 16).

METAS

EN ASPECTOS BIOFÍSICOS

3. Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas.

El MINAE-SINAC, en estricta articulación con la CONAGEBIO, avanzará prioritariamente en el 2005 y 2006, en la consolidación del Sistema de Áreas Protegidas, con el objetivo de recuperar y proteger los ecosistemas únicos y las especies amenazadas o en peligro. Para ello aplicará rigurosamente los **parámetros siguientes** en la consecución de la presente Meta:

a. Las áreas protegidas serán a partir del 2005 el centro de atención prioritaria de la gestión pública, tanto para la adquisición de tierras como para la consolidación del dominio y protección, mediante el Sistema de Pago de Servicios Ambientales, y así deberá justificarlo toda institución que aplique este Sistema.

b. Creará entre el 2005 y el 2006, los criterios vinculantes, la ruta crítica y la infraestructura mínima indispensable para establecer las zonas de conectividad entre áreas protegidas que permitan la movilización y el intercambio genético, mediante la creación de corredores biológicos en zonas identificadas como prioritarias y esfuerzos conjuntos con los propietarios de los terrenos identificados y las organizaciones de la sociedad civil presentes en la zona.

c. Producirá también en el 2005, normas que determinen las herramientas técnicas definitivas para realizar el monitoreo permanente de los impactos de la visitación en las áreas protegidas, con el objeto de reducir los riesgos de degradación de la calidad de los recursos presentes en ellas, y adoptar medidas oportunas de manejo.

d. Establecerá a partir del 2005, además, una estrategia operativa para la consolidación de centros de rescate de vida silvestre así como para el manejo de los hábitat o las especies por medio del monitoreo e investigación, además del desarrollo de la debida capacidad institucional y privada para prevenir los riesgos resultantes del manejo de organismos vivos modificados por la biotecnología.

e. Todo lo anteriormente enunciado en esta META, deberá concretarse, en el sentido claro planteado en ORDENAMIENTO TERRITORIAL, en una mayor capacidad del Gobierno por articular los esfuerzos de los diferentes sectores sociales y económicos para la consecución de los objetivos nacionales de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de la gestión forestal, promoviendo acciones conjuntas y alianzas estratégicas locales, regionales, nacionales e internacionales. Y, todo esto enmarcado rigurosamente en los alcances y normas enunciadas en las tres leyes sobre la materia resumidas en sus aspectos esenciales al inicio de la presente Sección.

4. Normatividad sobre transferencia de tecnología y protección del conocimiento comunitario sobre vida silvestre.

El Gobierno a través de MINAE, promulgará durante el 2005 los criterios más adecuados para normar la transferencia de tecnología, la protección del conocimiento comunitario y otros derechos de propiedad intelectual, así como la distribución justa y equitativa de beneficios que de ello se derive, para cumplir con los compromisos del país en esta materia.

5. Sistema unificado de información geográfica.

El MINAE desarrollará e implementará para el primer semestre del 2006, un sistema de información para la toma de decisiones (gerencial y geográfico) debidamente integrado a las Áreas de Conservación, racionalizando al máximo posible los sistemas informativos en manos de diversas instituciones, que estén disponibles para satisfacer tal requerimiento.

EN ASPECTOS SOCIOPRODUCTIVOS

6. Desarrollo turístico en armonía estricta con la naturaleza.

El desarrollo turístico deberá estarse dando para el 2006, en armonía con la naturaleza, para lo cual el Gobierno exigirá garantías de que no se exceda la capacidad de carga de los sitios de atracción turística y mejorando la infraestructura en las áreas protegidas. Se considerarán además los siguientes parámetros para el desarrollo de tal Meta:

a) Consolidar en el segundo semestre del 2005 con plena y comprometida colaboración del ICT, una estrategia que guíe los esfuerzos hacia la promoción del ecoturismo tanto en áreas protegidas públicas como privadas, con prioridad a los esfuerzos que involucren a las comunidades locales y aledañas en el disfrute de los beneficios derivados, principalmente a través de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.

b) Concretar la definición de las acciones tendientes a mejorar la prestación de servicios para promover un incremento en los niveles de visitación racional en las ASP, sea a través de los mecanismos contemplados en la Ley de Biodiversidad o bien mediante razonables y bien diseñados convenios con municipalidades, empresas o establecimientos públicos y federaciones de éstas, según lo permite el Código Municipal, y siempre y cuando se aseguren criterios de eficacia y productividad en la realización de tales acciones a ser promovidas desde y por el Estado, y debidamente clarificada esta definición en el contexto de la estrategia mayor planteada en ORDENAMIENTO TERRITORIAL en cuanto a una participación e involucramiento mayor y proactivo del régimen municipal en materias ambientales.

7. Pago de deuda estatal por expropiación de tierras.

Igualmente, el MINAE y el Ministerio de Hacienda gestionarán concretamente durante el período 2005-06, los recursos financieros necesarios para cancelar lo adeudado por la expropiación de tierras bajo el régimen de protección. Ello podrá lograrlo promoviendo la consecución de recursos financieros de fuentes como condonación y canje de deuda, implementación conjunta, servicios ambientales, donaciones, y ecoturismo.

Hasta aquí, el ejemplo de Metas y Tipos de Medios en el campo del desarrollo ambiental. Queda claro al lector la muy distinta base referencial que utilizamos para la definición del tipo de política pública o gubernativa que debe ser objeto de evaluación integral, o sea de eficacia y eficiencia, por parte de la Contraloría General de la República y de la misma Defensoría de los Habitantes, tan distante esta situación nacional de los conceptos teóricos y las normas jurídicas, mecanismos e instrumentos disponibles en la literatura foránea –entiéndase suramericana o bien europea y norteamericana- sobre estos tópicos, literatura a la que la Contraloría acude buscando "respuestas" a los problemas costarricenses.

Ochenta y un enunciados de política de plazo permanente en materia de Trabajo y Seguridad Social. Ámbito ineludible del Ministro rector de Trabajo y Seguridad Social para dirigir y planificar; de la Contraloría General de la República para fiscalizar y evaluar, y de la Defensoría de los Habitantes para tener claro cuáles conjuntos de derechos debe defender. ¿Lo toma alguien en cuenta en su trabajo diario? [41]

[41] Nuevamente, el texto esencial lo tomamos del estudio del 2009 en el IICE intitulado *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica…*, con una nota aclaratoria para efectos del presente trabajo: **en el texto completo referido, identificamos ciento diez enunciados de política como ámbito de los ministros rectores sociales**, el cual conceptualizamos como el ámbito competencial de un deseable Consejo Social nacional que fue una realidad en la Administración Monge Alvarez (82-86) gracias al Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN que logramos impulsar y ver publicado en enero de 1983 sobre el *Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial,* derogado irrazonablemente en la Administración Arias Sánchez anterior (2006-2010) y no recuperado en modo alguno por la Presidenta Laura Chinchilla en su "ordenamiento sectorial" dado mediante Directriz 01-PLAN de junio 2010. En el presente estudio, el lector comprobará que **de esas ciento diez enunciaciones de política tomadas de Constitución y leyes, ochenta y una son pertinentes al ramo o sector de trabajo y seguridad social,** o sea deben ser "objeto de vigilancia para su exacto cumplimiento" según artículo constitucional 140 inciso 3, por la Presidenta Chinchilla y la Ministra de Trabajo y Seguridad Social Sandra Piszk. Esto, no se está haciendo. Esto, es lo que la Contraloría de la República debe fiscalizar y evaluar para ordenar o activar las acciones correctivas pertinentes al amparo del Código Penal, de la LGAP, de la Ley No. 5525 de 1974, y claramente de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, de su propia Ley Orgánica (básicamente artículos 1, 10, 11, 12, 26 y 31), de la No. 8220 de simplificación de trámites del 2002, de la No. 8292 de Control Interno y, por si no bastara con éstas, de la No. 8422 del 2004 contra la corrupción. **Pero nada de esto se hace**. O sea, no se fiscaliza ni evalúa, y en consecuencia el impacto real para una indispensable mayor eficacia de la Hacienda Pública, como veremos globalmente en capítulo posterior, resulta prácticamente nulo. Tampoco la Defensoría de los Habitantes a pesar de su lúcida exposición prospectiva sobre mucho de esto, en el Informe Anual 2009-2010.

En nuestro estudio de junio del 2009 que se hizo llegar formalmente por parte del Director del Instituto, M. Sc. Max Soto, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones –y presentado por nosotros en sesión especial para ello en el mismo mes de junio- así como a la Contralora y Subcontralora de la República, habiendo únicamente recibido un amable acuse de recibo por parte de ésta, argumentábamos que era sencillo comprender que "…también este conjunto de enunciados de política en la Constitución y en las leyes que abajo se enumeran, constituyen ese marco referencial superior de partida que nadie debe omitir en la pretendida definición de "más" políticas públicas de largo plazo en materia de desarrollo social integral".

De hecho, el ordenamiento de esos 81 artículos constitucionales y legales que se ofreció y que transcribimos abajo, reconoció que hay una dimensión global o universal del desarrollo social enunciado en el artículo 50 de la Constitución Política.

Nos referimos a los derechos sociales que exigen una impartición o administración de ellos sin discriminación ni selectividad alguna a toda la población del país, pues lo que se impone es la obligación del Estado de garantizar acceso y calidad en la prestación de los bienes y servicios pertinentes a esos derechos, sea esa prestación asumida por operadores estatales o privados. El Estado tiene que asegurar la más equitativa distribución de la riqueza.

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

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

Escribimos en el 2009 que no iba a ser difícil para el lector de aquel documento, percibir en la sección dedicada a "desarrollo social", lo mismo que se había planteado en el mismo documento referido sobre políticas económicas: no tiene que ser nadie abogado para percibir con suma facilidad cómo estas normas superiores se articulan, entrelazan, ajustan, complementan o se subordinan unas a otras según el contenido temático, operativo y competencial que las distingue, y de cara al interés público individual y colectivo de los

administrados o habitantes del país. Reiteramos que ello ayuda a valorar cuál prestación o enunciación debe prevalecer sobre otras. Esto se desprende claramente del contenido intrínseco de las normas aquí enunciadas como ejemplo convincente de este enfoque y método.

Un aspecto estratégico a reconocer, decíamos también en el documento del 2009, es el que tiene que ver con la forma en que en el país, y convencionalmente en el mundo, se distingue entre esas políticas universales y aquéllas de carácter focalizado o selectivo propio de los habitantes más pobres o con mayores carencias en el orden de los campos o condiciones que distinguen, por contraposición, un nivel de bienestar familiar e individual aceptable en el contexto del nivel de desarrollo alcanzado por un país.

La clasificación que proporcionamos en ese documento del 2009 en este campo de las políticas de desarrollo social, reconoció esta diferenciación entre derechos universales de la mayoría de la población, y derechos de minorías en condiciones de carencias en un sinnúmero de campos. Se argumentó que el asunto se simplificaba si se concebía la creación o existencia de

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

En el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero 1983, conceptualizado de manera amplia en nuestro libro de 1986 ya nombrado, esa Comisión Social Nacional estaba constituida así:

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

En nuestro enfoque, dicho órgano debía y debe verse como un "pequeño Gabinete" de la política social, antesala obligatoria de las sesiones del Consejo de Gobierno o Gabinete en pleno, donde se debe lograr la máxima articulación ambiental y socioeconómica de la

estrategia de desarrollo del país. Comprenderá el lector que, al igual que con lo dicho previamente sobre los ministros "económicos", personas que no estén debidamente entrenadas o conscientes del marco normativo que en este trabajo enumeramos, nunca lograrán contribuir ni en equipo ni individualmente a lograr en apoyo del Presidente, un desempeño de conjunto que permita el logro exitoso del modelo-país configurado en la Constitución Política.

Sin embargo, **la propia Contraloría General de la República incurrió en otra confusión interpretativa que es importante dilucidar** cuando, en el Informe del Área Social DFOE-SOC-19-2009 y en la misma Memoria Anual 2008 –la cual simplemente adopta el texto de aquel Informe, según práctica seguida por años-, dicha Contraloría **recomienda al país crear un Ministerio de Desarrollo Social pues descalifica, erradamente a nuestro juicio, la presencia o competencia del propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en este campo de actividad.**

Sin embargo, el lector verá que, en los artículos que incluimos y mostramos abajo de este Ministerio y de otras instituciones en el estudio referido del 2009, o sea dentro de las 277 normas superiores transcritas que "hacen" el modelo país, de las cuales hemos aclarado previamente que 81 corresponden a este ámbito o sector de trabajo y seguridad social o lucha contra la pobreza, queda ampliamente demostrado el error de apreciación de la Contraloría y la indebida justificación que utiliza para proponer ese otro Ministerio.

Confiábamos en el 2009 en que el análisis realizado sobre estas 277 enunciaciones de política superior y permanente remitido a las Contraloras, ayudaría a clarificar la situación, en particular a los profesionales de este organismo fiscalizador.

A la fecha y con base en los informes fiscalizadores que hemos revisado en búsqueda de evidencia, debemos reconocer que no hubo tal impacto ni a nivel de tales Jerarcas ni sobre el marco referencial disperso que dicha Contraloría utiliza con fuertes influencias foráneas –inviables e inaplicables para Costa Rica si no se quiere transgredir los límites del Principio de Legalidad y de fidelidad a la Constitución Política que regula inexorablemente, o sea sin duda alguna, los fines de la Hacienda Pública-. Ello significa que la Contraloría sigue buscando esas explicaciones teóricas o metodológicas en fuentes extranjeras que, en situaciones concretas, le generan una imposibilidad instrumental de aplicarlas por la sencilla razón de que, como en un simple plano empírico, no es posible encajar correctamente, o sea de manera perfectamente ajustada, un objeto triangular en un espacio cuadrado, peor si son ellos de medidas distintas (como lo son las realidades jurídicas y sociopolíticas e institucionales de diversos países).

Hubo además en ese momento de nuestro estudio de junio del 2009, una consideración operativa que aconsejaba aclarar tal error interpretativo: **no dejar de exigir que lo que ya estaba dispuesto legalmente,** o sea el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, funcionara como tenía que funcionar entonces y ahora, y no se *cruzara nadie de brazos* a esperar la creación del nuevo Ministerio y dejar entonces, como ocurre en Costa Rica y de hecho se desprendía de la recomendación de la Contraloría, que el actual MTSS siguiera

vegetando e incumpliendo el ordenamiento constitucional y legal suyo y de otras leyes asociadas, sin resolverse los problemas de pobreza y de patrimonio de las familias, con el agravante de que a nadie se le impugna la responsabilidad por tales resultados inconvenientes para el país.

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

> Aunado a lo anterior, se debe recordar que existen en la cartera de Trabajo y Seguridad Social competencias legales en el ámbito que cubren los PSS; en particular, el bienestar social y en las funciones de *dirección, estudio, formulación de la política nacional, coordinación, organización y administración de los servicios* y que en la especie son atinentes con una Rectoría del Sector Social. No obstante, se considera que el ámbito de bienestar social abarca solo una parte del ámbito de los PSS **(Nota de j. Meoño s.**: Programas Sociales Selectivos), en particular los que prevalecieron hasta mediados de la década de los años noventa y no los creados hacia finales de esa década, especializados en la promoción y defensa de los derechos de grupos sociales como los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y las personas adultas mayores. De allí que la legislación nacional referente a la cartera ministerial que cubre el ámbito de los programas sociales selectivos es insuficiente, pues no contribuye a su visualización en la globalidad de las políticas públicas ni a su transversalización. **(Nota de j. Meoño s.**: y se registra en ese documento la siguiente nota de pie de página: *El concepto de bienestar social que prevalecía en el espíritu de los legisladores de entonces, comprende la resolución de los problemas de desempleo, prostitución, vivienda inadecuada, mendicidad, niñez desamparada, ancianos desvalidos y en general necesidades que por circunstancias especiales tienen las personas y las comunidades.*)

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

La Contraloría ha razonado en éste Informe del 2009 y en otros informes que, al crearse el IMAS, la Ley constitutiva de éste dispuso el traslado de la Dirección de Bienestar Social del MTSS, con todo y recursos presupuestarios, equipamiento y personal. Ello, sin embargo, **no implicó el traslado de la competencia constitucional de dirección gubernativa** (artículo 140.8) sobre el ramo o sector en que el IMAS surgió a la vida institucional, o sea el

Sector Trabajo y Seguridad Social. Además, el traslado fue temporal, y si bien no se ha resuelto el problema de pobreza del país sino que se ha agravado, aquella Dirección de Bienestar Social deberá ser legal y teóricamente devuelta al MTSS cuando se gane esa lucha, o sea cuando desaparezca la pobreza en el país; o bien, cuando los legisladores decidan, como han intentado otras veces, desaparecer al IMAS calificándolo de inocuo o ineficaz en esa *lucha*.

Además, escribimos en ese estudio del 2009 que el lector debía tener claro que **supeditar la direccionalidad política** por parte del Gobierno de la República sobre ese campo de actividad **a la Cartera como tal de Trabajo y Seguridad Social**, no sólo es dar la espalda a aquella potestad constitucional asignada al Poder Ejecutivo como órgano, no a una Cartera como tal, sino que implica no reconocer que la existencia de una Cartera debe ser delimitativa de a cuál Ministro puede el Presidente asignar la dirección política de cuál sector o sobre cuáles instituciones, y evitar así arbitrariedades como las cometidas en el 2006 a inicios de su Mandato por el Presidente Arias Sánchez, cuando asignó el sector "lucha contra la pobreza" primero al Ministro de Vivienda, y después a la Ministra de Salud, pero nunca al Ministro *empoderado* con tal competencia y vocación, o sea el de Trabajo y Seguridad Social, quien de paso nunca impugnó tal ilegitimidad y desviación de autoridad.

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

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

Sigue entender, según insistimos en aclarar en aquel estudio del 2009, que las nuevas necesidades o "problemas" identificados posteriormente a la creación de una Cartera ministerial de un ramo o sector particular, no pueden ser antojadizamente asignadas a otro Poder Ejecutivo distinto a aquél pues difícilmente habrá un *Ministerio* con más vocación o competencia *asociada.* Y, en nuestro ordenamiento jurídico visto, la LGAP es clara en cuanto a definir que la **dirección y coordinación** la ejerce el Poder Ejecutivo respectivo sobre la

administración central y descentralizada, del respectivo ramo (art. 27.1). No importa inclusive, en cuál Cartera o Ministerio se crea o se asigne una nueva **actividad,** ésta surgirá a la vida institucional sujeta a la **dirección política** del Poder Ejecutivo pertinente; es decir, sin importar cuál otro Ministro la *administre.*

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

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

> Por otra parte, las instituciones y programas sociales selectivos (PSS) constituyen un conjunto amplio y diverso que administra un volumen de recursos importantes, cuya agrupación no responde a criterio funcional, como sí lo hacen las carteras ministeriales, sino a criterios de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, que son de carácter transversal a cada una de las funciones del Estado. Por ello y partiendo de que las políticas en ese ámbito requieren de estabilidad y permear la totalidad de la institucionalidad del país, se considera importante que se reconozca a nivel legislativo la identidad propia de este conjunto de instituciones y programas; se dejen de adscribir a la clasificación sectorial del Estado, se desvinculen de la cartera de Trabajo y Seguridad Social y se vinculen con una cartera ministerial de carácter transversal, como estructura de apoyo al ejercicio de la Rectoría, el cual debe tener un involucramiento directo del Presidente de la República –lo cual ya es imperativo de Ley–. Además, es imprescindible que MIDEPLAN, en el ejercicio de sus competencias de planificación nacional, regional y sectorial, coordinación y evaluación, promueva la transversalidad de las políticas hacia la superación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, que, como se indicó, deben estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo. Una alternativa al ministerio transversal es la creación de un ministerio de desarrollo social, como lo han hecho una cantidad importante de países, con una clara especificación de su ámbito y funciones, las fuentes de financiamiento, sus mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información, para que tenga capacidad de

> incidencia sobre la definición de las políticas de cada ramo o sector de gobierno, y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas.

Se trató de un análisis que no se sostenía ni ayer ni hoy, conceptual y jurídicamente hablando. **Lo pertinente en el análisis es que por inducción reconoce que las instituciones y programas sociales selectivos, PSS, "deberían" estar hoy asociados a la cartera de Trabajo y Seguridad Social** y no a ninguna otra como fue el MIVAH y ahora el Ministerio de Salud; pero seguidamente argumenta que deberían ser desvinculados del MTSS.

Pero, ¿para pasarlos a cuál? Una nueva Cartera, propuso entonces la Contraloría, según la experiencia de una "cantidad importante de países". Y a continuación pedía que MIDEPLAN "promueva la transversalidad de las políticas" hacia la superación de la pobreza, que como se indicó al inicio de ese estudio nuestro de mediados del 2009, proponía dicha Contraloría que debían "…estar inmersas en las Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo".

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

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

Más claridad que ésta, no se puede pedir sobre la naturaleza decididamente transversal del esquema sectorial en Costa Rica, y no sólo del de lucha contra la pobreza sino de todos los demás.

Lo que debe prevalecer, insistimos, **no es el criterio de quién administra cuál programa o actividad** -quizás otro ministro o junta directiva de un ente autónomo más dedicado a otras actividades de otro u otros sectores bajo otros *ministros sectoriales.* **Lo que interesa, es quién debe ejercer dirección política, o sea el Presidente con cuál ministro, en cada campo caracterizado por objetivos de Gobierno** que si bien el Presidente puede convencionalmente configurar hasta cierto punto, legalmente están delimitados, como hemos dicho, por cada Cartera ministerial existente.

Identificados los programas o actividades en todos los entes que concurren en la consecución de los objetivos sectoriales respectivos, así se configura el Sector bajo esa única dirección política superior cuya proyección real es, indudablemente, de **naturaleza transversal** pues no se ejerce sobre instituciones que concurren en un cien por ciento de sus actividades en ese campo o sector.

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

3. En tercer lugar, habíamos aclarado desde inicio del documento referido de junio del 2009, que las **Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo** de que nos hablaba la Contraloría en su Memoria Anual 2008, ya existen al menos en su versión superior legalmente fundamentada, afirmación que demostramos en ese estudio. La ejemplificación legal que en este estudio presente transcribimos adelante en esta sección y a continuación de la Prospección estratégica 7, deberá ser suficiente en cantidad y calidad de normas constitucionales y legales para demostrar el punto de que ya existen esas políticas de largo plazo en materia de desarrollo social, y que es a su reconocimiento y perfeccionamiento al que MIDEPLAN, el Presidente de la República, la Contraloría de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Asamblea Legislativa, los partidos políticos y todo otro actor nacional interesado en estos temas, **deberían volcar su interés inmediato**. Sólo así se podrá valorar después, con más fundamento y sentido estratégico, si falta un nuevo ministerio de lucha contra la pobreza, o si lo que falta es visión, instrumentos y nuevas prácticas enmarcadas en una interpretación constructiva y positiva del ordenamiento normativo vigente.

4. Por último, argumentábamos en ese trabajo de mediados del 2009 que era fundamental, ante las vacilaciones conceptuales y jurídicas de la Contraloría expresadas en sus informes fiscalizadores y en sus Memorias Anuales, reconocer que un **ministro de sector es, aun actuando con el Presidente, un jerarca con competencias** superiores muy autoritarias y fuertes **que pueden ser desbordadas** por la capacidad analítica, interpretativa y administrativa requerida o exigida por los procesos mismos objeto de dicha dirección, al menos en el caso de sectores complejos como lo son ambiente y lucha contra la pobreza. Por ello, la Ley de Planificación dispuso desde 1974 en su Capítulo IV la deseable creación de **oficinas sectoriales de planificación, precisamente para apoyar al ministro con una visión y capacidad de análisis y de diseño de planes, políticas y programas, y de vigilancia** de los

muchos actores e instituciones del sector, **más allá de lo que un ministerio** normalmente ejecutor u operativo como son la mayoría en Costa Rica, permitía o permite aun hoy día.

Si bien es cierto que en una reforma integral institucional es posible despojar a los ministerios de funciones operativas o de prestación de servicios en San José y en el territorio vía **descentralización administrativa o política a entes menores o a las mismas municipalidades**, tal y como lo hemos propuesto en diversos documentos y libros citados con frecuencia por la misma Contraloría, el caso es que hoy día las cosas no son así, aunque **en cuanto al MTSS no sería difícil lograr tal *conversión* en el corto plazo mediante sencillos cambios administrativos.**

Pero la misma Contraloría, con creciente y razonable insistencia sí pide al Gobierno que establezca esas oficinas de planificación sectorial del tipo que el suscrito investigador ayudó a visualizar y a activar desde 1976, con muy buenos resultados cuando funcionaron con apoyo político superior, en particular bajo el liderazgo de OFIPLAN-MIDEPLAN.

Una secuela de ese esfuerzo pionero desde los setentas es la SEPSA del Sector Agropecuario, no siempre utilizada por los ministros de agricultura en su proyección sectorial ni en apoyo de una "rectoría política" que casi ningún ministro de estos ha querido asumir en los últimos quince años. **Pero allí está para ser estudiada como caso interesante de gran continuidad histórica.** Igual ha ocurrido con la Secretaría Subsectorial de Energía adscrita al MINAE desde hace más de veinte años, y la Secretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos en el MIVAH, también muy debilitada con el paso del tiempo pero que ha permanecido al menos con su visión y vocación sectorial inicial relativamente intactas.

Sigamos, pues, con el recuento enunciativo de *políticas de largo plazo* que a nuestro juicio constituyen ya, en un ámbito normativo superior, ese marco referencial al que no se debe seguir renunciando por el daño que ello ha hecho y seguirá haciendo en el país, sobre todo en materia de desarrollo social integral. [42]

Prospección estratégica 7

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

[42] Sigue la recuperación textual de esta parte del estudio del 2009 intitulado *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica.*

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

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

La familia: protección y restitución de sus derechos constitucionales

Artículo 51. El Gobierno y sus instituciones siempre verán a la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, y el derecho que tiene a la protección especial del Estado, al igual que lo tienen la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

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

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

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

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

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

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

Artículo 72. El Gobierno de la República no podrá dejar de cumplir la orden explícita de mantener, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurar la reintegración de los mismos al trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

Esta atribución le corresponde directamente al titular de la Cartera, quien previamente deberá oír a la Oficina Legal del Ministerio, debiendo razonar el pronunciamiento de que se trate, en caso de discrepancia con el parecer de dicha Oficina.
(Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095, de 18 de febrero de 196 . El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 5089, de 18 de octubre de 1972.)

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

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

El lector comprenderá el reordenamiento que hemos hecho del articulado de este Código, toda vez que nos interesa enfatizar los aspectos de **dirección y organización** interinstitucionales que dicho Código inteligente y racionalmente incorporó. En nuestro propio enfoque, tal y como se habrá comprobado en páginas atrás, hemos puesto los aspectos de dirección y planificación para una **conducción gubernativa de excelencia** antes que los mismos derechos ambientales, económicos y sociales.

Este reordenamiento de este Código que jerarquizamos *subjetivamente* de seguido, también hace explícito que el mismo previó no sólo derechos debidamente ordenados por un sinnúmero de ministerios e instituciones, sino un mecanismo de *coordinación o articulación* en este caso, pues el Consejo Nacional no puede dirigir.

Sin embargo, al adscribirlo al "Poder Ejecutivo" según el artículo 170, queda claro que **conexivamente** hay que entender que dicho Poder Ejecutivo no puede ser otro que el de Trabajo y Seguridad Social, por la fuente constitucional y en la LGAP que clarifica para efectos competenciales qué es Poder Ejecutivo (Presidente con cada Ministro) y cómo a él le corresponde dirigir y coordinar la *administración central y descentralizada del respectivo ramo* o sector, según artículo 27.1 de dicha Ley General de la Administración Pública.

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

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

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

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

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

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

c) Las Juntas de Protección de la Infancia.

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

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

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

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

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

Artículo 172. El Consejo estará integrado así:

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

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

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

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

e) Un representante único de las cámaras empresariales.

f) Un representante único de las organizaciones laborales.

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

g) Un representante del Instituto Nacional de las Mujeres.

h) Un representante del Consejo Nacional de Rectores."

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

Artículo 179. Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, conformarán el Sistema Nacional de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia. [43]

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

[43] Dramático ejemplo de que existiendo como mecanismo, no funcionan como deben, al igual que no lo hace el propio Consejo Nacional.

Artículo 181. Créanse los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad, No. 3859, de 7 de abril de 1967, con los siguientes fines: [44]

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 189. Procedimientos disciplinarios. Presentada la queja contra un funcionario público, el superior jerárquico deberá aplicar el procedimiento disciplinario contenido en el numeral 211 de la Ley General de la Administración Pública o las medidas correspondientes del régimen al que pertenezca la persona denunciada, sin perjuicio de las sanciones

[44] Otro excelente diseño que tampoco funciona en la praxis por falta de liderazgo gubernativo.

pecuniarias que imponga el juez competente según los montos establecidos en el artículo siguiente.

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

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

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.
De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, este Código y leyes conexas garantizan a las personas menores de edad, **el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas**. [45]

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

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

---

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

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

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

a) El Instituto Mixto de Ayuda Social brindará la asistencia integral requerida y las oportunidades para la promoción y el desarrollo de la familia, incorporándola en procesos de participación y capacitación para facilitar la inserción de los padres y madres en el mercado laboral, por medio de programas que coadyuven a la creación de microempresas u otros. Lo anterior siempre que se comprometan a respetar los derechos de sus hijos e hijas, en especial con su mantenimiento tanto en el sistema educativo formal como en los programas de salud y no registren casos de maltrato, abuso ni explotación sistemáticos. [46]

b) El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social serán los encargados de garantizar a las madres trabajadoras el acceso a programas de atención integral para el cuido de sus hijos durante la niñez.

c) El Instituto Nacional de Aprendizaje ofrecerá actividades de capacitación laboral y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social orientará a los padres y madres mencionados en este artículo, para su pronta inserción en el mercado laboral.

Artículo 41. Las personas menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado.

Los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad. No podrá aducirse ausencia de sus representantes legales, carencia de documentos de identidad, falta de cupo ni otra circunstancia.

---

[46] Pero, quien debe dictarlas a nuestro juicio, es el PANI, bajo las políticas coyunturales pero motivadas legalmente que el Poder Ejecutivo debe, por su lado, dictar de manera concreta y transparente. Este es el sentido de nuestro planteamiento en el artículo sobre lucha contra la pobreza que publicamos en la Revista de Ciencias Económicas, Volumen XXV del 2007, Universidad de Costa Rica.

Artículo 42. Las personas menores de edad tendrán derecho a la seguridad social. Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado. Para ello, la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará las medidas respectivas**.**

Artículo 44. El Ministerio de Salud velará porque se verifique el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, el acceso a los servicios de prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad.

Para esta finalidad, el Ministerio de Salud tendrá las siguientes competencias:

a) Asegurar la atención integral de este grupo, procurando la participación activa de la familia y la comunidad.
b) Garantizar el acceso a los servicios de atención médica de calidad, especializados en niños y adolescentes.
c) Garantizar la creación y el desarrollo de los programas de atención y educación integral dirigidos a las personas menores de edad, incluyendo programas sobre salud sexual y reproductiva.
d) Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el abuso y la violencia que se suscitan en el seno familiar, comunitario, social, educativo y laboral.
e) Fomentar la lactancia materna en los hospitales públicos y privados, así como divulgar ampliamente sus ventajas.
f)Adoptar las medidas que garanticen el desarrollo de las personas menores de edad en un medio ambiente sano.
g) Garantizar programas de tratamiento integral para las adolescentes, acerca del control prenatal, perinatal, postnatal y psicológico.
h) Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el consumo de drogas y crear centros especializados para atender y tratar a las personas menores de edad adictas y a las que padezcan trastornos emocionales.

Artículo 57. El Gobierno de la República asegurará en todo momento, en sus planes y acciones, y en los planes y acciones de todas las instituciones involucradas, que a falta del obligado preferente, las niñas o adolescentes embarazadas o madres en condiciones de pobreza tendrán derecho a una atención integral por parte del Estado, mediante los programas de las instituciones afines. Durante el período prenatal y de lactancia, tendrán derecho a un subsidio económico otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social; según lo estipulado para estos casos, corresponderá al salario mínimo de la ley de presupuesto vigente al momento de otorgar el subsidio. Para gozar de este beneficio, deberán participar en los programas de capacitación que, para tal efecto desarrollen las instituciones competentes.

El giro de los recursos deberá responder a una acción integral y no meramente asistencial, para garantizar a la persona su desarrollo humano y social.

El Ministerio de Educación Pública deberá garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo. [47]

---

[47] Uno se pregunta legítimamente, ¿cuál costarricense bien informado de todo este tinglado legal, con obligaciones y responsabilidades tan contundentes y claras, acepta ser Ministro de Educación sabiendo de esta

Artículo 58. En el diseño de las políticas educativas nacionales, el Estado deberá:

a) Garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades para las personas menores de edad.
b) Fomentar los niveles más elevados del conocimiento científico y tecnológico, la expresión artística y cultural y los valores éticos y morales.
c) Favorecer el acceso temprano a la formación técnica, una vez concluido el segundo ciclo de la educación general básica.
d) Promover y difundir los derechos de las personas menores de edad.
e) Estimular en todos los niveles el desarrollo del pensamiento autónomo, crítico y creativo, respetando la iniciativa y las características individuales del alumnado.
f)Propiciar la inclusión, en los programas educativos, de temas relacionados con la educación sexual, la reproducción, el embarazo en adolescentes, las drogas, la violencia de género, las enfermedades de transmisión sexual, el sida y otras dolencias graves.

Artículo 59. La educación preescolar, la educación general básica y la educación diversificada serán gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado.

El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental. La falta de acciones gubernamentales para facilitarlo y garantizarlo constituirá una violación del Derecho e importará responsabilidad de la autoridad competente.

Artículo 60. El Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios:

a) Igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en los centros educativos de todo el país, independientemente de particularidades geográficas, distancias y ciclos de producción y cosechas, sobre todo en las zonas rurales.
b) Respeto por los derechos de los educandos, en especial los de organización, participación, asociación y opinión, este último, particularmente, respecto de la calidad de la educación que reciben.
c) Respeto por el debido proceso, mediante procedimientos ágiles y efectivos para conocer las impugnaciones de los criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias u otra forma en la que el educando estime violentados sus derechos.
d) Respeto por los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos propios del contexto social de este grupo, que le garantice la libertad de creación y el acceso a las fuentes de las culturas.

---

norma específica –más otras- si estuviera seguro de que en nuestra cultura política y régimen de Derecho, él o ella realmente enfrentarían tal castigo si incumple? O la norma está muy mal redactada por inviable, o los órganos fiscalizadores y judiciales pertinentes están incumpliendo algunas de sus propias obligaciones legales.

Artículo 80. Bajo ningún concepto podrán el Gobierno, sus instituciones y cualesquiera otros actores vinculados, omitir el reconocimiento de que los derechos laborales que la Constitución Política, los convenios internacionales, el Código aquí referido y las leyes especiales, conexas o supletorias, confieren a las personas adolescentes un contenido mínimo de beneficios irrenunciables. Serán absolutamente nulos, de pleno derecho, los actos o estipulaciones en contrario.

Artículo 81. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será el encargado de dictar las políticas para el trabajo de las personas adolescentes. Dichas políticas deberán:

a) Crear mecanismos alternos de apoyo a la familia de las personas adolescentes trabajadoras, los cuales podrá ofrecer por medio del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa y otros programas que lleguen a crearse.
b) Evitar la inserción temprana al trabajo de las personas adolescentes.
c) Estimular el aprendizaje de oficios que garanticen la capacitación de las personas adolescentes para incorporarse en el mercado de trabajo.

Artículo 82. La protección de las personas adolescentes trabajadoras será responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que coordinará su labor con los servicios de salud y educación, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Patronato Nacional de la Infancia, las organizaciones no gubernamentales y los gremios laborales, en la medida en que sus objetivos lo permitan.

Artículo 87. El Gobierno de la República, sus instituciones y todo otro actor vinculado público o privado, deberán reconocer en sus políticas o acciones de mediano y corto plazos el derecho y la obligación de educarse de las personas menores de edad debidamente armonizados con el trabajo de las personas adolescentes. Para ello, su trabajo deberá ejecutarse sin detrimento de la asistencia al centro educativo. El Ministerio de Educación Pública diseñará las modalidades y los horarios escolares que permitan la asistencia de esta población a los centros educativos.

Las autoridades de los centros educativos velarán porque el trabajo no afecte la asistencia y el rendimiento escolar. Deberán informar, a la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cualquier situación irregular en las condiciones laborales de los educandos.

Artículo 88. Los empleadores que contraten adolescentes estarán obligados a concederles las facilidades que compatibilicen su trabajo con la asistencia regular al centro educativo.

Artículo 90. Las personas adolescentes que trabajan tendrán derecho a una capacitación adecuada a sus condiciones de persona en desarrollo.

Artículo 99. Las personas adolescentes que trabajan en relación de dependencia tendrán derecho a la seguridad social y al seguro por riesgos del trabajo, de acuerdo con lo que al respecto disponen el Código de Trabajo y leyes conexas.

Artículo 100. Las personas adolescentes que ejercen el trabajo independiente y por cuenta propia tienen derecho al seguro por riesgos del trabajo a cargo, subsidiado por el Instituto Nacional de Seguros, según el reglamento que se emitirá al respecto.

De la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, arts. 1, 2, 3, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23

Artículo 1. /El Gobierno de la República actuará en todo momento con pleno reconocimiento en sus decisiones y programas sociales de que existe/ el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y que por esa ley No. 5662 se crea esta Dependencia en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social subordinada al Titular de éste, y declara de interés público todo lo relacionado con este fondo.

Artículo 2. Serán beneficiarios de este fondo los costarricenses de escasos recursos económicos, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esa ley y su reglamento.

Artículo 3. Del fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se destinarán recursos para pagar programas y servicios a las instituciones del Estado, que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

Artículo 14.- El fondo de desarrollo social y asignaciones familiares será destinado, por la Dirección General, en el mes de octubre de cada año para el año subsiguiente y se girará conforme lo establezca el reglamento. Para tal efecto la Dirección General y la Oficina de Planificación Nacional coordinarán, estudiarán y aprobarán los programas que presenten las instituciones encargadas de la ejecución de los mismos, de conformidad con el artículo 9°. de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974.

Artículo 18. La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se creó como una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo superior jerárquico es el titular de esa Cartera y tendrá a su cargo, además de lo que se establece en otros artículos de esta ley, la determinación sobre las escalas y montos de los beneficios que se llegaren a otorgar en efectivo.

Artículo 19. La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares contratará, con la Caja Costarricense de Seguro Social, la recaudación de los fondos asignados por esta ley mediante el recargo en las planillas, la emisión de listados, la confección de cheques o giros, los sistemas de control, el pago de programas y servicios a cargo de instituciones del Estado, etc., con el fin de atender la administración del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares. Los gastos de administración que cobre la Caja a la Dirección no podrán exceder del costo de los mismos.

TEXTO MODIFICADO por Resolución de la Sala Constitucional No. 4529-99 de las 14:57 horas del 15 de junio de 1999. El cual elimina su segundo párrafo, que permitía que los ingresos fiscales fueran directamente girados a esa Institución.

Artículo 20. Los presupuestos del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares se someterán a la aprobación de la Contraloría General de la República, la que estará obligada a fiscalizar trimestralmente el estricto cumplimiento legal y reglamentario de todos los alcances de esta ley. (Artículo 20)

Artículo 21. La Dirección General, para el cumplimiento de sus obligaciones, podrá requerir de las autoridades, oficinas y demás instituciones públicas, la ayuda o la información que necesite. Las empresas particulares tienen la obligación de suministrar los datos que se les soliciten por escrito, para el cumplimiento de esta ley; con las limitaciones que establece la legislación común.

Artículo 22. La Dirección General estará a cargo de un director, un subdirector y sus asistentes, nombrados de acuerdo con las normas del Servicio Civil. Estos funcionarios tendrán el carácter de autoridades, de conformidad con el Título Quinto, Capítulo Único, de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El director y el subdirector podrán entablar las acciones judiciales que correspondan por violaciones a esta ley y a sus reglamentos para lo cual quedan exentos de rendir fianzas de cualquier naturaleza.

Artículo 23. Los gastos que ocasione el funcionamiento de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares deberán incluirse en el Presupuesto Ordinario de la República.

De la Ley del Patronato Nacional de la Infancia No. 7648 de 1996, arts. 1, 2, 3, 37

Artículo 2. /Ni el Gobierno ni ningún funcionario público con autoridad para proponer políticas institucionales o gubernativas podrá desconocer en sus planes, decisiones y acciones en todo momento, o sea hoy y en el futuro, que/ el Patronato Nacional de la Infancia es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio, que su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad **(Artículo 1)** y que sus principios como institución ordenadora en materia de infancia, adolescencia y familia, son los siguientes:

a) La obligación prioritaria del Estado costarricense de reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

b) El interés superior de la persona menor de edad.

c) La protección a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, por ser el medio idóneo para el desarrollo integral del ser humano.

d) La protección integral de la infancia y la adolescencia, así como el reconocimiento de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, las normas de derecho internacional y las leyes atinentes a la materia.

e) La dignidad de la persona humana y el espíritu de solidaridad como elementos básicos que orientarán el quehacer institucional.

Artículo 3. /Ni el Gobierno de la República ni ningún otro actor calificado, podrá en ningún momento elaborar planes o propuestas, y menos asumir acciones concretas, que no tomen debida nota de/ los siguientes fines del PANI, o que los omitan:

a) Fortalecer y proteger a la niñez, la adolescencia y la familia dentro de los mejores valores tradicionales del ser costarricense.

b) Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación de los padres de familia, para el cumplimiento de sus deberes y derechos inherentes a la autoridad parental.

c) Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación, para el cumplimiento y la satisfacción de los derechos y deberes de las personas menores de edad.

d) Garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva.

e) Brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo.

f) Promover los valores y principios morales que inspiran el derecho a la vida, la familia, la educación, la convivencia pacífica, el respeto mutuo, la cultura, el crecimiento y el progreso digno para todos los habitantes de la República.

g) Estimular la solidaridad ciudadana y el sentido de responsabilidad colectiva para fortalecer, promover y garantizar los derechos y deberes de la niñez y la adolescencia.

h) Promover la participación organizada de la sociedad civil, los padres de familia, las instituciones estatales y las organizaciones sociales en los procesos de estudio, análisis y toma de decisiones en materia de infancia, adolescencia y familia, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas menores de edad.

i) Fortalecer, promover y supervisar las iniciativas y la participación de las organizaciones no gubernamentales, en la atención integral de la niñez, la adolescencia y la familia.

j) Fomentar la integración familiar por medio de la formación y la capacitación ciudadana, en aras de lograr una convivencia armoniosa y democrática.

k) Mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de infancia y adolescencia.

l) Dictar e implementar en coordinación con la sociedad civil y las instituciones estatales, las políticas en materia de infancia, adolescencia y familia.

m) Organizar las comunidades, para que cooperen en el diseño de diagnósticos locales y la ejecución de programas preventivos y de atención integral a los menores de edad.

n) Planificar, ejecutar y supervisar programas de prevención de manera conjunta con las instituciones respectivas, con el objeto de erradicar, en los menores de edad, toda forma de delincuencia, prostitución, maltrato, abuso sexual, drogadicción, alcoholismo, abandono u otras causas que lesionen su integridad.

ñ) Impulsar programas de capacitación y formación para los padres de familia, sobre sus responsabilidades y deberes, así como propiciar con otras instituciones, programas y actividades que inculquen y reafirmen la práctica de valores espirituales, morales, sociales y familiares.

Artículo 37. Tampoco podrán el Gobierno de la República, las demás instituciones públicas ni ningún otro actor en esta materia, olvidar u obviar su obligación de coadyuvar, en las áreas de su competencia, con el Patronato Nacional de la Infancia en la atención integral de la niñez y la adolescencia cuando éste lo solicite para lograr el pleno cumplimiento de sus fines. Los órganos e instituciones del Estado deberán prestarle al Patronato Nacional de la Infancia, colaboración en las áreas de su competencia cuando la Institución se la solicite, para lograr el pleno cumplimiento de sus fines.

De la Ley del Instituto Mixto de Ayuda Social No. 4760 de 1971, arts. 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11

Artículo 2. /El Gobierno de la República nunca dejará de reconocer en sus planes y decisiones, que/ el IMAS tiene como finalidad resolver, /bajo la dirección política del **Ministro de Trabajo y Seguridad Social** conjuntamente con el Presidente de la República, según lo enunciado previamente en la Ley del MTSS así como en el artículo 140 incisos 3 y 8 de la Constitución Política, y en los artículos 27.1, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública,/ el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin /bajo estrictas y explícitas directrices gubernativas/. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país,

instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Artículo 3. Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley.

Artículo 4. El Gobierno de la República contemplará de manera explícita –o sea a largo plazo- en sus planes de desarrollo, sobre todo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el pertinente Plan Sectorial de Lucha contra la Pobreza o de Trabajo y Seguridad Social, que el Instituto Mixto de Ayuda Social esté siempre focalizado y comprometido a cumplir de manera consistente y también continua, con los siguientes fines:

a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y
g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.

Artículo 5. El IMAS promoverá, /bajo la rigurosa orientación política del Gobierno de la República,/ el establecimiento del plan coordinador de acción de la Universidad de Costa Rica, el INA, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, para resolver los problemas de la pobreza que se derivan de la carencia de oportunidad de educación y de formación profesional.

Artículo 6. /l Gobierno de la República asegurará en todo momento que/ el IMAS realice sus actividades y programas con sujeción a los siguientes principios fundamentales:

a) Promover, elaborar y ejecutar programas dirigidos a obtener la habilitación o rehabilitación de grupos humanos marginados del desarrollo y bienestar de la sociedad;
b) Exigir en todos sus programas la capacitación y educación de las personas, el esfuerzo propio y el trabajo de los mismos sectores beneficiados;
c) Ejecutar los programas a nombre del desarrollo del individuo y del país y la dignidad del trabajo y la persona;
d) Promover la capacitación de los jóvenes y la protección del niño y del anciano;
e) Promover la participación en la lucha contra la pobreza, de los sectores públicos y privados en sus diversas manifestaciones, de las instituciones públicas, de las organizaciones populares y de otras organizaciones tales como cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal u otras de naturaleza similar; y
f) Procurar que los programas de lucha contra la pobreza extrema sean sufragados especialmente con aportes y contribuciones de bienes y servicios de los diferentes grupos sociales, sectores y comunidades, empresas o personas más directamente interesadas en cooperar en las actividades del IMAS.

Artículo 9. Será requisito para la participación en los programas de estímulo y planes de ayuda del IMAS, para toda persona que sea jefe de familia, la asistencia a la escuela de todo niño menor de quince (15) años bajo su responsabilidad. El IMAS se encargará de comprobar la asistencia a la escuela cada semestre escolar, en colaboración con el Ministerio de Educación Pública y en la forma establecida en el reglamento de esta ley.

Artículo 11. Entre los programas de estímulo, el IMAS establecerá programas de capacitación laboral en las siguientes ramas educativas:

a) Educación primaria para adultos;
b) Educación secundaria para jóvenes y adultos;
c) Preparación para oficios;
d) Preparación de técnicos medios;
e) Educación comercial de nivel medio; y
f) Habilitación o rehabilitación del físicamente incapacitado.

De la Ley del INA No. 6868 de 1983

Solamente la enunciamos con el fin de que se tenga claro que se trata de una institución con concretas e importantes asignaciones legales de extrema importancia para una estrategia integral y exitosa de seguridad social, particularmente de lucha contra la pobreza. El lector o estudioso podrá analizarla y seleccionar los artículos que mejor se ajusten a la ejemplificación amplia que hemos hecho en esta sección con respecto a las instituciones precedentes.

De la Ley del MinSalud No. 5395 de 1973 (programa CEN-CINAI)

Se ofrece la misma explicación dada para el INA.

De la Ley del MEP No. 3481 de 1965 (programas de equidad en educación)

Se reitera la misma explicación ofrecida para las anteriores dos instituciones.

Hasta aquí, las 81 ***políticas de Estado*** derivadas de la Constitución Política y de unas pocas leyes, que no pueden ser desconocidas en su innegable *valor conexo o articulado y convergente* ni por partidos políticos y menos por gobernantes y funcionarios en la elaboración de estrategias, planes, políticas y programas de largo, mediano y corto plazos **en materia de desarrollo social selectivo**, sobre todo dirigidos a la población más pobre del país.

Corresponde al **Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con la indispensable articulación con otros Ministros vinculados, la dirección política** unitaria e integral de este amplio conjunto de enunciados legales e instituci0nes asociadas. **Ello será lo que imprima una orientación de conjunto a las decisiones y acciones instrumentales de largo, mediano y corto plazo** que han de dar concreción y dinamismo operativo o funcional en forma de regulaciones y prestaciones institucionales que permitan al habitante de este país, acceder esos derechos constitucionales de manera plena, unitaria e integral.

Las políticas de seguridad social (o lucha contra la pobreza) derivadas de las anteriores, como marco referencial operativo del Ministro *rector* de Trabajo y Seguridad Social para dirigir y planificar. ¿Las reconocen la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes? ¿O alguien, incluido el Ministro de turno?

Pasamos ahora al ejemplo en el campo de "lucha contra la pobreza", o mejor denominado "Trabajo y Seguridad Social". El ejemplo se desarrolla con fundamento en el estudio referido al inicio de esta sección sobre lucha contra la pobreza ordenado por la Rectoría de la UCR en el 2002.

Veamos la siguiente tabla en la que logramos integrar los criterios ordenadores del Código Nacional de la Niñez y Adolescencia, CNNA, No. 7739 de 1998, con los criterios en aquel año 2002 relativamente bien desarrollados del llamado Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO, elaborado y administrado por el IMAS para registrar y clasificar a la población pobre del país. Nuestro argumento de entonces, sigue siendo válido hoy: dicho Código Nacional ordena la oferta integral de servicios institucionales del Estado a favor de los niños, adolescentes y sus familias en mayor riesgo social. Esta, resulta una población de atención prioritaria en el ámbito de cualquier estrategia de desarrollo social selectivo, o sea orientado a resolver el problema de pobreza e inequidad en Costa Rica.

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.*

Código Niñez → / ↓ **SIPO**	M. Salud	M. Trabajo	M. Educación	M. Cul-tura	**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	INS
Programas / Puntaje (aproxima-tivo)	Varios	Varios	Comed-Transp- Becas-Bonos-	Varios	Prev.-Atención-Protección	Varios	Hogares Com-Subsid. Temp.-Otros	Capacit.	
Familias en riesgo social									
225-360	xxx	xxx	xxx xxx xxx xxx	xxx	xxx xxx xxx	xxx	xxxx xxx xxx	xxx	
360	xxx		xxx xxx	xxx	xxx xxx		xxx	xxx	
400			xxx		xxx		xxx	xxx	
500									
600							xxx		

Fuente: J. Meoño (2002)

Reiteramos en aquel momento, noviembre 2002, que los documentos en nuestro poder del Gobierno sobre pobreza implicaban aun, a nuestro juicio, la existencia de 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 obligaran 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 lograba aun cuando en los documentos analizados se enunciaba tal buen propósito con total claridad. El hecho es que luego, los programas y metas tanto universales como focalizados se presentaron prácticamente por institución, sin clarificar cuál era 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 hablaba 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 cuestionaba lo que objetivamente ya estaba 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 infería de la meta de incorporar a 33.000 estudiantes más al programa de "transporte escolar" sin plantearse la conveniencia de revisar la política 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.

Cuando revisamos las demás metas, constatamos que no había a ese momento del año 2002 aun, ese "criterio unitario" que permitiera la **definición articulada** de las mismas

de manera que cada beneficio o programa fuera definido para que agregara a cada otro con el mismo beneficiario en mente y con la sincronía o simultaneidad que garantizara que el apoyo del Estado sería 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 aquel documento, veríamos **la siguiente meta** [48] 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 –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

[48] Hacemos una aclaración al lector. En aquel momento, 2002, y en el contexto de este planteamiento de la UCR, lo que planteamos como Meta no fue lo que posteriormente hemos promovido como Metas y Tipos de Medios en el espíritu y letra del art. 99 de la LGAP, sino utilizamos el concepto como "meta administrativa", o sea el resultado esperado de un esfuerzo administrativo a realizar durante un período o lapso de tiempo relativamente corto. Por razones prácticas y de oportunidad, decidimos no complicar el abordaje de esta propuesta de manera que pudiera enajenar a las autoridades y funcionarios de Gobierno que debían decidir sobre ella. Las metas administrativas, deben relegarse al nivel o jerarquía de los resultados esperados como producto de acciones y esfuerzos precisos para resolver problemas particulares en un período de operación institucional, como un año o dos años. Cuando se habla de políticas gubernativas o públicas, se debe optar por la noción de Metas y Tipos de Medios según los grandes resultados a alcanzar a partir del ordenamiento jurídico que impone, según hemos explicado con claridad previamente en este estudio, resultados sobre derechos de los habitantes a título de "exacto cumplimiento de las leyes" según CP, artículo 140 inciso 3. Deben ser esas Metas y Tipos de Medios, el contenido esencial de directrices gubernativas, las cuales no pueden entrar en "actos" de las instituciones. El delimitar números de beneficiarios o "soluciones" en cualquier campo, entra en el ámbito de los "actos" propios de la Administración.

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 cuido 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. **Huelga aclarar que aun a mayo 2011, la Contraloría mantiene una óptica distinta en cuanto a cómo considerar o configurar este Sector de actividad**.

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 indivi-duales 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 emprendi-mientos *			IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.
Prevención en salud: atención primaria *			MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios "unitarios" impuestos por una "dirección política" distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen no Contributivo			CCSS
Seguro por el estado *			CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *			PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.

Atención de emergencias			CNE

* 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.

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, [49] 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.

[49] Recuerde el lector que estamos utilizando la base del estudio que produjimos en noviembre 2002 para la Rectoría de la UCR.

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**.**

La mejor organización posible y viable para una eficacia mayor en los procesos de lucha contra la pobreza extrema

Abogamos en esa propuesta de la Rectoría de la UCR del 2002 al país y al Gobierno, 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). [50]

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.

[50] Esto ocurrió en el Gobierno Pacheco De La Espriella (2002-2006).

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 [51] 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" autorizativo 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

[51] De nuevo nos referimos a Pacheco De La Espriella pues el documento se elaboró a fines del 2002 para tratar de influir al Gobierno de turno

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 incomprensión 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 del 2002 sobre la reforma institucional en el PANI y en el Sistema Integral de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes. [52] 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

[52] Proyecto de UNICEF en Costa Rica del cual fuimos consultor principal.

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. [53]

Este Consejo Nacional, en todo caso, ya incorpora a todos los jerarcas 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 jerarca 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,

[53] En ese momento veíamos este arreglo como una fórmula "viable" a pesar del contrasentido de esa doble investidura que hoy hemos criticado fuertemente en el actual Gobierno, pues se abusa de la "figura" y en ningún caso ha sido una solución eficaz.

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 2001, 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.

   El 2002 vio 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.

Fin de la recuperación del estudio sobre pobreza del 2002.

Como verá el lector, tal buen propósito de la Universidad no se materializó. El Gobierno no prestó atención operativa a este planteamiento a pesar de una acogida preliminar muy entusiasta del mismo por parte del Presidente Pacheco De La Espriella en una sesión privada con él y la Vicepresidenta Lineth Saborío, en la que participamos el suscrito, el Dr. Edgar Gutiérrez como Director del Observatorio del Desarrollo de la UCR, y el mismo Rector Gabriel Macaya. Nuestro interés en incorporar aspectos básicos de ese estudio o planteamiento en este texto presente, es obvio: **no es posible ni tiene que ser deseable, que semejantes esfuerzos intelectuales y académicos sirvan sólo para una presentación "gloriosa" al jerarca superior de turno y luego pasen a un nada honroso trámite para archivarse para siempre.**

Recuperarlo ahora, tiene la legítima validez de que puede fundamentar una convincente y constrita recuperación por parte de la misma Contraloría General de la República **en el contexto del tema de fondo que ha originado este esfuerzo investigativo y propositivo: la fiscalización de la Hacienda Pública, ¿cuán efectiva ha sido?**

Comenzando por las nociones de *evaluación* hoy en boca en dicha Contraloría según demostramos páginas atrás, esta recuperación académica de este estudio del 2002 sobre pobreza puede hacer una gran diferencia a favor de las familias pobres del país, y de paso para toda la colectividad si se enderezan criterios y prácticas preferidas hasta ahora en materia de fiscalización y evaluación por los profesionales de ese organismo superior fiscalizador. Y la misma premonición es útil para la labor de la Defensoría de los Habitantes.

Al fin de cuentas, es posible afirmar hoy, en mayo del año 2011, o sea nueve años después, que en Costa Rica ha ocurrido lo que arriba se dijo, en ese documento del 2002, que no era posible concebir: **que todos en el país se las han agenciado para 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.**

Un problema de origen: ¿puede un organismo fiscalizador, fiscalizar y evaluar sin una claridad teórica-conceptual a prueba de improvisaciones?

Una manera objetiva y convincente de demostrar cuáles han sido debilidades de la Contraloría en sus bien intencionados esfuerzos por fiscalizar la Hacienda Pública en Costa Rica, es el abordaje que utilizan aun recientemente en cuanto a recabar criterios de expertos o especialistas en determinados campos. **Un cuestionario erróneamente confeccionado, y nos referimos a errores o gazapos conceptuales de gran calado, lleva a los entrevistados a caer en los mismos errores,** especialmente si no son personas con conocimiento de los conceptos fundamentales que son objeto de indagación o que sirven de marco referencial para recabar esos criterios expertos. **Si estos, en suma, no son expertos en los conceptos básicos en juego, contribuirán a afianzar aun más los errores de los entrevistadores.**

El asunto se vuelve un círculo vicioso de gran perjuicio para Costa Rica, puesto que las respuestas dadas sin aplomo y criticidad académica o intelectual, la Contraloría las utiliza para profundizar aun más sus propios errores y las exhibe luego, en el dictamen o Memoria Anual respectiva, como "criterios expertos" que fortalecen, reiteramos, su propio desconocimiento de fondo de los problemas analizados y planteados como si lo fueran con gran propiedad orientadora.

Cuando los usuarios de esos informes o Memorias, sean legisladores en primer lugar y medios de comunicación en segundo, los reciben y analizan, reaccionan o con indiferencia o, como es usual sobre todo a nivel de divulgación periodística de muchos de esos estudios de la Contraloría de la República, transmitiendo los mismos yerros conceptuales y analítico-interpretativos sin que nadie más se percate de ello y lo confronte.

El círculo vicioso de fiscalizar y evaluar erróneamente por el desconocimiento de los fundamentos conceptuales y jurídicos de los procesos, esquemas y situaciones en juego, se multiplica así de manera geométrica, y no se dan entonces las clarificaciones y soluciones integrales que Constitución y sistema legal vigente, y la teoría costarricense sobre tales procesos, sí permiten para la mayoría de los males que Costa Rica enfrenta en todo campo de su desarrollo integral.

Para muestra, un botón como dice el refrán. En diciembre 2008 la DFOE de la Contraloría nos hizo partícipes de una encuesta sobre políticas de superación de la pobreza.

La siguiente, es la encuesta con las preguntas originales que dicha División esbozó, y nuestras respuestas. En éstas respetamos el estilo en primera persona que entonces adoptamos, lo cual no impide que **el lector constate la naturaleza de nuestras críticas a los errores conceptuales y jurídicos de los encuestadores**, todos respetados profesionales de esa Contraloría en campos obviamente no especializados en materias sociopolíticas, jurídicas e institucionales o administrativas como las que fueron objeto de indagación, o bien las que han sido objeto de desarrollo en el presente estudio.

Los dos temas tratados en este Capítulo a manera de ejemplos, o sea ambiente y seguridad social o lucha contra la pobreza, presentan la faceta correcta de contextualizar fenómenos y procesos sociopolíticos nacionales para efectos de una efectiva dirección y evaluación de ellos y, sobre todo, de sus resultados reales contra aquellos legítimamente deseables o esperados. **El cuestionario de la Contraloría que mostramos a continuación, con nuestras respuestas, es un claro ejemplo de cómo una mala conceptualización** lleva a un tipo de evaluación que no ayuda en nada a valorar la eficacia de la acción gubernativa según los claros y lúcidos parámetros legales que en el caso de Costa Rica, ya ordenan una determinada modalidad mínima para "bajar a tierra" el modelo país constitucionalmente configurado.

De paso, **encontrará el lector en nuestras respuestas, nuestro propio criterio evaluativo de los últimos tres planes nacionales de desarrollo, excluido el del presente Gobierno, y sobre lo que consideramos tratamiento irresponsable y negligente de la política así llamada "social"** tanto por gobernantes como por funcionarios públicos profesionales de unidades de planificación institucional, o ejecutores de toda área sustantiva de ministerios y entes autónomos. **Todos, sin excepción, han mostrado reiterativamente a lo largo de los últimos 37 años en que hemos estudiado estos fenómenos y procesos sociopolíticos, estar imposibilitados por una deficiente formación académica no importa la carrera que hayan cursado**, para realizar diagnósticos y propuestas de políticas y programas de acción que tengan alguna concordancia con el ordenamiento jurídico de Primer Mundo con que Costa Rica cuenta desde 1949 con el modelo país solidario y de bienestar claramente configurado en la Constitución Política y en un sinnúmero de leyes que, vistas como un sistema o conjunto debidamente sistematizado y jerarquizado, hemos insistido, sí permiten soluciones integrales a los problemas del país. Juzgue el lector.

Estudio evaluativo sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas dirigidas hacia la superación de la pobreza[54]

DIVISIÓN DE FISCALIZACION OPERATIVA Y EVALUATIVA
Área de Servicios Sociales

... Vienen dos preguntas de ubicación y de calidades del entrevistado. Luego, sigue el cuestionario.

CUESTIONARIO B: Consultores y expertos

La Contraloría General de la República está realizando un estudio sobre políticas públicas de combate a la pobreza. Para estos efectos, diseñamos un cuestionario con el propósito de realizar una consulta a autoridades, funcionarios y consultores de los últimos 10 años (1998-2008). El fin es disponer de su valioso criterio como hacedor de políticas públicas y que nos proporcione referencias sobre informes, documentos o estudios realizados durante su gestión, que permitan explicar los procesos de *diseño, ejecución y evaluación* de *las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza* incluidas en los Planes Nacionales de Desarrollo o Planes Sociales en las últimas tres administraciones, incluida la actual.

3. **Durante las últimas tres Administraciones, cuáles fueron los principales errores de diseño de la política o el plan social dirigido a superar la pobreza? Porqué?**

Nota metodológica de J. Meoño S.*: la respuesta que brindamos en estas columnas, es continua y pasa de una columna a la otra. El lector debe tener este pequeño cuidado al leerlas, para no caer en confusión.*

Administración	Plan Nacional de Desarrollo	Plan social
2006-2010: Arias Sánchez Jorge Manuel Dengo Obregón PND-Metas sociales SSLP*	**2002-2006: Pacheco- Espriella Monseñor Víctor Ml. Sanabria Martínez "Plan Vida Nueva"**	**1998-2002: Rodríguez Echeverría Desarrollo Humano "Plan/Prg. de Solidaridad"**
Todos han sido elaborados a partir de "cero", o sea no sólo desdeñando lo que el Gobierno "anterior" definió y buscó ejecutar, sino dándole la espalda a un ordenamiento superior de los Derechos de los Habitantes como sistema integrado en la Constitución Política, y de unas pocas leyes generales excelentes que en materia de niñez y adolescencia, ambiente, agricultura y ganadería, educación, salud y otras, definían un marco normativo superior de "Estado" –o sea, más allá de "políticas de Estado" por las que muchos claman- que ordenaban, y ordenan, una única manera superior de ver los propósitos macro, y las obligaciones y derroteros más específicos de las instituciones que, siendo de origen legal, tenían que trascender los alcances de una gestión de cuatro años. A esto se agrega que todos han coincidido en dar la espalda a normas también superiores en la CP, unas pocas, y a leyes que como la de Planificación Nacional y la Ley General de la Administración Pública, articuladas desde el 2001 con la Ley No. 8131, permitían máxima gobernabilidad del país vía las competencias y funciones de **dirección, planificación, organización, control y evaluación**	**definidas las políticas gubernativas del nivel más global o estratégico de especificidad** –o sea, aquéllas que permitirían instrumentar cada Ley y todas en conjunto con visión integral- **para darle un único rumbo a todo el aparato institucional vinculado**; o sea, el concepto de política gubernativa claramente sustentado en el **Art. 99 de la LGAP.** En este sentido, cada disciplina según el ministerio o institución autónoma donde se trabaje, define su propio concepto de política pública. **Si en "lucha contra la pobreza" hay por lo menos quince disciplinas íntimamente involucradas** –trabajo social, planificación y promoción social, sociología, economía social, estadística, ciencias políticas, educadores y médicos, arquitectos e ingenieros, administración pública, derecho, agronomía, administradores de negocios, microempresas; así de complejo y diversificado es el "sector" que nos ocupa-, entonces se tiene a **cada grupo tratando de reivindicar las formas aleatorias y particulares en que se les enseñó** a "entender y formular" políticas públicas, nunca reconociendo los marcos referenciales superiores que he hecho ver anteriormente.	**Otro factor sustancial que muy pocos comprenden y analizan o denuncian: el nulo o errático liderazgo de MIDEPLAN** en cuanto a la aplicación efectiva y también integral de la Ley de Planificación de 1974 y **los mecanismos en ella sustentados de sectores y regiones, y de modernización institucional** constante, ha incidido también en que tantos en los partidos políticos y en las instituciones –casi siempre los mismos, como se verá abajo- se sientan estimulados a no ser serios en estos diseños, o a "serlo" sólo teniendo como marco referencial el de su institución directa. La falta de práctica de trabajo interinstitucional debido a **la eliminación desde 1993-94** de las **oficinas sectoriales de planificación** en San José, de apoyo a cada ministro rector, y de **consejos regionales de desarrollo** con apoyo de oficinas regionales de MIDEPLAN, **constituye el otro factor que explica por qué el sistema de instituciones públicas de lucha contra la pobreza** –las 22 que ahora identifican y que manejan 44 programas distintos- **simplemente dejó de funcionar,**

de procesos, recursos e instituciones. Al darle la espalda a tales criterios normativos y conceptuales superiores, **todos han incurrido en las mismas omisiones que han llevado a diagnósticos superfluos y caprichosos según el grupo profesional disciplinario que los produjo, y a una total ignorancia de cómo deben ser entendidas y**	Como si fuera poco: esa diversidad y diversificación, **sin el efectivo liderazgo político y gerencial de nivel superior en las instituciones y, sobre todo en el ámbito del sector** –concepto que ha resultado tan difícil de consolidar salvo por pocas administraciones hace tiempo, y nunca las estudiadas en esta encuesta-, y menos aun en el ámbito del indispensable impacto a visualizar de esas políticas en el territorio, o sea en cada región de desarrollo, ha hecho que los diagnósticos que usualmente se realizan y se pretende "juntar" forzándolos –así es la práctica en los partidos políticos cada cuatro años-, y las propuestas en forma de "políticas", **nunca constituyan un todo unitario e integrado**.	si es que alguna vez llegaron a hacerlo realmente, como un sistema. **Finalmente:** todo lo anterior está elaborado, entre otros documentos, en *La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado,* elaborado por el suscrito para el PNUD en apoyo a la Contraloría misma, y entregado a ésta en octubre del 2001, previendo la entrada en vigencia de la Ley No. 8131 y advirtiendo a dicha Contraloría de la República sobre los alcances de la misma y la deseable previsión estratégica y funcional que dicho organismo debía adoptar para propiciar el máximo éxito de dicha Ley entendida y debidamente interpretada conexivamente con la No. 5525 y la LGAP. **Nada de esto se logró en su momento.**

Factores que lo originaron:

El gran factor a mi juicio, es el ya referido: falta **de reconocimiento por todos**, incluida la Contraloría de la República durante más de treinta años hasta fines del 2006, de ese marco constitucional superior y esas pocas leyes también superiores que sí permitían, ***entendidas y administradas*** **con visión unitaria e integral, o sea sistémica,** muchas mejores prácticas y desempeños de todos, y por supuesto de las instituciones como tales mas también de la sociedad civil y poblaciones beneficiarias.

El afán de tantos analistas, académicos y funcionarios públicos profesionales, aunque también de políticos, de buscar orientación e inspiración "para todo" en fuentes foráneas de producción teórica, conceptual y metodológica sin reparar en las diferencias abismales de "cultura política" entre Costa Rica y los países altamente desarrollados –error de visión en que incurren también todos los organismos internacionales que elaboran y promueven esos mismos enfoques, métodos y políticas sobre los países subdesarrollados-**, ha hecho que aun la misma Contraloría de la República invoque motivaciones de la CEPAL y del CLAD** y de otros autores suramericanos, en materia de lo regional y lo sectorial de nuestros procesos institucionales y políticos.

El resultado neto de tal actitud y práctica, es que se ha **perdido de vista de esa manera –y lo he demostrado más allá de toda duda razonable- la riqueza particular del enfoque costarricense que dio origen a este marco referencial superior** que sí permite entender y articular nuestro marco jurídico superior para el desarrollo integral del país y el excelente gobierno, de cara a lo que debe ser la confrontación realista y frontal de las peores debilidades que nos caracterizan en lo colectivo, grupal e individual en el manejo de los procesos políticos y públicos o institucionales de los que

depende la efectiva e integral dirección de esos procesos.

Cuando uno ve que la única Escuela de la UCR que pretende formar administradores profesionales de esos procesos públicos, ha tradicionalmente dado la espalda a estos enfoques autóctonos y al marco jurídico que los respalda –tanto a nivel de perfil de salida de esos profesionales como de formación de casi la total mayoría de los mismos docentes que imparten lecciones allí-, es fácil entender por qué estas debilidades siguen recurriendo año tras año, década tras década, con un impacto directo que significa una improvisación constante en el manejo o conducción y gerencia de esos procesos públicos. **La mejor evidencia de esta argumentación**, es ver cómo arquitectos, abogados, economistas, ingenieros, cientistas políticos, educadores, médicos, agrónomos, etc., han llegado a *ser responsables* de direcciones o jefaturas de unidades o departamentos o gerencias que básicamente tienen que hacer "administración pública", función para la que no han sido preparados en su carrera, contribuyendo así a improvisar y echar a perder procesos altamente especializados de índole administrativa pública.

A.3. Diseño de la dirección política, planificación y normativa:

2. Las cifras sobre reducción de pobreza indican que los resultados de la política dirigida a reducir la pobreza son poco efectivos, pese al incremento en la inversión. En su criterio, uno de los factores que lo explican es la escasa aceptación de estas políticas por parte de las autoridades de las instituciones ejecutoras o de sus funcionarios. Por favor responder separadamente para las últimas tres administraciones. **(Nota de J. Meoño S.: el lector debe tener claro que los errores de redacción y ortografía, son del original de la DFOE, no del suscrito quien sólo transcribe el cuestionario)**

Administración, Plan Nacional de Desarrollo y Plan social		
2006-2010: Arias Sánchez Jorge Manuel Dengo Obregón PND-Metas sociales SSLP*	**2002-2006: Pacheco- Espriella Monseñor Víctor Ml. Sanabria Martínez "Plan Vida Nueva"**	**1998-2002: Rodríguez Echeverría Desarrollo Humano "Plan/Prg. de Solidaridad"**
( ) Si ( )No ( )NS	( ) Si ( )No ( )NS	( ) Si ( )No ( )NS

Es esta factor es decisivo en la gestión de la política? (X) Si ( )No Porqué?

No respondo la pregunta en las respectivas casillas, porque considero que está, con todo respeto, mal planteada y no lleva a un análisis serio y constructivo. De hecho, las políticas en todo campo ciertamente tienen, en un inicio de una Administración gubernativa, inspiración inmediata en lo que fue el Programa electoral del partido que ganó las elecciones.

Es un hecho que he verificado durante 34 años, sin embargo, que quienes redactan mayormente esos programas son funcionarios de las mismas instituciones involucradas pues aunque contravienen a mi juicio la probidad exigida de ellos, colaboran con partidos antes y después de las "4pm".

Es éste, un factor que produce otros resultados nefastos para el país, pues los funcionarios se identifican más con "el partido" que con su función y misión legal de la institución en la que trabajan. Esto lo tengo muy documentado en la mayoría de mis trabajos o textos formales.

Lo anterior significa que ciertamente los funcionarios simpatizantes del partido que ganó, estarán interesados y motivados en hacer cumplir esas ofertas electorales. Los funcionarios que "perdieron", no. Hay un período de meses durante los cuales los nuevos equipos de Gobierno sufren reveses importantes por la resistencia interna que reciben y por factores de realidad que en muchos casos de programas en marcha, no pueden obviarse, o sea simplemente ser desechados.

Por otro lado, repito que los programas electorales siempre están mal planteados, los diagnósticos mal sustentados, las propuestas de "políticas" totalmente alejadas de los marcos legales que han de motivarlas o fundamentarlas, y el menosprecio por la gerencia profesional de esas políticas y programas derivados ya en la praxis, lleva a la improvisación, que describí previamente, en la gerencia propiamente de procesos y recursos públicos. **Al fin de cuentas, toda institución sufre cambios o relevos de directores y "asesores", tanto en San José como en las regiones de desarrollo**, muchas veces imponiendo los nuevos jerarcas a personas cuyo mérito principal fue colaborar –indebidamente, insisto- en campaña electoral pero sin la formación o una experiencia sólida y válida en asuntos públicos como tal –como cuando muchos empresarios o profesionales privados colaboran en campaña sin conocer más que generalidades distorsionadas, o nada, del fenómeno público.

Es el caso concreto de FODESAF, Fondo al que todo mundo, incluida la Contraloría, le endilga ineficacia a raíz de los "destinos específicos" que diversas leyes le atribuyen a un alto porcentaje de sus recursos y a que DESAF "no puede controlar" el destino y uso de éstos una vez transferidos.

Mi tesis es que esto es un error de bulto pues la Ley No. 5662 es muy clara en cuanto a la autorización previa que DESAF y MIDEPLAN tienen que realizar de todo presupuesto presentado por toda institución que "quiere" esos fondos, lo cual exige controlar *ex post* el uso de los recursos, pues una cosa está ligada irremediablemente a la otra tanto en buena teoría administrativa como en nuestro ordenamiento jurídico.

Además, la Constitución y La LGAP siguen vigentes, lo cual significa que un Poder Ejecutivo rector (Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, además de que éste es el jerarca superior de la DESAF) puede ordenar las ACTIVIDADES de las instituciones a las que tantas leyes dicen que hay que girar "sumas" de dinero para grupos específicos –los cuales no son tan específicos sino grupos poblaciones-objetivo sin identificación precisa a nivel de prioridades y personas-, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios para lograr éstas. **Esto, dicho en el art. 99 de la LGAP, es tan sencillo y claro que no entiendo cómo tantos siguen diciendo que "las leyes" impiden** que esos multimillonarios recursos de FODESAF sean canalizados a grupos poblacionales que sean definidos dentro de la política y prioridades de una correcta e integral estrategia gubernativa de "lucha contra la pobreza".

Es claro que **si la estrategia inicial de conducción de todas las instituciones y programas en lucha contra la pobreza no contempla el marco referencial jurídico y conceptual de que hablo, entonces los alcances del control y evaluación de resultados se pierde de vista**. O, mejor dicho, nunca se tiene claro por quienes finalmente definen esa "estrategia".

La mayor evidencia de la validez de nuestro razonamiento, la dio el hecho por el cual la misma Contraloría nunca cuestionó la legitimidad del así llamado Consejo Social de Pacheco De la Espriella, ya que analizó sus políticas y acciones sin percatarse –o realmente sin entender- de que se

trataba de un órgano colegiado que ni por Ley podía sustituir al legítimo órgano rector en la materia, o sea Presidente y Ministro del ramo. Esto lo critiqué y comenté en su momento, sin ninguna reacción de parte de la Contraloría ni de nadie más. Pero, sé que me asiste la razón, ya que la misma Contraloría se ha interesado en difundir la Opinión Jurídica de la Procuraduría de la República de inicios del 2001 que establecía esa máxima jurídica: o sea, que **ni por Ley podía el "legislador" crear órganos que quitaran del Poder Ejecutivo esa potestad de dirección política**, pues la misma proviene de fuente constitucional, concretamente el artículo 140 inciso 8. Pero, aun así, **la Contraloría evaluaba políticas de ese órgano colegiado sin entender que el órgano en sí, no debía existir** pues estaba suplantando al Poder Ejecutivo del ramo o sector.

3. ¿Qué debilidades* o contradicciones siguen vigentes entre la **planificación y la operación** de esta política social (estratégicas, organizativas, presupuestarias)?

Comenzando por la confusión conceptual y jurídica superior que sí existe en el país por parte de todos los involucrados, incluidos partidos políticos, en esta lucha contra la pobreza y para el excelente Gobierno**, todo anda mal.**

La planificación como tal es una actividad que sirve, o debe servir en primer lugar, a la dirección gubernativa o política mayor del Gobierno. Si esto no está claro, por aquí se da una primerísima debilidad que afecta todo el proceso político-institucional de realizar diagnósticos y propuestas de soluciones, de índole interinstitucional. **Si MIDEPLAN abandona como lo ha hecho insensatamente** su obligación de DIRIGIR todo un sistema de planificación aduciendo –como ha ocurrido en este Gobierno- que sólo debe ASESORAR al Presidente, **por aquí se perdió el deseable y obligado liderazgo tecnocrático y político superior que haría funcionar** a todo ministerio e institución autónoma por sectores y regiones de desarrollo.

La planificación en MIDEPLAN no es ni estratégica ni funcional, sino de muy pésima calidad, muy simplista, microanalítica; **no reconoce las especificidades de los procesos de desarrollo en sus ámbitos nacional, sectorial, regional e institucional** propiamente. De aquí surgen planes de desarrollo desenfocados, normalmente estimulados por los también desenfocados programas electorales que los partidos políticos presentan cada cuatro años.

Sin liderazgo del órgano central de planificación, nunca será posible transmitir a todos los responsables técnicos y políticos en el sector público, la seriedad y visión unitaria e integral que debe prevalecer alrededor de los procesos de dirección a los que la planificación debe servir. **O sea, MIDEPLAN, como la Contraloría, carecen de ese marco conceptual superior** que sí permite entender todos estos procesos y conceptos que ya existen en el país con gran fundamento jurídico. **Si a esto se agrega la falta de preparación de quienes llegan a esos puestos superiores,** entonces el panorama es bastante claro: no hay planificación real ni estratégica ni operativa, pues un Plan formalmente promulgado no hace dicho proceso. Se requieren enfoques, métodos y prácticas congruentes con la **normativa jurídica superior que sí ordena y permite un comportamiento de todos** más responsable y, por supuesto, eficaz.

El problema de "planificación" y "operación" en este campo, es el mismo en todos los demás campos. Ni la "planificación" o sistematización de decisiones superiores es correcta ni acertada, ni su "ejecución" es efectiva porque **aquélla no contempla ninguno de los factores que puede hacer tal ejecución plausible, viable**, en términos de los conceptos y esquemas que sí permitirían éxito en la solución del problema integral de pobreza en el país: o sea, i) contemplar lo global con lo sectorial, lo regional y lo institucional del accionar de las instituciones **(un PAO tiene que reflejar esta realimentación conceptual y de políticas**, pero no lo hace y la Contraloría aun no lo exige porque tampoco lo tiene claro); ii) movilizar a la sociedad civil como los consejos regionales de desarrollo hicieron durante varios años y las "comisiones consultivas" por sectores de actividad, también aportaría enfoques y compromisos necesarios más allá de la visión de funcionarios públicos desenfocados e improvisadores, además de arbitrarios en cuanto a definir qué es lo que los pobres requieren o necesitan, sin nunca participar a éstos o a otros actores sociales que en todo el país podrían aportar, insisto, perspectivas más realistas y comprometidas..

Todo ello exige una organización distinta, por sectores y regiones, de la institucionalidad disponible en el país, pero esto prácticamente nadie más lo entiende ni plantea, menos los profesionales más afines a la "materia social". **La "autoridad social superior" por la que inclusive jerarcas de Gobierno que ya han salido por desavenencias o cambios políticos –el ex Presidente Ejecutivo del IMAS, la ex Viceministra de Desarrollo Social- han seguido clamando, han contribuido a esa confusión** pues con tales declaraciones públicas evidencian que nunca entendieron, y siguen sin entender, que esa Autoridad ya existe en este país en la figura del Poder Ejecutivo y que no había que esperar a una nueva Ley que configure una comisión u órgano colegiado, como al parecer añoran viendo el distinto modelo español. Nunca supieron que el Ministro Zumbado Berry era, con el Presidente, esa única autoridad social en materia de lucha contra la pobreza. De aquí, seguramente surgieron muchas de las desavenencias que los llevaron a su retiro tempranero del Gobierno sin que el Presidente hiciera nada aparente por retenerlos.

4. ¿Qué limitaciones* tiene la **normativa** vigente (2008) para sustentar el diseño, ejecución y evaluación de la política dirigida a superar la pobreza?

Mi respuesta ha sido ya anunciada: no hay ninguna limitación, en la medida en que se le vea con criterio de "conexividad" (Art. 10, LGAP). **La Contraloría falló en la reglamentación de la Ley No. 8131, igual que MIDEPLAN y HACIENDA**, pues nunca tomaron en cuenta en la misma las articulaciones de rigor con la Ley de Planificación Nacional y con esa LGAP de 1978.

En mis diversos trabajos, incluido el último artículo en la Revista de Ciencias Económicas Volumen XXV número 1 recién publicada en octubre, se ofrece una discusión de fondo sobre este asunto. La limitación mayor aquí, es conceptual. Ni siquiera jurídica. **También en materia sustantiva, el Código de Niñez y Adolescencia ofrece** la mejor manera de entender y ordenar la oferta gubernativa de todo ministerio y ente autónomo para niños y familias con problemas de derechos, las cuales normalmente presentan las mayores patologías entre las familias pobres del país. **PANI e IMAS deben liderar dicha lucha, sobre todo el PANI**, pero bajo el liderazgo político del Ministro de

Trabajo y Seguridad Social, no de otro. Si esto sigue sin entenderse, no habrá sistemas de información ni órganos colegiados o comisiones, ni "simplificación real de trámites", que tengan ningún éxito en esta "lucha", en éste ni en ningún otro campo. Si la Contraloría no entiende esto, sus fiscalizaciones y requerimientos seguirán pecando de ausencia de la direccionalidad correcta para lograr los cambios de enfoques y comportamientos, y de prácticas, que todos los jerarcas, funcionarios y hasta beneficiarios, siguen mostrando a la fecha: improvisación, aleatoriedad, visiones microanalíticas, parcialidad, indisciplina, cortoplacismo, etc., etc.

B. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA:

B.1. Mecanismos de coordinación y dirección política dirigida a superar la pobreza:

7. De las siguientes figuras **de coordinación y dirección política** que han prevalecido en el país, cómo calificaría ud. su gestión como mecanismo para articular esfuerzos dirigidos a superar la pobreza?

Figuras coordinación o dirección	**Cómo lo califica?**				
	Muy bueno	**Bueno**	**Regular**	**Malo**	**NS/NR**
a. Reunión de Ministros y autoridades ejecutores de programas del Plan de Solidaridad (1998-2002)				X	
b. Consejo Social ampliado del Plan Vida Nueva (2002-2006)				X	
c. Ministro Rector del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (MIVAH) (2006- 2008)				X	
d. Ministro Rector del SSLP (MINSA) (2008- 2010)				X	

8. Entre las figuras anteriores, según su criterio, ¿cuál de estas figuras tuvo mejores resultados en cuanto al diseño, ejecución y evaluación de la política dirigida a superar la pobreza?

Ninguna, a mi juicio, pues todas han carecido de claridad conceptual y fundamentación jurídica para ejercer un liderazgo clarividente y articulador. Si no se tiene claro ese marco referencial superior que he descrito previamente, nada funcionará bien.

Con respecto al Consejo Social del Gobierno anterior, por ejemplo, siempre hice la crítica de que tanto quienes debían dirigir –ministros- como quienes debían ser dirigidos –presidentes ejecutivos- se sentaban en el mismo foro a acordar "cosas". **Al fin de cuentas, nadie dirigió ni asumió responsabilidad por nada**. [55]

El Ministro Zumbado Berry, a pesar de que nos pidió ayuda o asesoramiento como "viejo compañero de OFIPLAN" e investigador del IICE de la UCR antes de asumir el

[55] Esta frase o idea la incorporó en la Memoria Anual 2008 la Contraloría sin indicar la fuente intelectual de la misma.

Gobierno para clarificar el esquema sectorial y propiamente lo pertinente a su rol como "rector sectorial", **no llegó a concretar ni seguir nuestros consejos y acabó deambulando sin ningún liderazgo rea**l, ni siquiera al interior de su propio Ministerio. **La Ministra de Salud por su lado, no tiene competencia legal ni vocación a nuestro juicio, para dirigir el Sector exitosamente.** No porque el MinSalud como tal tenga a su cargo la administración de los CEN-CINAI, eso le da ni competencia ni visión ni pericia tecnocrática ni política para entender y articular la complejidad de los restantes 44 programas relacionados con pobreza.

El Plan de Solidaridad, por su lado, fue un total fracaso pues respondió a una idea personal y totalmente descontextualizada de nuestra realidad jurídica-institucional y sociopolítica por la entonces Vicepresidenta Fischel, que no tomó debida nota de las posibilidades reales de participación y anhelos de los actores sociales y públicos que intervenían en esos procesos de lucha contra la pobreza. El proceso se politizó mucho a través del movimiento comunitario a lo largo y ancho del país, y también se vio afectado por reprimir y marginar a muchos buenos funcionarios que venían trabajando en esas instituciones, por cuestiones partidistas. Conocí el proceso muy bien.

Ninguno de los esfuerzos referidos en esta pregunta, por su lado, ha tomado debida nota del Código de la Niñez y la Adolescencia para ordenar de manera concreta los esfuerzos del "sector", y con ello se ha perdido también enfoque y mecanismos, inclusive a nivel del órgano colegiado denominado Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia que debe estar "adscrito" al Poder Ejecutivo (¿cuál?, es la pregunta de rigor. Mi respuesta es concreta y directa: el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Pero: ¿se ha planteado esto la Contraloría, o alguien en este país?), que están definidos en dicho Código para asegurar la eficacia del mismo.

En dichas ausencias, ni el PANI asume el liderazgo que le corresponde según mi enfoque, ni el IMAS se somete a la dirección política superior correspondiente, por su lado siempre tímida o desinformada, o simplemente inexistente o disfrazada e improvisada, sin tener nadie claridad qué implica esa DIRECCION.

8.1. Especifique cuál de ellas: ( ) a ( ) b ( ) c (X) d Ninguna
8.2. Explique los motivos o criterios por los cuales usd. considera que es la figura que mejor lo ha hecho en éstos últimos 10 años de Gobierno:

Ninguna lo ha hecho bien porque han sido producto de la improvisación de quienes más han influido desde la campaña electoral sobre los candidatos a Presidente. Mientras no tomen debida nota de lo que he manifestado previamente en cuanto a Constitución, leyes afines y mecanismos, ningún otro esquema dará ningún resultado positivo pues la **aleatoriedad** no es en sí un "factor manejable" en modo alguno.

9. Manteniendo esta mejor opción por usd. señalada en la Preg. 7, califique la gestión realizada según las siguientes facultades ejercidas por este órgano coordinador:

Facultades ejercidas	**Cómo lo califica?**				
	Muy bueno	**Bueno**	**Regular**	**Malo**	**NS/NR**
Dirección política					
Coordinación					
Reorganización institucional del sector					
Asignación de recursos					
Seguimiento y evaluación					
Rendición de cuentas institucionales					
Decretos o modificaciones a los mismos					
Propuestas de Leyes o modificaciones a las mismas					
Otras:					
Comentarios:					

Al tratarse de órganos espurios o ilegítimos, o bien desenfocados, **ninguno ha ejercido la competencia de dirección política como debía** (LGAP, arts. 27.1, 98, 99 y 100), o **planificado de ninguna manera prescrita en la Ley No. 5525** (por sector y regiones de desarrollo), o **rendido cuentas y asignado recursos como tenía que hacerse** (sectorial y regionalmente)**.**

Los recursos, por consiguiente, no han sido estructurados ni por sector ni regionalmente, ni las instituciones han sido sometidas –como planteé en el 2001 estando en el PNUD mediante un proyecto de Decreto Ejecutivo- al SIPO u otro sistema de información que las obligara a reconocer la misma población-objetivo.

Por otro lado, **la coordinación sin dirección no significa nada**, pero tanto la Contraloría como otros actores insisten en que hay que "coordinar", desdeñando el significado inclusivo y de mayor competencialidad de la dirección política o gubernativa claramente enunciada en la LGAP como hemos referido.

Las propuestas de "leyes" para crear un "Consejo Económico y Social como en España", han sido frecuentes pero totalmente carentes de viabilidad. La misma propuesta para FODESAF que se anunció en estos días, está totalmente desenfocada pues parte de supuestos que son fácilmente confrontados por el régimen jurídico vigente… al menos según mi criterio, pues nadie más parece entender las cosas de esta manera.

Y, reitero, mis interpretaciones y enfoques no están equivocados en absoluto. Pero, hay que estudiarlos para entenderlos, en vez de desecharlos como ha sido la triste realidad hasta hoy. Y lo reconozco si no con humildad, sí con algo de resignación, aunque espero que con este CUESTIONARIO se aclaren situaciones y conceptos esenciales en la Contraloría para una mucho mejor labor de fiscalización integral.

10. ¿Cuáles son las principales limitaciones o debilidades que tiene esta figura coordinadora en la gestión (diseño, ejecución y evaluación) de esta política? ____Ninguna

Especifique cuales:

Todas las que he señalado con claridad.

11. ¿En el ámbito de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza, qué cambios sugiere usd. para mejorar la **integración** entre las políticas selectivas y las universales?

Puedo reiterar lo mismo que ya estaba resuelto en el **Decreto No. 14184-PLAN de enero de 1983 sobre el subsistema de dirección y planificación sectorial**, que fue eliminado por este Gobierno aunque fue la base de inspiración del No. 33151 del 8 de mayo que fue decretado para sectorializar la labor del mismo Gobierno.

Hay que tener un órgano colegiado de ministros rectores en materia económica global y social global, o sea dos pequeños gabinetes de política económica y social globales. **Cada uno vería la estrategia global en cada campo para efectos del contenido sustancial del Plan Nacional de Desarrollo,** amalgamando lo macro con lo meso o "mediano" –o sea, con lo sectorial-. Serían la antesala a las reuniones de Consejo de Gobierno. Aquí, se vería lo universal de las políticas en cada gran campo. **Sólo, repito, ministros rectores.**

Lo sectorial o selectivo, sería objeto de análisis y discusión global y articuladora en este foro u órgano, pero sería objeto preferente en su manejo más detallado, por el Ministro rector en el ámbito de su sector, donde tendría entonces al respectivo Consejo Sectorial con los **jerarcas de las instituciones** de su ramo para dialogar y concertar la política integral del mismo, con contribución de todos, y con apoyo no sólo de **técnicos altamente especializados en la globalidad del sector integrados en una oficina sectorial de planificación** (según Ley No. 5525, Cap. IV), distinta de la unidad de planificación del Ministerio respectivo**,** sino de **otros mecanismos que integren a técnicos de alto nivel de las mismas instituciones** para valorar aspectos más operativos de las políticas sectoriales. **Los grupos de interés del sector tanto en San José como en las regiones,** también entrarían a conocer y concertar dichas políticas en su dimensión nacional o central, mas sobre todo en su dimensión territorial (o sea, en la modalidad de *sector desconcentrado* en cada región, tal y como aquel Decreto de 1983 lo establecía).

Todo esto, insisto, está clara y sólidamente desarrollado y sustentado en mis diversas publicaciones formales, pero también en ese documento que hice para la Contraloría en el 2001 a través del PNUD, según señalé arriba. **Nada, en mi enfoque, queda al desgaire o a la casualidad; o a la improvisación** de tantos profesionales que nunca han dedicado tiempo ni energías de "calidad" al análisis de estos problemas, pero se han atrevido a opinar, asesorar a gobiernos y a partidos políticos, inclusive de las Academias públicas, como expertos o especialistas…. sólo que con fundamento en enfoques foráneos, no en el "nuestro" nacional.

12. En las últimas tres administraciones, se han presentado cambios y dificultades para coordinar esta política a nivel local y regional, ¿qué cambios debe hacer la

Rectoría u órgano coordinador de este sector para mejorar las acciones dirigidas a superar la pobreza a nivel territorial?

Mis respuestas han sido claras y concretas. Lo que puedo añadir aquí, es que **el cuestionario en sí sigue confundiendo conceptos básicos** que de fijo inducirán a muchos a continuar en sus errores también conceptuales y funcionales: **debe la Contraloría dejar de utilizar el concepto de "órgano coordinador" o "coordinación",** pues lo que está en juego es la **competencia de dirección**.

Las acciones en este campo a nivel central y territorial, nunca serán mejoradas sólo mediante coordinación, sino aplicando todo el esquema jurídico y conceptual asociado al concepto de dirección gubernativa, ya que la coordinación, la planificación, el control y la evaluación, y sobre todo la organización misma pública y social, dependen estrictamente de aquélla en su significado jurídico, y en su conceptualización al menos según quien esto escribe a sabiendas de que no hay otro y distinto marco conceptual tan elaborado y autocontenido que proporcione una alternativa seria e integral al problema.

El Decreto de 1984 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Regional de MIDEPLAN, que también elaboré siendo funcionario de dicho Ministerio, contiene más elementos resolutivos que la Contraloría haría bien en estudiar para tener un panorama más completo del asunto, aunque el actual Gobierno ha eliminado totalmente lo regional en su riqueza y operatividad autóctonas costarricenses. **Sin embargo, en mi libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, 1986 2ª edición, se ofrece toda la sustentación teórica** conceptual e instrumental del modelo costarricense que a mi juicio sigue siendo vigente, pues nada mejor lo ha reemplazado ni conceptual ni fácticamente.

Sobre todo: tenga claro la Contraloría de la República que, en materia de dirección gubernativa, no cabe el uso antojadizo de conceptos como "órgano coordinador" o "rectoría", los cuales son totalmente conflictivos. La rectoría implica la potestad de dirección política o gubernativa superior de origen constitucional. No es coordinación, sino mucho más que esto pues implica o comprende a la "coordinación". Por otro lado, no hay "órganos coordinadores" del sector, sino un único ORGANO DIRECTOR o RECTOR: el Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Punto.

13. ¿Qué cambios se deben hacer en la organización institucional para mejorar la efectividad e impacto de las políticas dirigidas a superar la pobreza en el ámbito local y regional?

Creo que he aportado criterios claros y concretos en mis respuestas anteriores.

14. Considera usd. que los funcionarios responsables de ejecutar la política dirigida a superar la pobreza tienen escaso conocimiento del tema

___X_Si ___No ¿Porqué? Por todo lo señalado hasta ahora en mis respuestas

En caso afirmativo, qué sugiere usd. para solucionar esta deficiencia?

La respuesta precisa está en mis diversas publicaciones, incluida la del PNUD dirigida a la propia Contraloría en octubre del 2001: si ésta i) no tiene claro el modelo nacional integralmente planteado, y ii) no toma iniciativa para exigir del Gobierno que MIDEPLAN funcione como debería según su Ley constitutiva de 1974, iii) no exige del Presidente y de cada ministro como la Constitución y la LGAP ordenan para asumir sus competencias mayores de dirección y planificación de todo el aparato público bajo su mando político, y si iv) no asume la Contraloría un esfuerzo mayor de capacitación a los actores tecnocráticos superiores en ministerios y autónomas, mas también en municipalidades, digamos en el ámbito de oficinas de planificación institucional y sectorial (éstas, de paso, no han existido en las últimas tres Administraciones salvo la SEPSA y la Subsectorial de Energía aunque también la de Vivienda), **entonces nada funcionará como debe funcionar.**

En octubre del 2001 escribí para la Contraloría en aquel documento del PNUD, que la Contraloría debía asumir iniciativa para convocar a los partidos políticos e instruirlos sobre la complejidad y la forma de enfrentarla, que venía a partir de la Ley No. 8131 aprobada en ese mismo mes, la cual vendría a modificar prácticas de viejo cuño en cuanto a planificación y presupuestación, incluida la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo sobre toda institución.

Si esto no era bien entendido y ejercitado desde campaña electoral, los partidos iban a seguir ignorándolo y produciendo propuestas electorales desenfocadas e inviables, que luego serían de difícil conversión en un Plan Nacional de Desarrollo. **La Contraloría nunca ha hecho esto que yo sepa, y sería la mejor iniciativa y servicio que podría prestarle al país, al igual que el TSE –y estoy tomando iniciativa en esto-,** para evitar que los partidos sigan proponiendo programas antojadizos que le dan la espalda a todo este marco teórico-conceptual superior jurídicamente fundamentado, del que Costa Rica definitivamente goza desde hace décadas pero no aplica. **Está en la Contraloría confrontar y resolver mucho de esto.**

Lo he planteado como investigador, como funcionario público, como candidato a Contralor, y como docente universitario durante 34 años de mi vida. Sé que tengo razón.

B.4. Sistemas de información

15. Dada la experiencia de los últimos 10 años en cuanto a sistemas de información cuyos insumos han servido para realizar diagnósticos, análisis de seguimiento y evaluación de las políticas y programas dirigidos a superar la pobreza, cuál de las siguientes opciones es más adecuada para el diseño, ejecución, seguimiento,

evaluación y retroalimentación de la política dirigida a superar la pobreza. Por favor, comente su elección.

Facultades ejercidas	**SI**	**NO**	**NS/NR**
Fortalecer el SIPO del IMAS y transversalizarlo a todo el sector social selectivo	X		
Que el MINSA desarrolle el SIGIPS, tal como lo planteó esta Administración desde el inicio de esta administración.			
Fortalecer los Sistemas de la CCSS (ATAPS, etc) y que ella disponga de información para la rectoría del sector.	X		
Ampliar competencias del SINE u otro sistema desde MIDEPLAN			
Asignar al INEC para que implemente un sistema nuevo			
Desarrollar un sistema en FODESAF que apoye al órgano rector			
Dejar que cada institución desarrolle el suyo propio y dejar que la rectoría homogenice los datos.			
Implementar un nuevo sistema de información para la gestión de la Rectoría o Autoridad Social en políticas sociales selectivas diferente al SIGIPS.			
Dejar todo tal y como esta			
Otros:			
Comente su elección:			

El SIPO sería el mejor sistema, en la medida en que sea filtrado y perfeccionado vía los aportes invaluables de los ATAPs

B.5. Financiamiento.

16. ¿Qué cambios sugiere ud. hacer para mejorar los procesos de financiamiento, el uso adecuado de los recursos financieros y la rendición de cuentas dirigidas hacia la superación de la pobreza?

Lo que propuse en el documento del PNUD dirigido a la Contraloría en octubre del 2001, en su poder, y en el documento sobre pobreza de la UCR de noviembre del 2002 hecho para la Rectoría de la misma, y el artículo referido en el último número de la Revista de Ciencias Económicas: lo más elemental, es decidir que

1. **todos los programas (44 según dicen ahora) dedicados a la lucha contra la pobreza, sean identificados con el mismo clasificador presupuestario** (por ejemplo, *programa de seguridad social y protección de la niñez y adolescencia*) en todas las 22 instituciones.

Sólo esto, permitirá identificar la totalidad de recursos dedicados a esa "lucha" y que deben ser objeto de una única dirección política por el Ministro del ramo o sector conjuntamente con el Presidente de la República.

Luego, que

2. **cada conjunto de programas dentro de cada institución sea puesto bajo una única dirección administrativa**, como lo fue Programas de Equidad en el MEP (una recomendación nuestra desde el PNUD en el 2001), de manera que haya una UNICA cabeza visible de ellos en cada ministerio y ente autónomo.

Luego,

3. **que el Ministro rector asegure que esos actores administrativos se integren regularmente para discutir y acordar aspectos operativos de sus programas**.

Asimismo,

4. **que el Ministro con apoyo de su respectiva oficina sectorial de planificación, proceda a identificar y definir las políticas superiores de sector (pero según art. 99 LGAP,** no lo que a cualquiera se le ocurra **aleatoriamente)** que permitan vincular esos programas, o replantearlos totalmente, según el marco legal superior –tanto la Ley de cada institución como leyes superiores, ejemplo el Código de Niñez y Adolescencia- que los gobierna o enmarca para hacer real la norma constitucional del artículo 140 inciso 3. Si esto se hace, **el país al fin sabrá quién debe dar cuentas sobre el cumplimiento de conjuntos de leyes vinculadas o conexas, lo cual implicará que las mismas dejen de ser administradas de manera dispersa y antojadiza**.

5. Que el SIPO sea hecho obligatorio, vía Decreto Ejecutivo, para todas las instituciones vinculadas.

6. Que FODESAF ejercite la norma en su Ley 5662 por la cual MIDEPLAN y la DESAF deben aprobar los presupuestos remitidos por las instituciones, y **que el Ministro rector los direccione mediante directrices concretas** que permitan canalizar los fondos, aun aquellos asignados por leyes distintas, a la población-objetivo que a él corresponde identificar y atender.

7. Que PANI asuma el liderazgo efectivo en la "atención integral de las familias" con problemas de derechos según su ley constitutiva, asistido por el IMAS en cuanto a criterios técnicos-sociales.

En fin. Todo lo que tengo escrito sobre esta problemática, apunta en esta dirección de soluciones.

17. Qué cambios sugiere ud. para mejorar la efectividad del uso de los recursos financieros provenientes de los fondos sociales, como el caso de FODESAF y JPSSJ?

Creo que ya respondí ésta. La JPSSJ tiene la misma naturaleza como objeto de dirección, de FODESAF. El Ministro rector debe darle direccionalidad a sus recursos y programas.

C. EVALUACIÓN

18. Usted conoce o incluso ha participado en estudios evaluativos sobre resultados (productos/efectos/ impactos) de la política dirigida a superar la pobreza en últimas tres administraciones. Puede usted indicar el nombre de aquellos estudios que en su criterio son los más relevantes? *(En caso de contar con el documento mucho agradeceremos remitirnos una copia o indicar su referencia).*

NOMBRE DE LA EVALUACIÓN **(Si necesita, usar otro formulario)**	**¿QUIÉNES LA REALIZARON? Autor (s)**	**Año de publicación**	**Entidad (s) que lo publicó o patrocinó**
Estado de situación de la gestión pública 2004, Programa de Monitoreo de la Gestión Pública	Yo mismo	2005	OdD, UCR
Exigencia y rendición de cuentas: lo que política, jurídica y técnicamente se puede hacer en Costa Rica	Johnny Meoño	2005	IICE, UCR
Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza	Johnny Meoño y otros	2002	Rectoría UCR
Los varios documentos de mi autoría referidos en este cuestionario			
Guía para un excelente gobierno… y para un ciudadano menos indolente	J. Meoño, libro	2008	IICE, UCR

19. ¿Qué medidas establecería usd. para mejorar los resultados de los procesos de seguimiento, evaluación y retroalimentación de la política social dirigida a reducir pobreza?

Creo que he sido claro y concreto en mis respuestas, y aunque las mismas no agotan mis análisis sobre el tema, son muestra objetiva de los enfoques que pueden motivar a los técnicos de la Contraloría a buscar y analizar a fondo mis distintas obras e investigaciones realizadas en la UCR en los últimos seis años

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN ACTUAL Y FUTURA:

20. En su criterio, ¿Por qué pese a la inversión realizada en políticas y programas dirigidas a superar la pobreza, no ha sido posible reducirla en forma sostenida y significativa en las últimas tres administraciones de gobierno?

Creo haber dado respuesta amplia a esta pregunta en mis anteriores análisis

21. ¿Qué cambios se deben realizar para lograr una **organización institucional más eficiente y eficaz, en la ejecución de las políticas de superación de la pobreza**?

Creo haber dado respuesta amplia a esta pregunta en mis anteriores análisis. Pero, por si acaso, sugiero que mi último libro referido arriba, sistematiza mis análisis, enfoques y propuestas de toda una vida sobre estos temas, incluido el de pobreza. Lo importante es no dejar de tener claro que lo que se haga en pobreza es exactamente lo mismo que debe hacerse en el resto de "sectores" de actividad y regiones de desarrollo en cuanto a la estrategia sustantiva y de conducción para sacar a Costa Rica adelante en su inestable desarrollo integral.

22. De acuerdo con su criterio y pensando a futuro, cuál es la figura "Rectora" o "Coordinadora" que mejor podría realizar las funciones de dirección y coordinación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza.

Ya lo he dicho, pero siendo una pregunta tan abierta y, francamente descontextualizada de lo que ya existe en Costa Rica, opto por responderla a manera de recapitulación de lo que he referido en este cuestionario: **hace mal la Contraloría en seguir utilizando conceptos que son totalmente conflictivos y confusos.**

1. Rectoría no es asimilable a Coordinación como para utilizarlos en un mismo nivel analítico, o sea como si fueran categorías semejantes. Además, la realización de las "funciones de dirección y coordinación" de políticas, sólo es posible asumirla mediante la competencia de "rectoría" entendida como dirección, no de una figura "coordinadora". En estricta realidad legal, lo que constitucional y jurídicamente está sustentado en normas precisas, es la "función de dirección y coordinación", no la de rectoría u órgano coordinador de nada.

Según mi criterio, lo que hay definido en esta materia o concepto desde 1949 en la Constitución Política es el artículo 140 inciso 8, y desde 1978 en la LGAP en los artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100: una competencia de dirección gubernativa o política que puede ser ejercida sólo y exclusivamente por el órgano llamado Poder Ejecutivo, o sea Presidente con cada ministro.

2. Es ésta, la autoridad política mayor en todo campo de actividad, incluido el de lucha contra la pobreza. NO HAY QUE INVENTARSE OTRA, O CREAR UNA NUEVA LEY PARA TENERLA, pues ni por Ley podría crearse una figura distinta de ésta que tiene fundamento constitucional, aunque la Asamblea Legislativa lo hace a cada rato y nadie se conmueve ni la confronta, ni la misma Contraloría. **Es el caso del nuevo "Consejo Rector en Telecomunicaciones",** donde convergen tres Ministros, cuando el órgano rector constitucionalmente legitimado para ejercer dicha "rectoría" es el Presidente con el Ministro de Ambiente y Energía.

Esta, es la figura que existe y que hay que exigir que funcione como tal.

3. Ahora. No basta con esto si no tiene claro la Contraloría misma, y todos, que dicho ejercicio de esta potestad "rectora" o de dirección gubernativa superior no basta con enunciarlo sino que requiere todo un marco referencial explícito, también dado, y que

para aplicarlo es preciso una gran disciplina y esfuerzo por quienes lleguen a ejercer el Poder Ejecutivo de cada ramo y los funcionarios que los apoyen en tal labor.

Me refiero a que dicho órgano no puede ejercer esa dirección política de cualquier manera, sino mediante el acto deliberado, disciplinado y coherente de emisión de **directrices políticas o gubernativas** con sustento y motivación en el marco legal vigente, derivado ello del artículo 99 de la LGAP. Está, además, el factor "liderazgo", fundamental para que un Ministro, complementario a su potestad direccionadora con el Presidente de grupos de ministerios y entes autónomos, ejerza la movilización multitudinaria de quienes responden a su ámbito de dirección política.

Si la Contraloría lo llega a tener claro, y lo exige del Gobierno, y contribuye a la capacitación de al menos la masa crítica de nivel superior que debe apoyar a cada Ministro en cada sector de actividad, **entonces es posible que el país llegará a ver el sol claro en cuanto a políticas públicas o de gobierno** que finalmente reflejarán el espíritu y letra de las leyes que han creado tantas instituciones y actividades en todo campo de actividad, con visión articulada e integral.

Podrá el país también, tener a profesionales de múltiples disciplinas homologados en su concepción y praxis de contribuir en los análisis y diseño de políticas con un marco referencial común que les permitirá entenderse mejor y entender mejor los problemas objeto de atención de sus disciplinas que individualmente no les permiten explicar la complejidad integral de los mismos.

Estaríamos, en suma, ante una revolución de enfoques y métodos que llevaría a muchas mejores prácticas públicas y políticas en todo campo de actividad, no sólo pobreza.

4. Si además de esto, la Contraloría se desconcentra en el territorio como sugerí siendo candidato a Contralor y en varios otros textos posteriores, habría una mucha mejor proyección de su actividad fiscalizadora evaluativa y preventiva sobre actores, recursos y procesos que hoy francamente escapan a su ilustrada intervención con el nivel de conocimiento práctico requerido para realmente comprender las problemáticas y dinámicas regionales e intervenir exitosa y oportunamente en ellas.

5. **Si además, la Contraloría entiende y organiza a las auditorias internas por sectores y regiones bajo el enfoque nuestro**, se multiplicarán las posibilidades de una detección temprana de irregularidades de todo tipo que hoy no salen a relucir sólo porque no se les identifica por el carácter individualista y "haciaadentrista" de tales auditorias internas y por falta de liderazgo sobre ellas de la Contraloría misma.

6. Si, por último la Contraloría exigiera de MIDEPLAN como debía hacerlo hace años, la instrumentación de la Ley No. 8220 de simplificación de trámites, la institucionalidad del país se vería grandemente inyectada de más dinamismo, vigorosidad y sentido de la oportunidad en todo campo de actividad, pobreza incluido. No basta con un ministro sin Cartera como ha hecho este Gobierno. Le correspondía a MIDEPLAN por competencia y vocación según la Ley de Planificación Nacional de 1974. Pero, aquí todo se hace al revés, o más bien dándole la espalda a claros mandatos superiores de orden legal que sí han permitido todo este tiempo una máxima gobernabilidad del país. Si la Contraloría no entiende esto y actúa para confrontarlo y superarlo, nadie más lo hará.

Pero para ello, la Contraloría, o sea sus funcionarios y jerarcas, tienen que adquirir la claridad conceptual que hoy, honestamente, siguen sin mostrar sobre estos grandes temas y problemas nacionales.

Este cuestionario mismo, me resulta evidencia en varios de estos aspectos que he analizado y comentado aquí mismo. Espero que este criterio franco y abierto dirigido a profesionales de la Contraloría que han de aspirar a adquirir máxima claridad en el ejercicio de sus funciones, sea bien recibido pues viene de un costarricense que ha cultivado el estudio de este campo temático fundamental para el desarrollo del país, desde hace más de tres décadas, advirtiendo sobre los errores, omisiones, debilidades conceptuales y de comportamiento que nos han distinguido y que nos han impedido saltar al mundo de naciones desarrolladas.

No se puede seguir improvisando criterios, conceptos y enfoques que han sido muy concreta y ricamente creados en Costa Rica, dependiendo de fuentes externas sean latinoamericanas o del mundo desarrollado, pues allí no se encontrarán las respuestas, menos los orígenes de ideas y esquemas, y su clara fundamentación jurídica, que son adecuados y viables para Costa Rica, en pobreza y en todo otro campo de desarrollo nacional.

Si la Contraloría no entiende esto, y lo digo con plena conciencia de que tal afirmación puede causar resentimientos profesionales, laborales o inclusive intel**ectuales** entre personas que me lean esto y no reconozcan autoridad académica de quien lo dice, seguirá contribuyendo según lo he afirmado siempre, a crear más confusión entre quienes deben seguir sus dictámenes y resoluciones. Y esto, es muy dañino para el país según lo he documentado extensamente en todas mis publicaciones.

Repito que este cuestionario en gran medida incurre, tal y como lo enuncié arriba, en muchas de esas debilidades conceptuales que la propia Contraloría ha venido cometiendo aun en los últimos dos años, después de haber reconocido en su Memoria Anual 2006 que en "treinta años" el país ha dejado de ejercer un **régimen de dirección**

política con consecuencias negativas sobre la calidad de políticas públicas y de asignación del gasto mismo… **sin nunca reconocer que ella misma ha sido responsable de esos incumplimientos por no haber exigido** del Gobierno lo contrario. Ello fue así a pesar de mis reclamos públicos durante 34 años en página 15 del periódico La Nación y en mis publicaciones formales que han sido referidas o citadas últimamente en dichas Memorias Anuales pero en aspectos muy específicos, y en las investigaciones universitarias hechas llegar a las autoridades y técnicos de dicha Contraloría, exhortándola a que reconociera y exigiera de esa forma.

Ahora empieza a reconocer fragmentos de esos planteamientos nacionales, pero a medias, razón por la cual se siguen dando análisis e interpretaciones de los problemas, y dudas casi ontológicas, que no son cabales ni integrales. O cuestionarios como éste, que refuerzan el uso o manejo de confusiones conceptuales y analíticas que, viniendo de la propia Contraloría, sin duda motivarán o inducirán a las personas entrevistadas a "fortalecer" su tradicional actitud y capacidad para realizar análisis y dar respuestas erradas sobre la naturaleza de los problemas nacionales y sobre sus soluciones integrales y eficaces, pues seguirán sin tener claro el marco referencial y conceptual superior, así como jurídico, que está en juego en el futuro inmediato y a largo plazo de Costa Rica, nuestro país. No de Brazil, o Venezuela, o México o Argentina, ni USA, Alemania, Francia, Italia o España. Costa Rica.

Hay que dejar de improvisar o de desconocer lo que ya tenemos que nos haría muy distintos si se le entendiera integralmente y se pusieran de acuerdo quienes más influencia o autoridad tienen para exigir cumplimiento de nuestro marco jurídico superior, y se enmendaran los vicios de enfoques y prácticas que nos tienen sumidos en este subdesarrollo inestable sin que sea por "ingobernabilidad" del país o por "una mala Constitución" y "malas leyes".

Los "malos" aquí, entiéndase mi posición clara, hemos sido nosotros, los costarricenses. La Contraloría puede hacer más que nadie para cambiarlo.

Hasta aquí este Capítulo. Tal y como dijimos al inicio de esta sección, el lector de este trabajo debe tener claro que en la transcripción literal de la anterior encuesta de la DFOE de la Contraloría de la República y nuestras respuestas, se confirma descarnadamente cómo la buena fe o voluntad de profesionales en el contexto público, más en un organismo de fiscalización superior auxiliar de la Asamblea Legislativa para el control político y la producción de leyes, no son suficiente atributo para desempeñar funciones que exigen de una fortaleza teórica y conceptual a prueba de improvisaciones. Es frecuente en el país, tal y como hemos evidenciado en todos nuestros trabajos, la improvisación que se da en el contexto público al contratar personas con una formación apta para funciones de su especialidad académica, pero no para otras que requieren visión, técnicas y atributos distintos.

En este campo de la fiscalización de la Hacienda Pública, hemos percibido desde hace muchas décadas que la Contraloría no ha tenido la visión correcta ni siquiera a nivel de sus necesidades de especialidades que entiendan de qué trata su campo de acción según su Ley Orgánica, y ello ha llevado a que economistas, abogados en particular, administradores de negocios y públicos, contadores privados, politólogos, ingenieros y varios representantes de otras especialidades minoritarias, transitan por ella sea que funcionen casi "polifuncionalmente" o sea pasando de un cargo al otro, sin la debida formación al menos *in situ.*

Se requiere de una visión integral y correcta sobre la complejidad del proceso de desarrollo nacional, a nivel inclusive del área de capacitación o formación en "el trabajo" de que dispone la Contraloría, sin limitaciones casi en términos de recursos presupuestarios. **La improvisación en cargos especializados vía profesionales de cualquier disciplina, no ayuda a que el trabajo "interdisciplinario"** que ciertamente es necesario asumir en una Contraloría de la República, no genere grandes desatenciones en la labor de dicha Contraloría, y en su labor de apoyo a la Asamblea Legislativa para que ésta a su vez adquiera un compromiso de mayor eficacia en su labor, repetimos, de producción de leyes y de control político de la Hacienda Pública. Es éste nuestro criterio, y a la prueba de los análisis que en este estudio hemos citado o referido, nos remitimos.

Capítulo 5: ¿HASTA DÓNDE PUEDE LLEGAR LA CONTRALORÍA EN EXIGENCIA DE CUENTAS Y EVALUACION DE *POLÍTICAS GUBERNATIVAS*?

Es ésta una pregunta que se encuentra en algunos comentarios básicamente de líderes políticos en partidos durante las campañas electorales, flanqueada por la otra pregunta de si la fiscalización por la Contraloría de la República debe ser anterior o posterior a la ejecución de presupuestos y contratos.

Al igual que en los demás temas sustanciales abordados en este estudio presente, tales cuestionamientos son lanzados al aire sin un fundamento teórico y conceptual que permita reconocer la justa y contrapesada intención de esos mismos líderes o dirigentes de **entender y respetar los verdaderos alcances de las competencias de la Contraloría que, precisamente, sí exigen mayor transparencia, disciplina y rigurosidad conceptual en la forma de plantear propuestas electorales y, una vez en el Poder, someterse los nuevos gobernantes a esos mismos alcances o "reglas de juego".**

Lo anterior ha significado o implicado en la praxis política y gubernativa del país, una concreta tendencia de los partidos políticos a desdeñar tanto la Constitución (sobre todo el claro artículo 98 sobre formación de partidos políticos y su adhesión incondicional al respeto del "…orden constitucional de la República") como el sistema de leyes que la reglamentan en su conjunto, para más bien asumir enfoques y prácticas a nuestro juicio **desbocadas o desenfadadas en la definición de "políticas gubernativas o públicas", todas por lo regular matizadas de falta de contenido o motivación legal,** en consecuencia inválidas o ilegítimas. Y, por lógica inferencia, ineficaces pues al ser aleatorias, subjetivas, caprichosas según el jerarca o los grupos de tecnócratas que las proponen o diseñan, no alcanzan el grado de calidad de contenido y de coherencia epistemológica que sí exhiben prácticamente todas las leyes que hemos estudiado en tantos campos del desarrollo del país, en particular si se les ve en su conjunto sistémico como hemos dejado en claro a lo largo de este estudio. Su desarticulación conceptual/normativa resulta, inexorablemente, en una desarticulación operativa o funcional en la praxis, y no resuelven tales remedos de "políticas públicas" los complejos problemas a que están dirigidas.

Constituyen este escenario y tales prácticas tan recurrentes en el "manejo de la cosa pública", en particular de la así llamada Hacienda Pública, un fenómeno o una situación que debería haber llevado a la Contraloría desde su misma creación a cuestionar –fiscalizar, evaluar- la racionalidad y razonabilidad jurídicas de toda decisión de política gubernativa plasmada en términos presupuestarios y en comportamientos o desempeños institucionales específicos, en cuanto a lo que ha debido ser el nada ambiguo y exigible impacto sobre el desarrollo integral del país, de presupuestos y funcionamiento de la burocracia estatal. Y ello, fiscalizarlo y evaluarlo la Contraloría en el contexto del total conjunto de esa Hacienda Pública, así como en sus proyecciones sectoriales, regionales e institucionales tal y como se visualizó en el presente trabajo desde el Esquema 2, en Antecedentes.

¿La justificación de fondo para tal argumentación? La Hacienda Pública en su total conjunto, no es una mera categoría jurídica de orden formalista en la Constitución Política sino un concepto que engloba la disponibilidad real de recursos económicos para generar un innegable e inconfundible impacto transformador según el conjunto de derechos de los habitantes. Ello tiene que lograrse vía los recursos presupuestarios contenidos en el así llamado Presupuesto de la República, como en el total conjunto restante de recursos en manos de instituciones autónomas y de municipalidades.

No es posible deslindar dicha unidad presupuestaria entre gobierno central y estas otras modalidades de acción estatal por cuanto la noción de Hacienda Pública, como se dijo al inicio de este estudio, no admite tal separación en la Constitución Política, según lo consignado con tanta claridad en elTítulo XIII *La Hacienda Pública*.

Contraloría: garante indiscutible del modelo país a instrumentar vía la Hacienda Pública integralmente concebida. Las mayores debilidades conceptuales y metodológicas recurrentes que malogran esta misión

La Contraloría, ni siquiera la Asamblea Legislativa, es el organismo garante de lograr la máxima unidad de visión y acción de esa enorme masa de recursos públicos para el desarrollo del país, y el artículo 184 constitucional sobre deberes y atribuciones de la Contraloría no deja lugar a duda alguna, salvo para quienes en realidad desean "innovaciones interpretativas" o normativas que restrinjan la enorme autoridad de dicha Contraloría para **vigilar la Hacienda Pública** (art. 183) en auxilio de la Asamblea Legislativa, lo cual tiene que hacer mediante actividades tan claras y contundentes como "fiscalizar, examinar, aprobar o improbar los presupuestos municipales y de entes autónomos y su ejecución y liquidación" (art. 184 inciso 2), y fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República (mismo artículo, inciso 1).

Puede comprender el lector la relevancia de nuestro interés intelectual y académico en advertir que, sin un marco teórico-conceptual y metodológico de envergadura semejante a esta dimensión constitucional de Hacienda Pública cuyo significado e impacto obligado no puede disociarse del modelo país configurado en la misma Constitución Política y de las competencias y responsabilidades que ésta le atribuye al Gobierno y sus instituciones, y al régimen municipal en su conjunto como gobierno local, **la Contraloría de la República nunca alcanzará el nivel de eficacia técnica** necesario para constituirse en ese organismo vigilante que logre a su vez la obligada eficacia que la Constitución le asigna al Gobierno y sus instituciones para materializar el modelo país en ella misma configurado.

Hablamos, por supuesto, de **eficacia en su noción más integral e inclusiva del Gobierno y sus instituciones como un sistema unitario de decisión y acción**, lo cual no puede entenderse ni lograrse vía esfuerzos fiscalizadores y evaluativos microanalíticos, o sea de cada institución en particular y no de conjuntos de ellas ni en su proyección regional, como insistimos fue la praxis contralora hasta hace apenas unos cinco años.

Es en este contexto que resulta más preocupante leer algunas recomendaciones en los Informes contralores, básicamente de la DFOE, inclusive más recientes, que van más allá de advertir al Gobierno sobre las consecuencias indeseables de ciertas decisiones de política pública al no aplicar el marco normativo-instrumental correcto para definirlas –como es el caso de la Ley No. 5525 y de la LGAP-, **llegando más bien tales recomendaciones a solicitudes concretas de cuáles "metas y tipos de medios"** (recuérdese la LGAP, art. 99 según hemos argumentado previamente) **debería el respectivo Ministro rector definir, cosa que ciertamente sobrepasa los límites de las competencias constitucionales y legales** dadas a la Contraloría pues implica incurrir en una abierta imposición de **DEFINICIONES ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Ello podría valerle a la Contraloría eventuales rechazos o confrontaciones justificadas por parte del Gobierno, o recursos de inconstitucionalidad o de amparo, que no ayudarían mucho a validar la causa de la correcta exigencia de cuentas que compete a dicha Contraloría.

Los análisis en los varios Informes que hemos referido en el presente estudio, se dan a nuestro juicio por un mal uso de los conceptos de "eficacia y eficiencia" en el sentido de que ha habido excesos y ambivalencias de definiciones tanto en la Ley No. 8131 y en su Reglamento como en documentos normativos producidos por la propia Contraloría. Todos ellos, consideramos que no han arrojado criterios precisos y razonables según la mejor teoría internacional y, sobre todo, la propia teoría costarricense que, según hemos evidenciado en el Capítulo 4, ha sido abundante y pionera sobre estos conceptos, inclusive en el ámbito latinoamericano desde hace tres décadas.

Tales sobredimensionamientos o definiciones por no-expertos en la materia (conceptos tales como economía, eficiencia, eficacia, efectividad, productividad, oportunidad, etc., todos redundantes con respecto a eficacia y eficiencia) pueden estar llevando a los profesionales de la Contraloría a excesos analíticos e interpretativos que a su vez llevan a excesos competenciales avalados por la Contralora cuando se publican formalmente, excesos que en cualquier momento pueden ser, repetimos, válidamente confrontados por las instituciones mismas, lo cual dejaría a la Contraloría mal parada y debilitada.

Hay aquí un hecho particular adicional de gran trascendencia que es importante dejar señalado a estas alturas del presente estudio, pues tiene que ver con los grandes desenfoques e incumplimientos negligentes o desinformados que caracterizan a nuestros principales operadores políticos y analistas de asuntos públicos, incluidos medios de comunicación cuando informan tan infundamentadamente sobre estos asuntos, pero **que en punto a la Contraloría General de la República y a su esencial actividad constitucionalmente regulada de fiscalización de la Hacienda Pública, constituye una falta que tiene repercusiones trascendentales sobre la eficacia de dicha Hacienda Pública en su total conjunto**, incluida la municipal; o sea, sobre la eficacia misma del sistema político e institucional al que la Constitución Política ha encargado de manera irrefutable y transparente, el gobierno y la administración de los derechos de los habitantes.

Veamos cuál es el hecho y sus repercusiones nacionales.

Los informes de fiscalización de la Contraloría, principalmente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, DFOE, normalmente no indican a la institución recusada o al Ministro sectorial a quien se elevan aquellos, cuáles son las normativas o artículos de leyes pertinentes que están dejándose de considerar como fuente primaria de motivación de lo que hemos referido son verdaderos remedos infundamentados e ilegítimos de política gubernativa asociados a cualquier partida presupuestaria que esté siendo cuestionada por la Contraloría de la República en un momento dado.

Esto, que es nuestro riguroso criterio intelectual y académico pero de un sólido sustento jurídico, **equivale a un abordaje ilegítimo o aleatorio por el grupo de analistas fiscalizadores, de semejante bulto o envergadura al que adoptan los mismos partidos políticos** cuando, según hemos evidenciado en el presente estudio y en muchos otros, [56] preparan propuestas electorales o gubernativas para ofrecerlas al electorado como "las mejores", pero totalmente despojadas de esa misma legitimidad pues son lanzadas literalmente sin ningún fundamento o motivación en Constitución o leyes existentes en los campos en que ellos analizan problemas y proponen soluciones partiendo de cero.

O lo que es igual: tal abordaje en sus múltiples informes fiscalizadores por los profesionales de la Contraloría, equivale al esfuerzo desinformado o infundamentado de los mismos funcionarios públicos "ejecutores" -sean estos planificadores o no-, y sus jerarcas, en su común práctica de producir "políticas y programas" sin ese fundamento legal superior. En la práctica, ello significa cohonestar con las incongruencias e ilegitimidades que decimos caracterizan a los proyectos de presupuesto y a los planes operativos anuales que dicen los respaldan y que todo ente autónomo y las municipalidades remiten a la Contraloría para su autorización.

Es decir: los fiscalizadores de la DFOE entran a analizar y a "aprobar" o cuestionar, y a pedir correctivos, sobre aspectos de contenido presupuestario o de reglamentos planificadores –sobre sectores y regiones, por ejemplo- del Gobierno y sus instituciones, o de desempeño de órganos superiores de la Administración Pública, asumiendo normalmente que las razones o motivaciones dadas por el Gobierno o sus órganos superiores, son

[56] Téngase presente el estudio elaborado en enero del 2006 en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, intitulado *El aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias integrales para el desarrollo nacional,* y su réplica de enero 2010. En ellos demostramos cómo, desde el punto de vista de legalidad todos los partidos participantes en ambos comicios presidenciales fallaron al noventa por ciento al menos, en reconocer Constitución y leyes fundamentales y excelentes que han dispuesto durante décadas, o años las más recientes como la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, enunciaciones de política de la más obligante y rica definición normativa y conceptual.

correctas en todo sentido. Difícilmente **cuestionan pues** no valoran, la legitimidad misma y los resultados e impactos que Constitución y leyes exigen mínimamente, de tales definiciones de políticas, prioridades o programas de acción. Entonces, los análisis diagnósticos o interpretativos en la Contraloría se dan sobre bases muy subjetivas también, y acaban siendo disquisiciones que al fin de cuentas no buscan generar, y no generan, un impacto real eficaz sobre la norma confrontada, o la institución cuestionada, o la práctica institucional refutada, y menos sobre su impacto sobre el gasto público presupuestado para "hacer tal o cual norma, una realidad".

Un caso dramático de esta errada práctica que ya hemos identificado y denunciado desde hace tres décadas y que referimos en un capítulo anterior someramente, se dio en la Memoria Anual del 2004, cuando se publicó un análisis tomado de uno de los informes fiscalizadores del Área Social sobre el Consejo Social de la Administración Pacheco De la Espriella (DFOE-SO-30-2006 del 31 de agosto del 2004).

La Memoria, reprodujo el gran error del informe: éste, le adjudicaba a dicho órgano integrado por ministros y presidentes ejecutivos de entes constitutivos del sector conocido como de "lucha contra la pobreza", errores de criterio a la hora de definir "directrices" gubernativas a las instituciones y a las regiones de desarrollo. Y entró a analizar la "calidad y pertinencia" de esas directrices o políticas sociales, sometiéndolas a valoraciones intelectuales de los mismos fiscalizadores, nunca a si cumplían ellas con, o se motivaban en, las normas jurídicas en las varias leyes que debían enmarcarlas; en algunos casos extremos, los fiscalizadores **sometieron algunas decisiones del Consejo Social, como lo hacen aun hoy día con la temática de "modernización de la Administración Pública", a la "prueba" de si satisfacían criterios de algunos autores foráneos u organismos internacionales estudiados y citados en el informe, como si esto fuera doctrinal o jurisprudencialmente válido o mandatorio para nuestros decisores y funcionarios.**

Nunca, y como si esto último no bastaba para descalificar tal informe contralor del 2004, cuestionaron los profesionales de la DFOE la ilegitimidad del órgano como tal, el cual simple y notoriamente -según nuestros análisis y denuncias públicas y análisis escritos entregados o externados de distintas maneras por el suscrito a la DFOE-, **usurpó competencias y funciones que correspondían al Ministro de Trabajo y Seguridad Social**.

O sea, cohonestó la Contraloría con toda la seriedad de su investidura, la labor misma de un órgano espurio o ilegítimo como lo fue ese Consejo Social, órgano que precisamente por su configuración misma ahogó el papel constitucional y legalmente normado del Ministro de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la competencia gubernativa mayor, y la responsabilidad política unipersonal que le competía y compete, de liderar y movilizar a tantos otros actores institucionales y de la sociedad civil en San José y en las regiones, en la esencial labor de diagnosticar y enfrentar con mayores visos de éxito, el problema de la pobreza en Costa Rica.

Sin embargo, cuatro años después, en la Memoria Anual 2008, la Contraloría rectifica este error y, tomando –sin indicar su fuente intelectual- un criterio nuestro expresado al Área Social y recogido por ésta en la encuesta de la que dimos cuenta en el Capítulo 5 bajo el título *Estudio evaluativo sobre el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas púbicas dirigidas hacia la superación de la pobreza*, se lee en página 6:

> *A nivel de diseño, se tiende a designar como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentan la facultad legal de dirección política y coordinación y en ocasiones, se les asignan funciones de entidades existentes, generando duplicidades e ineficiencia en el uso de los recursos públicos. Sobre el particular, los órganos designados o constituidos en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) para la ejecución del Plan de Solidaridad y el Triángulo de Solidaridad y en la Administración Pacheco de la Espriellla (2002-2006) para el Plan Vida Nueva, no tenían las facultades legales de dirección política y coordinación en virtud de su carácter de ente descentralizado, dependencia ministerial y órgano colegiado de ministros y jerarcas con participación o no de un Vicepresidente de la República. Por otra parte, en el Consejo Social del 2002-2006* ***participaron con voz y voto los jerarcas de los entes descentralizados, cuando estos están llamados a ser dirigidos y coordinados por los Ministros de Gobierno; además, el Presidente de la República –máximo jerarca y director político- tuvo una participación marginal, lo que incidió en que el órgano no tuviera un mecanismo para hacer cumplir los acuerdos***. (nuestro énfasis, no del texto original, pues son éstos, conceptos que sólo nosotros hemos abanderado, y registrado por escrito en múltiples documentos y textos, desde 1978 en que se dio la LGAP).

El lector puede consultar la sección referida del Capítulo 5 y constatar la fundamentación de nuestro anterior criterio.

El punto a enfatizar, es el de que en el 2004 la Contraloría analizó la labor del Consejo Social según dijimos párrafos atrás, dando por buena su existencia a pesar de contar con la argumentación y evidencia que el suscrito se esmeró en aportar a la DFOE y al Contralor de turno para que tomaran conciencia de una situación que no debía ser permitida por su impacto negativo sobre las políticas gubernativas de "lucha contra la pobreza**". Cuatro años después, adopta la Contraloría nuestro argumento –sin decirlo explícitamente como correspondía- de que se trató de un órgano ilegítimo** por suplantar al órgano rector, aunque se cuidan de no decir cuál es o debía ser éste, y al reconocer que hubo un problema de fondo al sentarse en ese Consejo Social a los ministros llamados a dirigir y a los presidentes ejecutivos llamados a ser dirigidos, situación que ocurre hoy día con los Consejos Presidenciales creados a inicios de la presente Administración sin que la Contraloría la haya confrontado con fundamento en este precedente casi jurisprudencial de su parte, que referimos en el presente análisis.

¿El principal impacto de tal cambio de visión y criterio por parte de la Contraloría en el arco de sólo cuatro años? Es sencillo y grave: en materia de fiscalización evaluativa, en el 2004 dieron por buena la existencia del Consejo Social y no cuestionaron sus "directrices" sino aspectos casi de redacción e impactos marginales de éstas. **Con base en ello recomendaron, por no decir exigieron, acciones correctivas del**

Gobierno, algunas de las cuales seguramente –recuérdese que no es éste un estudio evaluativo de la totalidad de informes y requerimientos hechos por la DFOE a los gobernantes de turno- fueron acogidas atribuladamente por los jerarcas involucrados, en aquel caso la Primera Vicepresidenta de la República Lineth Saborío como "coordinadora" de dicho Consejo Social, y sin duda alguna por los profesionales que constituían la Secretaría Técnica de éste, la mayoría funcionarios tomados a préstamo de MIDEPLAN.

Cuatro años después reconoce la Contraloría –sin decirlo de manera explícita y aceptar su propia responsabilidad por tal inopia o incumplimiento de lo que debía haber sido una oportuna y efectiva fiscalización evaluativa de cara a Constitución y leyes que regulan la Hacienda Pública. Igual ocurrió con la crítica registrada en páginas anteriores de que "durante treinta años el país ha contado con un régimen de dirección política pero no se ha aplicado", en parte esencial, reiteramos en este punto, por su propia inopia fiscalizadora.

Aquel órgano llamado Consejo Social y otros previos cuyo desempeño igualmente dio la Contraloría por buenos y valoró según las "directrices emitidas", no eran legítimos y ciertamente usurparon, e invisibilizaron, la competencia y la responsabilidad política superior de los órganos "empoderados" por Constitución y leyes para ser "rectores sectoriales", o sea el Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

En estas circunstancias, el lector comprenderá cuán marginales o aleatorios fueron aquellos análisis fiscalizadores de la DFOE, y siguen siéndolo, para restituir o hacer valer la normativa superior que exige la ejercitación responsable, transparente y efectiva del poder institucional legítimo puesto en manos de gobernantes y funcionarios, y cuán aleatorios e intrascendentes pueden resultar los análisis, interpretaciones y requerimientos sobre las políticas gubernativas o públicas que esos órganos ilegítimos emitían y emiten para que el Poder Ejecutivo, o Gobierno, rectificara y rectifique decisiones, prioridades y acciones programáticas y presupuestarias en direcciones y con supuestos que no tenían ni tienen nada que ver con las misiones legales que las leyes orgánicas de esas instituciones y leyes superiores específicas como hemos demostrado previamente en el estudio, imponían y siguen imponiendo a tales instituciones.

Aun si el Gobierno del 2004 hubiera accedido al cien por ciento de los requerimientos contralores, las nuevas decisiones y procedimientos no iban a resolver, como de hecho no lo lograron en una mayoría de situaciones vistas en concreto y a juzgar por los indicadores que los organismos y centros de estudio especializados nos transmiten año con año sobre esos problemas o situaciones, **las carencias o limitaciones en el disfrute de los derechos de los habitantes involucrados,** pues ni siquiera los informes fiscalizadores se han preocupado, inclusive al día presente, por identificar cuáles son estos según Constitución y leyes que son las fuentes primarias y objetivas de donde debe partir todo análisis fiscalizador y evaluativo por parte de esa Contraloría de la República.

Igual situación se dio en la misma Memoria 2008 cuando, analizando la situación en el Sector Trabajo y Seguridad Social, se argumentó que al transferirse la actividad de Bienestar Social del MTSS al IMAS cuando sea creó este organismo en 1974, el Ministerio ya no tuvo nada que ver con "pobreza" o seguridad social y el IMAS nacía, entonces, casi como un Estado soberano dentro de otro, sin reconocer la DFOE que la competencia constitucional del artículo 140 incisos 3 y 8, otorgada al Poder Ejecutivo del ramo, en este caso al Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y con especial fundamento con el nacimiento en mayo de 1978 de la LGAP y su régimen de dirección interorgánica, el IMAS y todo ente autónomo quedaban siempre sujetos a la dirección gubernativa superior de ese Poder Ejecutivo.

Tampoco era de recibo la argumentación esgrimida por la DFOE en el sentido de que la noción de "seguridad social" a inicios de los noventa, abarcaba un campo más reducido que a fines de la década e inicios del siglo presente, pues en el fondo constitucional, jurídico y político esencial según argumentamos en su momento y capítulos atrás, había y **hay que entender que no importaba o importa cuál nueva "función" o "actividad" emerja como producto de la evolución natural de los procesos sociales y económicos, siempre hay o permanece un único Gobierno y un Poder Ejecutivo de ramo responsable de imponer direccionalidad a esas emergentes actividades**, pues no era ni es posible ni necesario ni razonable enfrentar el nacimiento de cada "tendencia" social o económica, o ambiental, con la creación de un nuevo "ministerio", como decía la Contraloría que debía ser en este caso o campo de actividad: crear un Ministerio de la Familia, o de Desarrollo Social.

Y no dude el lector de que también entra aquí, en este escenario de ilegitimidades de contenido y de *dictaminación* contralora, el llamado Presupuesto de la República, pues ahora por Ley No. 8131 debe éste ser objeto de un dictamen valorativo por parte de dicha Contraloría a ser remitido a la misma Asamblea Legislativa simultáneamente con el Proyecto de Presupuesto para el siguiente año, o sea en setiembre de cada año, para que los legisladores tengan una mejor idea técnicamente fundada de qué esperar y cómo interpretar dicho proyecto de Presupuesto de la República que remiten el Presidente y el Ministro de Hacienda a consideración de la Asamblea.

Al incurrir la Contraloría en tales omisiones ella misma, o sea al no reconocer para nada la que debía haber sido la fuente legal de motivación o fundamentación de las "políticas gubernativas" en juego que han sido objeto de estudio técnico y presupuestario por los profesionales del Área pertinente de la Contraloría –ambiente, obras públicas o transportes, trabajo y seguridad social, etc.-, lo que se da entonces en la totalidad de esos informes de fiscalización emitidos por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, DFOE, es una presunción, y peor aun una suplantación, de lo que según esos profesionales "está en juego" pero, entiéndase, no de acuerdo a lo que debe ser la fuente legal fundamental y obligada de observancia por todos –o sea, por las instituciones para cumplir con su misión legal, y por los fiscalizadores para asegurar que tales instituciones están cumpliendo con su misión legal-.

El asunto toma proporciones alarmantes cuando, según hemos demostrado a lo largo de este estudio, los informes contralores a menudo **señalan los temas que a su juicio están mal abordados o definidos por las instituciones** objeto de fiscalización, como dirección y planificación, lo sectorial y regional de los procesos y recursos, políticas públicas en general y en específico, **y proporcionan como marco alternativo y literalmente mandatorio, análisis basados en autores o fuentes suramericanas, europeas o norteamericanas que no se refieren a situaciones o conceptos costarricenses,** pero que han sido adoptados por el profesional que ha liderado el estudio pertinente y que fue exitoso en venderle su interpretación a los demás colegas fiscalizadores cuando se trata de estudios o dictámenes grupales, que es la forma más frecuente en que las Áreas de la DFOE operan.

Si bien en materia de Derecho es una práctica consolidada la enseñanza de la disciplina y sus especialidades con fundamento en textos y jurisprudencia de países y autores externos, y múltiples sentencias que mandan a habitantes de este país a la cárcel se motivan en lo que escribió tal o cual abogado tratadista o tal o cual tribunal argentino, español o norteamericano, o francés e italiano, en materia de ciencias sociales no existe tal fundamento internacional doctrinario, salvo cuando se trata de códigos o convenciones o acuerdos o cónclaves que proponen o definen criterios y parámetros que los países signatarios comprometen formalmente como parte de su estructura legal interna.

Pero, **la mayoría de pronunciamientos de foros de ministros de planificación o de cualquier otra área, o de cónclaves de contralores de la república o profesionales fiscalizadores, constituyen meros marcos referenciales que no pueden ser utilizados** luego como conceptos o normas jurídicamente transplantables y aplicables en nuestro país o en ningún otro a contrapelo de nuestro vigente ordenamiento jurídico, ni siquiera por vía de "interpretación".

Menos válida es, repetimos, la tendencia de profesionales de dicha Contraloría de la República de asimilar en sus numerosos informes publicados bajo el alero de la DFOE, definiciones de autores o fuentes foráneas que sólo formalmente, no operativa ni sociopolíticamente, se asemejan a los conceptos y términos que se utilizan en Costa Rica en algunos aspectos, como si fueran la fuente doctrinal a la que hay que someterse tanto ellos siendo fiscalizadores, como los funcionarios y jerarcas de instituciones objeto de fiscalización y cuestionamiento en esos informes, a quienes la DFOE acaba recomendando u ordenando acciones correctivas sobre la base de esas pautas o conceptos foráneos.

Es en este sentido en el que resulta fundamental denunciar en el presente estudio y para quienes lean y tengan algún grado de iniciativa o autoridad para corregir tanto desafuero por negligencia, omisión, comisión o mala formación académica, que dicha praxis contribuye a enturbiar los ya de por sí errados y negativos criterios y prácticas que los funcionarios y jerarcas de ministerios y entes autónomos de todo linaje, y las municipalidades mismas, vienen practicando por décadas en la formulación de presupuestos anuales y de planes institucionales, peor de planes sectoriales y, aun más lamentable, de planes regionales que no se dan del todo.

Y, a nivel nacional, de los planes nacionales de desarrollo que, vistos tal y como lo hemos expuesto nosotros mismos, no son más que la punta de iceberg de enfoques y prácticas que han llevado a Costa Rica por una pendiente con rumbo al despeñadero socioeconómico y sociopolítico, exactamente desde 1974 en que se dio la Ley No. 5525 que introdujo un enfoque y una actividad de planificación gubernativa del desarrollo integral de Costa Rica que auguraba dar los pasos necesarios para aspirar al Primer Mundo de naciones desarrolladas que, por su lado, la Constitución Política configuró desde 1949.

Nuestra posición intelectual sobre este tema en particular de hasta dónde puede llegar la Contraloría en evaluación de eficacia y eficiencia del gasto público vía análisis de políticas gubernativas en todo campo de actividad, es muy clara y la hemos delineado en diversos estudios, en particular en el de exigencia y rendición de cuentas del 2005 [57] donde fijamos criterio de que con riguroso fundamento en el Principio de Legalidad y las competencias asignadas a la Contraloría misma en la Constitución Política y en su propia Ley Orgánica, la Contraloría sí está obligada, y facultada a la vez, a incursionar en análisis de eficacia y eficiencia de la Hacienda Pública.

Lo que muchos llaman un control de legalidad, no puede quedarse en el ámbito de sólo valorar si las partidas presupuestarias propuestas en un año o si tales reglamentaciones para organizar al Gobierno y sus instituciones, responden a principios jurídicos abstractos o a pautas jurídicas sobre "validez" formal de los actos administrativos. También exige verificar si las acciones presupuestarias configuradas en un año determinado, o en un Plan Nacional de Desarrollo para mayor globalidad, y la cohorte de "acciones estratégicas, metas, indicadores, objetivos de metas, indicadores de objetivos" y otros parámetros usuales en las reglamentaciones de la Contraloría, de MIDEPLAN para el Plan Nacional de Desarrollo y del Ministerio de Hacienda para formulación presupuestaria, responden a mandatos legales precisos según la misión legal y competencial de cada institución, es decir, si están asociados esos parámetros –complejos y repetitivos de por sí- a concretos derechos de los habitantes según la Constitución, y derivadas de ésta, según las leyes que han venido a perfeccionarlos, como la Ley Orgánica del Ambiente, el Código Nacional de Niñez y Adolescencia, la Ley FODEA del Sector Agropecuario, la Ley General de Salud, y así en todo otro campo de actividad según referimos en capítulos anteriores.

Esto, sencillamente no lo hace la Contraloría de la República. No lo abordan así las instituciones en sus presupuestos anuales ni el Ministerio de Hacienda en el Presupuesto de la República, ni lo exige la Contraloría como debiera

---

[57] *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*, IICE, Julio 2005.

exigirlo. **En consecuencia, es nuestro criterio producto del estudio y la observación durante más de tres décadas que los análisis técnicos para evaluar los presupuestos de los entes autónomos, y los de las municipalidades en su ámbito, y el dictamen técnico que por Ley No. 8131 emite la Contraloría para la Asamblea Legislativa en setiembre de cada año, no se hacen para someter al Gobierno y sus instituciones a un análisis indispensable de eficacia pretendida del enorme y multimillonario gasto público disponible cada año** para el desarrollo de este país, o sea para resolver todos y cada uno de los problemas que nunca se resuelven según el modelo país consagrado en Constitución y en leyes en casi todo campo de actividad.

La Contraloría está obligada a identificar en qué medida cada programa presupuestario augura cumplir o no con las normas legales de la institución o con aquellas superiores que asignan obligaciones adicionales a las instituciones, y más arriba con la Constitución Política, de manera que su foco de atención o análisis valorativo sea no las ocurrencias que remiten las juntas directivas de entes autónomos a propuesta de las unidades internas de planificación y presupuesto, sino **el conjunto obligado de "metas y tipos de medios" que han de permitirle a cada institución ejecutar su actividad legal y en consecuencia sus objetivos superiores, articuladamente con las actividades de otros entes de un mismo sector con sustento en las directrices gubernativas** que el Ministro rector respectivo ha de haber promulgado conjuntamente con el Presidente de la República para ordenarles a todos las actividades conjuntas en función de, precisamente, objetivos sectoriales superiores que sólo el Poder Ejecutivo puede definir. Si lo hiciera así, estaría finalmente evaluando la eficacia potencial de esos presupuestos de cara a la eficacia pretendida según las leyes pertinentes para ese ente, y para conjuntos de ellos. Y esto significaría, por primera vez, evaluación de cuán eficazmente los derechos de los habitantes están siendo "servidos" por la multimillonario Hacienda Pública dispuesta para ello.

Lo que la Contraloría debe poder analizar rigurosamente y decir, es que tal presupuesto y tales programas en éstos, no están estructurados ni definidos para alcanzar tales objetivos legales que la institución tiene que observar por obligación, sean propios de su ley orgánica o de leyes superiores; y que, además, no hay directrices ministeriales o del Poder Ejecutivo que ordenen la actividad sustantiva de la institución ni de grupos de éstas para alcanzar objetivos comunes, o sea satisfacción de derechos de poblaciones-objetivo comunes según sus problemas integrales vistos sector por sector de actividad, no institución por institución por institución porque esto nunca resolverá tales problemas integrales.

No puede la Contraloría indicarle al Gobierno o a sus instituciones qué metas y tipos de medios (LGAP, artículo 99) debe adoptar "en lugar de" las que considere espurias o sin fundamento legal. Pero sí tiene que indicarle cuáles "políticas" están erradas o no tienen fundamento legal alguno, en cuyo caso son aleatorias e ilegítimas, y puede hasta indicar cuáles artículos legales pertinentes no están siendo tomados en cuenta a nivel de

metas y tipos de medios, o sea de las *políticas* involucradas, y cuáles consecuencias en el desarrollo o satisfacción de los derechos de los habitantes involucrados podrán presentarse en términos de omisiones, carencias, profundizaciones de problemas, dispendio de recursos presupuestarios, etc..

> Recuerde el lector una máxima que nos resulta harto importante reiterar: Constitución y sistema de leyes debidamente jerarquizadas y sistematizadas, nos proporcionan el marco doctrinal/programático de largo plazo para tener claro el modelo país constitucionalmente configurado. Este, debe ser el largo plazo o plazo permanente de "cualquier" Plan Nacional de Desarrollo.

Las discrepancias entre partidos políticos, o al interior de las instituciones, debe darse en el ámbito de las políticas necesarias para bajar a tierra ese modelo país, o sea a nivel de políticas gubernativas, o sea a nivel de Metas y Tipos de Medios. Es a este nivel o en este ámbito de acción, donde la creatividad de análisis y diseño debe darse al máximo nivel entre partidos políticos, entre funcionarios según su especialidad académica o profesional, con los planificadores actuando como estrategas de apoyo a las juntas directivas de entes autónomos y a los ministros como jerarcas del Ministerio respectivo; y a los ministros en su condición de directores políticos de todo un sector de actividad. **Sólo así la dirección y planificación gubernativas alcanzarán dimensiones operativas efectivas sin perder su fundamentación estratégica**, y sólo así la labor de fiscalización evaluativa y operativa de una Contraloría General de la República se ubicará en la funcionalidad u operatividad interinstitucional y regional que mayor impacto tendrá sobre la acción concreta del Gobierno y sus instituciones, y de la Asamblea Legislativa en el tipo de control político integral que tal labor fiscalizadora ciertamente producirá.

El lector puede echar un vistazo en retrospectiva a la sección final del Capítulo 4, o sea a la Matriz de Objetivos, Metas y Tipos de Medios e Indicadores de Logro allí ofrecida, y puede refrescar la discusión en la sección sobre eficacia y eficiencia del gasto público.

De hecho, **todo el Capítulo 4 proporciona el marco referencial idóneo y viable para que los fiscalizadores de la DFOE** y de cualquier centro de estudio interesado en estos temas, encuentren el "marco lógico" de nuevo cuño que les permita un abordaje integral y racional para evaluar el impacto de la Hacienda Pública nacional en el desarrollo del país. Y, alternativamente, entender mejor cómo replantear visiones, prácticas y comportamientos burocráticos y fiscalizadores para por fin tener claro cómo es posible encontrar modalidades, estrategias y acciones institucionales que hagan posible lograr muchos mayores resultados o satisfacción de los derechos de los habitantes, con los mismos recursos e institucionalidad disponibles en este momento, sin necesidad de una reforma constitucional ni de nuevas leyes.

Reiteramos: el análisis de legalidad, o sea de que la Hacienda Pública esté inexorablemente amarrada o justificada con base en los derechos de los habitantes, nos resulta de una elemental noción primero sociopolítica, y luego jurídica.

La razón de ser del Estado no es actuar conforme "a la Ley" por el mero propósito de que todos en una colectividad sepan a qué atenerse en el ejercicio del poder legítimo –autoridad- conferido a ese Estado para "actuar". **El Estado debe actuar bajo parámetros de la máxima confiabilidad para todos los habitantes en la impartición de justicia ciertamente, pero en lo fundamental en la administración integral y efectiva de los derechos de los habitantes** que constituyen la razón de ser de cualquier Estado o nación. Al menos, en régimen republicano y democrático.

Los derechos de los habitantes son clara y concretamente enunciados en la Constitución Política, y según la jerarquía de las normas, también en los convenios internacionales, las leyes, los reglamentos y otras normas de menor jerarquía pero de acatamiento obligatorio por todos. **Las instituciones públicas se crean fundamentalmente, como dijimos en el capítulo 4, para satisfacer necesidades de los habitantes** según los derechos constitucionales que le asisten. **Garantizar, en consecuencia, que dichas prestaciones institucionales se realicen de acuerdo con los objetivos o parámetros legalmente acordados para cada institución, para grupos de ellas y para el Estado en su conjunto,** en cuanto a los tipos de regulaciones y prestaciones que deben *administrar* a plenitud para satisfacer esos derechos de los habitantes con los recursos económicos asignados también por Ley, **es una función o competencia elemental a asumir con plena conciencia y capacidad por el organismo constitucionalmente creado para ese propósito, o sea la Contraloría General de la República**.

No puede argumentarse que ésta sólo debe preocuparse de aspectos de "legalidad" como si esta noción no comprendiera, en el caso de la Hacienda Pública y el desempeño del Gobierno y sus instituciones, y del conjunto de municipalidades como gobiernos locales, los objetivos o resultados para los que se crea cada institución pública y el total conjunto de ellos.

Cómo hacerlo, ha sido el sempiterno problema en Costa Rica. La Contraloría de la República se ocupó de aspectos de esa "legalidad" con enfoque y prácticas microanalíticas hasta hace como cinco años, según hemos argumentado previamente.

Si bien fue en su Memoria Anual 2002 cuando reconoció varias leyes que hemos dicho desde hace décadas que contribuían a forjar un marco normativo que permitía y hasta ordenaba un desempeño gubernativo eficaz y de conjunto, no fue sino hasta fines del 2006 cuando literalmente se permitió o estimuló a equipos de fiscalizadores de la DFOE aplicar en sus fiscalizaciones no sólo el enfoque de sectores de actividad, sino conceptos respaldados en esas leyes, como dirección política y planificación con visión de actividad en manos de un sistema o conjunto de órganos que debían funcionar bajo el liderazgo y pautas del órgano central, MIDEPLAN, y en apoyo de la labor de conducción superior del Presidente de la República.

Un hecho dramático en este sentido fue el constatar, como lo hicimos y dijimos en su momento, cómo la Contraloría enunciaba en la Primera Parte de su Memoria 2002 esos reconocimientos de esas varias leyes generales que sí permitían una mejor conducción gubernativa, una rendición y exigencia de cuentas más integral y de mayor impacto, y un control político legislativo de mayor calado –todas, tesis que planteamos y hemos predicado durante más de tres décadas-, sólo para reconocer cómo en el resto de la Memoria, o sea en el resto de capítulos, los análisis presupuestarios y de desempeño de algunos ministerios e instituciones se presentaron de la manera tradicional, o sea institución por institución, no por sectores de actividad, y menos con señalamientos específicos de cómo cada Ministro "rector" había mostrado eficacia o indolencia en el desempeño de tal competencia.

O sea, una parte de la Memoria 2002 redactada por algún funcionario que tomó conciencia de ello, reconocía el sistema legal que estaba para mayores logros en cuanto a fiscalización y desempeño gubernativo, y el resto de la Memoria simplemente desconocía en las cifras y análisis de problemas o de realización de labores de ministerios y entes autónomos, ese abordaje inicial en la Memoria, incluida la omisión del ámbito sectorial o de sectores para realizar y aplicar al menos aspectos mínimos de lo que la Primera Parte enunciaba como de *nuevo cuño* para el país y la misma Contraloría.

El punto a resaltar en este Capítulo es que aun hoy, cuando la Contraloría de la República ha asumido un enfoque más integral para el abordaje de sus análisis fiscalizadores y en su Memoria Anual, por sectores de actividad, la ejercitación de conceptos jurídicos y sociopolíticos, así como de métodos e instrumentos de análisis derivados de la teoría costarricense que les dio sustento, siguen siendo desconocidos en gran medida por el grueso de profesionales de la DFOE a juzgar por su reiterado interés en encontrar interpretación y búsqueda en fuentes latinoamericanas o norteamericanas y europeas, de "respuestas" teóricas, conceptuales y metodológicas a esos conceptos desarrollados o nacidos en Costa Rica y que los mismos fiscalizadores aplican a medias, precisamente por no conocer en detalle todos sus alcances estratégicos y operativos según la teoría sociopolítica que finalmente los inspiró hace más de tres décadas.

Otro ejemplo de contundente significado en abono de nuestra posición crítica sobre cómo hacer "fiscalización evaluativa" de eficacia y eficiencia gubernativa.

Haber pedido a MIDEPLAN la **definición de una política de empleo público** como lo hizo dicha Contraloría en el 2009 (DFOE-PGAA-4-209), nos pareció una solicitud desenfocada pues no le corresponde a este Ministerio promulgarla. En junio del 2010 MIDEPLAN, concretamente el Área de Modernización del Estado a través de su Director, señor Luis Román, nos solicitó un criterio sobre este requerimiento de la Contraloría, a título de consejo como académico de la UCR especialista o conocedor de "estos asuntos".

Escribimos como respuesta, que era "…importante tener claro que a veces la Contraloría se extralimita pidiendo lo que no puede o debe, o pidiendo lo imposible. La Resolución en el 2009 también de la Sala IV ordenando a la Asamblea una reforma constitucional para incorporar la improbidad de los legisladores como causa de levantamiento de su investidura por el TSE, andaba por el mismo ámbito".

Pedir la Contraloría al Presidente de la República que exigiera a MIDEPLAN una directriz sobre empleo público, podía resultar imposible por varias razones: una, MIDEPLAN no tiene competencia en empleo público, aunque podría especularse pero sujeto a un análisis novedoso del Capítulo V de la Ley No. 5525 de 1974 sobre "la eficiencia en la Administración Pública", que dicha competencia le permitiría promover un esfuerzo para *modernizar la administración del empleo público* con las Administraciones centrales y descentralizadas.

Habría que valorar si su competencia de dirección política en materia de planificación y modernización administrativa, podría justificar una directriz que "impusiera" formas en que los distintos tipos de medios –en este caso, recursos humanos- se ordenen en determinadas maneras que mejor convengan a la realización de las METAS sustantivas que permitirían cumplir de mejor manera con las ACTIVIDADES de cada institución. Esta, sería una directriz genérica, pues cada ministro responsable de sector tiene que tomar medidas sobre tales tipos de medios en punto a metas sustantivas legalmente sustentadas, de las que él resulta inmediato responsable conjuntamente con el Presidente de la República. La Ley No. 5525 es sistémica y la proyección de la competencia directora de MIDEPLAN, abarca a los componentes de todo el Sistema de Planificación Nacional.

En segundo lugar, la Contraloría pidió la realización de una tarea que para MIDEPLAN podía resultar imposible en el plazo asignado, o sea a abril del mismo año 2010, al no tener elementos humanos especializados –como no los tiene, salvo quizás en el seno de lo que era la así llamada CEARE, pero no lo había demostrado en la praxis de sus asesoramientos y, además, no eran funcionarios de MIDEPLAN sino consultores o asesores- que puedan asumir y ejecutar los estudios y considerandos requeridos por una directriz de esta naturaleza.

Además, es claro que el MTSS –que según MIDEPLAN podía ser la Cartera más pertinente para formular tal política gubernativa sobre empleo público- no tiene competencia en este campo pues su Ley Orgánica no se la otorga, sino una muy distinta de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral en el país. La materia de empleo público como sistemas de reclutamiento, clasificación y valoración, escapa a tal competencia.

La Dirección de Servicio Civil tiene obvias competencias sobre toda esta materia en su ámbito central, pero es un órgano u organismo, no ministerio o Cartera, subordinado del Presidente de la República.

La Autoridad Presupuestaria, artículo 21 a) de la Ley No. 8131, es un órgano con autoridad para elaborar "lineamientos" o proyectos de directriz en los ámbitos central y descentralizado del Gobierno como propuestas al Presidente de la República, pero no en materia de clasificación y valoración de cargos, sino sobre pertinencia o no de plazas nuevas o para "llenar" plazas vacantes. Esa Autoridad Presupuestaria, sabemos que está compuesta por los Ministros de Hacienda y de Planificación, y por un tercer Ministro nombrado cada vez por el Presidente.

Un criterio muy preliminar que emitimos a MIDEPLAN, fue el de que **quien tiene la potestad para emitir tal tipo de directriz**, es la Presidenta como tal. Es superiora jerárquica del Director de Servicio Civil y es quien lo nombra. A dicho Director, aquélla puede darle órdenes pues el Estatuto de Servicio Civil no le crea condiciones especiales para considerarlo un "órgano desconcentrado" con alguna independencia administrativa, sino una dependencia de la Presidenta, aunque no del Ministerio de la Presidencia. Con respecto al resto del "sector" descentralizado, potencialmente ella puede emitir una directriz por la vía de las directrices presupuestarias y de empleo que ya emite, con las pocas restricciones específicas que la Sala IV ha impuesto ante recursos por diversas instituciones descentralizadas sobre esa potestad aplicada a la materia presupuestaria. Puede ella motivar eventualmente tal directriz en estudios de aquella Dirección General de Servicio Civil, o de la Autoridad Presupuestaria o de MIDEPLAN mismo.

Lo que no debe perderse de vista según hicimos ver en ese momento, es que el asunto exige total claridad sobre los alcances de la competencia de dirección política en la LGAP y en su fundamento normativo constitucional según lo ha dirimido la Sala IV varias veces.

En este contexto, sugerimos **una consulta a la Procuraduría**, en el sentido apuntado en el párrafo precedente. El artículo 99 de la LGAP es claro y concreto sobre qué implica dirigir: es ordenar la ACTIVIDAD de los entes dirigidos, no los actos, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios.

Articulando este artículo 99 de la LGAP con el 26.b de la misma Ley, y reconociendo la relación jerárquica del Presidente o Presidenta con el Director del Servicio Civil, corresponde valorar con fundamento jurídico lo siguiente, y la Procuraduría es el órgano llamado a ayudar en la interpretación más razonable posible: **la materia de empleo público** de las descentralizadas, es determinativa de la eficacia institucional –por su calidad formativa y por su asignación interna- en la realización de las METAS que mejor permitan cumplir con las respectivas ACTIVIDADES sustantivas de los entes según cada ley orgánica y otras que se las ordenan complementariamente –la Ley Orgánica del Ambiente, el Código Nacional de Niñez y Adolescencia, la Ley FODEA, las leyes generales de Salud y de Educación, por ejemplo-.

Nuestra hipótesis de viejo cuño es la de que una directriz sobre el conjunto de la materia de empleo público, entraría en el ámbito de los TIPOS DE MEDIOS necesarios para instrumentar una ACTIVIDAD o, más bien, las ACTIVIDADES del total de instituciones públicas hacia objetivos constitucionalmente enunciados. O, planteado de otra manera: **¿podría la Presidenta ordenar la actividad del conjunto de entes descentralizados** aduciendo justificadamente el cumplimiento de derechos constitucionales de los Habitantes, **vía una directriz sobre empleo público que homologue, racionalice y articule conceptos, terminologías, sistemas y niveles de remuneración** para un mucho mejor desempeño público o institucional; **o se estaría incurriendo en violación de la autonomía administrativa de tales entes, constitucionalmente garantizada?**

El asunto de fondo de valor para el presente análisis sobre hasta dónde puede llegar la Contraloría en análisis de eficacia y eficiencia, es que no vimos o leímos en el requerimiento remitido por la Contraloría al Presidente de la República en el 2009 en

este sentido, análisis o valoraciones justificativas de la misma envergadura que hemos argumentado en estos párrafos previos.

Los supuestos o considerandos fueron a nuestro juicio totalmente subjetivos, aleatorios, pues no tuvieron base en un diagnóstico exhaustivo de la realidad del empleo público según un contexto racional y razonable de por qué y cómo el aparente desorden en materia de empleo público inició y evolucionó; no analizó si debía existir por *fuerza superior* –constitucional, por supuesto-, o bajo qué razones estratégicas convenía exigir la creación de, un único sistema de empleo público toda vez que **una cosa** es el régimen del Servicio Civil pertinente al Gobierno Central y el calibre técnico-político de las competencias de conducción superior que éste innegablemente tiene que ejercer sobre la administración descentralizada y el desarrollo integral del país, y **otra cosa** es la situación del régimen de entes autónomos que nació bajo plena autonomía en gobierno y administración al amparo del artículo 188 constitucional.

Fue una autonomía que aun tomando debida nota de la reforma de 1968 a ese artículo para quitarles la garantía constitucional de autonomía gubernativa para dejarla sujeta "a la Ley", garantizó a tales entes entonces existentes y aquellos que se crearan después de 1949, el claro y legítimo derecho de establecer y organizar su propio sistema de empleo o recursos humanos distinto del que se estableció para el Gobierno Central.

El Informe, en lugar de un análisis contrapesado y científico de esta índole, respondió más bien a alguna preconcepción de los profesionales que lo elaboraron en la Contraloría seguramente motivados por alguna fuente foránea de reciente consulta pues las nociones de "subsistemas" para la "gestión" de regulaciones en los componentes funcionales del sistema de recursos humanos (gestión de la planificación, evaluación del desempeño -gestión del rendimiento-, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, organización del trabajo y gestión del empleo y relaciones humanas y sociales), no son nomenclatura exactamente en boga en Costa Rica; pero el informe fiscalizador los daba por válidos, y casi que vinculantes a partir de su enunciación en el Informe.

Los requerimientos formulados al Presidente y a MIDEPLAN para definir literalmente el "órgano rector" en materia de empleo público e "informar a la Contraloría" en ciertas fechas, fueron a nuestro juicio impertinentes e improcedentes, pues no corresponde al Presidente sino a la Asamblea Legislativa normar una situación que ha sido a todas luces ambigua para algunos y clara para tantos otros –o sea, quién manda o debe mandar en materia de empleo público teniendo un régimen constitucional de servicio civil por un lado y un régimen de autonomía institucional por el otro. Además, el dar fechas terminales a MIDEPLAN y al Presidente mismo para hacer lo que la Contraloría pedía, tampoco parecía responder a un criterio de *expertos* dentro de la Contraloría, pues si éste se hubiera dado habría habido explícitamente una consideración de complejidad y de tiempo más imparcial y objetiva; se hubiera considerado de manera explícita y obligada que lo solicitado no era ni propio del Presidente ni de MIDEPLAN, y que tratándose de un tema tan complejo y de solución tan históricamente elusiva o inasible, y que exigía para asumirla contar con recursos

especializados y presupuesto de respaldo para asumir un proceso altamente técnico y complejo como el que se solicitaba, y que **siendo un tema sobre el que la misma Contraloría había sido indolente desde 1949** cuando se sembraron las semillas de la situación que ahora dicho organismo encontró inaceptable, **no resultaba a todas luces ni aconsejable ni viable desde ningún punto de vista imponer una exigencia semejante al Presidente de la República de turno, y pretender respuestas y soluciones casi inmediatas**.

Valga este ejemplo como evidencia de nuestra tesis de que **la Contraloría de la República si bien debe exigir eficacia y eficiencia del Gobierno e instituciones para asegurar el mayor éxito posible de la Hacienda Pública, tiene que hacerlo con responsabilidad y visión** pues de lo contrario pierde más bien autoridad y eficacia ella misma. Ello exige tener claros enfoques y consideraciones orgánicas y funcionales del contexto integral en que el país y dicha Hacienda Pública existen y se manifiestan históricamente, lo cual no se encuentra en ningún texto o fuente informativa foránea, por ilustrada que sea, a menos que se trate de alguna fuente excepcional que haya estudiado dichos problemas costarricenses. **Si bien CEPAL, ILPES, BID, PNUD, Banco Mundial, FMI y otros organismos muy respetables emiten análisis e informes anuales sobre América Latina y Costa Rica**, es nuestra posición intelectual que muchas veces, o la mayoría de las veces, esos informes se quedan muy cortos con respecto a las verdaderas manifestaciones y causas de los problemas que por observación efímera o superflua y hasta uso de fuentes nacionales *deficitarias* y desinformadas sobre "estas cosas", los expertos de esos organismos logran captar también superfluamente y consignar en los informes, los cuales constituyen entonces casi "piedras sacras" para infinidad de profesionales y analistas nacionales que los prefieren por sobre cualquier fuente autóctona que proporcione análisis profundo y correcto de esos mismos problemas nacionales.

No es correcto ni serio que un día a un profesional se le ocurre que hay que hacer algo en un campo por haber leído un informe de otro país, o de un organismo internacional, o de un autor en una revista científica, o un libro de moda en un país desarrollado, y procede entonces a violentar la dinámica misma de la que esa Contraloría ha sido parte protagónica por sus propias indolencias históricas en materia de fiscalización evaluativa integral, exigiendo de la Administración activa correctivos o ajustes que ni son viables ni están plenamente fundamentados en la situación realmente compleja en que ha caído el Estado costarricense en punto, en este caso, a los sistemas abismalmente diversos de empleo público.

> **Y, sobre un mal e incompleto diagnóstico que no permite comprender la complejidad real de por qué las cosas son así**, y repetimos que sin dar evidencia alguna de que pueden ser mejores si se actuara como la Contraloría dice pero no demuestra, **literalmente ordena esa Contraloría de la República al Gobierno cómo abordar la tarea, con cuáles parámetros y para lograr cuáles condiciones de "eficiencia" de los recursos humanos del sector público**. Se esmera el Informe en lo mucho, pero no en lo poco pues además de ser el análisis proporcionado infundamentado en lo constitucional, legal y técnico en cuanto al factor recursos humanos o empleo público, sigue confundiendo eficiencia con

eficacia -**grave y recurrente error conceptual en profesionales que deben sentar Cátedra para sus contrapartes del sector público**-.

En abono de esta crítica, hacemos ver aun más que en dicho Informe **en ningún momento relaciona la Contraloría la razón de ser de los recursos humanos del Estado, con los derechos de los habitantes, sino con "la eficiencia"** *per se* de dichos recursos humanos, o sea del sistema que debe enmarcarlos o reclutarlos, seleccionarlos, valorar puestos y garantizar la carrera administrativa del funcionario.

Pareciera que no importa a la Contraloría de la República a qué fines superiores de desarrollo nacional y a cuáles destrezas fundamentales, debe apuntar un sistema de *nuevo cuño* de empleo público para ese propósito sino que debe existir, por convicción teórica o conceptual de los fiscalizadores que redactaron el Informe, un "sistema de recursos humanos" que, no importa a cuáles propósitos superiores responda, debe sobre todo funcionar como un buen texto moderno y de agrado de aquellos fiscalizadores, sugiere que debe funcionar.

La enunciación de inicio en dicho Informe contralor, es útil incorporarla como cierre de este ejemplo. Se lee en el Informe lo siguiente:

> *El Estado debe velar porque el sistema de empleo público permita a las instituciones lograr los niveles de eficiencia requeridos, con el fin de garantizar a los ciudadanos la satisfacción de sus necesidades esenciales con servicios de alta calidad y al menor costo posible, según las competencias y funciones que el mismo Estado les encomienda a dichas instituciones. Para ello se requiere que los funcionarios seleccionados sean idóneos y que el sistema garantice estabilidad, a través de compensaciones equitativas y de herramientas apropiadas para que los funcionarios cumplan con los objetivos y metas de la respectiva institución, así como la observancia de las ideas rectoras, en las que se fundamenta cada órgano y ente público.*

El análisis parece convincente, pero es débil y fragmentario, y conceptualmente poco claro. Insiste en "eficiencia" cuando en realidad queda claro de nuestro análisis previo sobre ambos conceptos, que lo esencial, lo que justifica la contratación y la carrera de los mejores técnicos y profesionales para el servicio público, es la eficacia, o sea la competencia y capacidad profesional y personal para contribuir a alcanzar los objetivos que justifican la existencia de toda institución pública. Luego, que **no es el Estado quien "les encomienda" competencias y funciones a esas instituciones, sino la Constitución y las leyes pertinentes que no son ambiguas ni discrecionales o flexibles** según quien, en el contexto de esta argumentación contralora, represente al "Estado". Finalmente, hemos dejado en claro a lo largo del presente estudio, que **todo funcionario, así como toda institución, debe ser capaz de reconocer su contexto o entorno sociopolítico y jurídico, el cual es más complejo que el configurado por "los objetivos y metas de la respectiva institución" u órgano o ente público, o sea, el sistema mayor constituido por el Gobierno en su conjunto, y subsistemas menores constituidos por sectores de actividad y regiones de desarrollo.**

Estas débiles y distorsionadas nociones en dicho Informe sobre el ámbito de responsabilidad del "funcionario público", se ven aun más distorsionadas cuando se

incorpora en el diagnóstico un factor que la Contraloría nunca menciona en este Informe del 2009 y que en consecuencia deja en un gran vacío político e institucional, uno de los más grandes factores o fenómenos que más daño hace al país desde, precisamente, el ámbito o contexto del "empleo público": **la creciente corrupción producto en gran medida de la politización partidista y clientelar que agobia a la Administración Pública desde 1974** según hemos señalado previamente y en la mayoría de nuestros trabajos de investigación y publicaciones formales.

En efecto, al solicitar a MIDEPLAN y al Presidente de turno las acciones correctivas que solicitaron, dejó el Informe referido marginado el factor que más ha contribuido a generar indolencia, arbitrariedad, prebendas, favoritismos, personalismos y toda clase de actitudes y prácticas egoístas ajenas a los más sanos principios de la función pública y de la probidad del funcionario, y que por no distinguirlo y confrontarlo de manera explícita, se cae en una serie de recomendaciones tecnocráticas sobre sistemas, métodos, instrumentos, criterios de "manejo de personal", salarios y beneficios que hoy día no están siendo dechados de una administración eficaz ni eficiente, ni a prueba de las múltiples improbidades que devienen de esa gran macro causa como lo es el clientelismo partidista que en las instituciones ha venido a ser en los últimos 37 años, causa de todos los males referidos al inicio de este párrafo.

Todo ello ha motivado la creciente corrupción institucional y social que asfixia a Costa Rica, pues el empleo público se ha convertido cada vez más en arena principal del botín político que los partidos mayoritarios, el PLN y el PUSC, han protagonizado con particular virulencia desde 1974 con la creación del régimen de Presidencias Ejecutivas y la formación de comités informales en las instituciones para perseguir "contrarios políticos".

Sin identificar este gran factor, que es un gran mal en Costa Rica, la Contraloría pide ingenuamente al Gobierno de la República redefinir rectorías políticas y sistemas de empleo público. **El Gobierno podría, si quisiera y tuviera la capacidad, rediseñar un sistema de empleo público único y homologado** en criterios de reclutamiento, selección, valoración, carrera, capacitación y jubilación, **cumpliendo así con la mejor intención de la Contraloría según su limitada percepción de la problemática del empleo público en este país.**

Sin embargo, el país podría encontrarse con ese nuevo y moderno sistema único de empleo público en cualquier momento a partir de hoy y siguiendo los parámetros prácticamente ordenados por la Contraloría en ese Informe fiscalizador del 2009, **sólo para seguir sufriendo las consecuencias negativas** para la feliz consecución del país solidario y de bienestar configurado en la Constitución Política, de las mismas indolencia, arbitrariedad, prebendas, favoritismos, personalismos y toda clase de actitudes y prácticas egoístas ajenas a los más sanos principios de la función pública y de la probidad del funcionario

que referimos tres párrafos atrás, como manifestaciones o consecuencias del gran factor causal que identificamos como el clientelismo partidista tan de arraigada y recurrente predominancia desde 1974 hasta la fecha.

Y lo peor: el Estado como tal seguiría contratando profesionales y técnicos de cualquier disciplina para ocupar cualquier cargo, sin nunca preocuparse de definir los perfiles requeridos por el contexto público. O sea, seguirá el país viendo cómo médicos, economistas, abogados, ingenieros, educadores, administradores de empresas o de negocios, trabajadores sociales, comunicadores, agrónomos, y cualquier profesional especializado, **seguirán siendo reclutados y contratados para fungir como administradores o gerentes públicos, echando a perder sin que aparentemente nadie tenga la menor conciencia, aun hoy día, de que esto es un lamentable hecho que ni la misma Contraloría ha querido o podido reconocer para confrontarlo como se debe**.

Aquí sí sería sumamente factible, útil y efectiva, una directriz gubernativa exigiendo de las instituciones un replanteamiento total de este factor de perfiles y formación académica, y a partir de tal demanda laboral o de mercado, una exigencia más rigurosa y focalizada sobre las universidades públicas y privadas para empezar a formar a los profesionales necesarios y requeridos por el Estado, no los ofrecidos por instituciones sin enfoque ni rigurosidad teórica-conceptual para percibir de manera más objetiva y responsable las necesidades mismas del Estado costarricense en todo campo de su quehacer, y en aquellos que exigen una visión superior estratégica homóloga para cerrar la brecha entre tantas disciplinas que ven el fenómeno de desarrollo nacional desde su óptica particular. [58]

El requerimiento del2009 al Gobierno sobre políticas de empleo público, no parece haber sido cumplido a cabalidad sino en aspectos muy parciales del Régimen de Servicio Civil por el Gobierno a pesar de las advertencias formuladas por la Contraloría en cuanto a la responsabilidad mayor en que incurren los órganos de la Administración activa interpelados por ella, y que no cumplen (se lee en el informe referido de la Contraloría: *De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428 y 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda*).[59]

---

[58] Véase de nuestra autoría, EL MODELO-PAÍS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN UNAS POCAS LEYES SUPERIORES: MARCO REFERENCIAL INELUDIBLE PARA ENRIQUECER LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA Y EL DESARROLLO NACIONAL (Bases conceptuales y empíricas para diseñar y promover una estrategia de desarrollo integral para Costa Rica de largo y mediano plazo), Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, 31 marzo 2008.

[59] En nota DFOE-SD-0528 del 9 de junio del presente año, 2011, la Gerente del Área de Seguimiento de Disposiciones, la Lic. Marjorie Gómez, nos informa del cumplimiento parcial de algunos requerimientos que la DFOE hizo en el 2009 sobre el tema grueso de "rectoría en empleo público" y sobre algunos otros Informes de los que solicitamos información de seguimiento para valorar su cumplimiento efectivo. Según anticipamos en capítulos previos, los cumplimientos reportados a dicha Área por las otras Áreas de la DFOE en este campo de la rectoría de empleo público, no tocaban lo pertinente a dicha rectoría, sino

Problema general de los informes: ¿a quién exigir cuentas, al Ministro como "rector", o al Poder Ejecutivo rector; o sea, al Presidente conjuntamente con el respectivo Ministro?

En la carta que remitimos a la Contralora de la República en marzo del 2007, planteamos la necesaria corrección de enfoque y procedimiento en cuanto a quién dirigir los informes fiscalizadores, pues básicamente se venían remitiendo al Ministro como "rector de sector", y no al Presidente como Poder Ejecutivo con cada ministro.

Fue nuestra percepción analítica que **cada Informe de la DFOE recomendaba a cada "Ministro rector" acciones "para él y su sector" que, en realidad, deberían constituir parte orgánica, plena, de un requerimiento unitario e integral al Gobierno de la República sobre las mismas materias sectoriales y regionales, no importa en cuál sector tomen lugar**.

Nos referíamos a que el análisis crítico que, por ejemplo, el Área de Obras Públicas hacía del Decreto 33151-MP del 8 de mayo del 2006 sobre sectores, y sobre el Decreto particular del Sector Transportes, comparativamente con el Decreto 14184-PLAN de 1983 que había creado el "Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial", era bastante preciso y articulado al **señalar severas contradicciones o superposiciones que en el Decreto del 8 de mayo del 2006 arrojaban dudas y confusión sobre criterios, órganos, competencias, mecanismos e instrumentos llamados a ser utilizados en cada Sector con miras a generar resultados semejantes.** Recuerde el lector que explicamos páginas atrás que ese informe de dicha Área de la Contraloría, contó con nuestro asesoramiento integral.

Se trataba en ese momento de una confusión gubernativa que podía llevar, como lo habíamos señalado reiteradamente en diversas publicaciones, **a producir más mal que bien a la institucionalidad del país** por "chambonear" normas claras de las que se derivan **reglas de juego, mecanismos e instrumentos** llamados a ser efectivos para y sobre el total conjunto de la Administración Pública, en vez de ser ignoradas o mal

---

sólo a ciertas acciones emprendidas para fortalecer a la Dirección de Servicio Civil. El asunto de "rectoría" quedó sin respuesta específica por lo visto, pues consideramos según comentamos atrás en este estudio, que la Contraloría se extralimitó a solicitar una decisión del Gobierno que no es de su competencia porque invadía el ámbito de la "autonomía administrativa" de los entes descentralizados. El asunto habría que elevarlo a la Asamblea Legislativa si es que realmente conviniera homologar los sistemas de empleo público, lo cual la Contraloría ni nadie ha demostrado que sea más eficaz y comprometa más al funcionario público a "rendir más", que el sistema múltiple que existe ahora, según veamos al Gobierno Central en su conjunto y a cada ente autónomo de manera individual, al menos en materia salarial y de incentivos. Dijimos capítulos atrás también, que la Contraloría en su requerimiento, menos en su análisis, tocó el tema de la corrupción y el clientelismo partidista que impera crecientemente en las instituciones públicas, factores que generan los más diversos y centrífugos intereses políticos y tecnocráticos que buscan mantener las cosas como son, o sea dispersas, disímiles, sujetas a la discrecionalidad de cada jerarca para manipularlas y beneficiar a los "suyos", sean amigos, correligionarios de partido o de "otras causas". **Un organismo fiscalizador superior como el nuestro, no puede despojarse de toda sensibilidad o capacidad de análisis de los factores políticos que en gran medida delimitan la dinámica de los sistemas de empleo público en Costa Rica**, aun cuando el país no enfrenta los extremos de botín político que otras naciones latinoamericanos reportan vía informes de organismos internacionales.

aplicadas, o **peor aun aplicadas antagónica y asimétricamente por diversos sectores de actividad o, lo que es lo mismo, por diversos "ministros rectores".**

De un mayor significado y en respaldo de lo anteriormente enunciado, era el error que estaban cometiendo en sus Informes al formular recomendaciones al "Ministro rector" como tal, cuando **lo correcto es hacerlas al Presidente de la República y al Ministro que, conjuntamente, constituyen el Poder Ejecutivo rector del sector**.

Tómese en cuenta que nuestra concepción nacional de rectoría realmente puntualiza el rol y competencias no de un ministro, sino del órgano Poder Ejecutivo de cada ramo o sector de actividad. **Nos hemos concedido una cierta libertad jurídica y política que no debería llevarse al extremo cuando de pedir cuentas se trata,** de llamar a los ministros "rectores", lo cual no es un pecado capital en sí si entendemos que al hacerlo estamos señalando la responsabilidad unipersonal y proactiva de cada ministro**, pero que el ejercicio de la competencia no puede realizarla éste de manera individual sino conjuntamente con el Presidente.** Es así como éste tiene presencia en todos los sectores y es el máximo responsable del funcionamiento del total conjunto de la Administración Pública, sin apelaciones, subterfugios ni excusas de ninguna clase que justifiquen la evasión de responsabilidad en que realmente cada Presidente incurre cuando "no dirige".

Nuestra argumentación de fondo que le comunicamos por escrito a la Contralora Rocío Aguilar en marzo del 2007, fue simple y clara: las finanzas o "haciendas públicas" tienen que someterse en su valoración, asignación, ordenamiento y ejecución, a los criterios operativos derivados de ese marco normativo superior en el que **los sectores de actividad y las regiones de desarrollo o de planificación, son ámbitos complementarios de los mismos procesos públicos** a cuyo servicio se ponen tantos recursos. **El descuido o desatención de uno de ellos afectará significativamente la eficacia de la acción estatal** en cualquier campo, con lo cual no se logra la eficaz tutela sobre el adecuado cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante y la obligación de lograr máxima racionalidad de las haciendas públicas.

Correspondientemente, percibíamos también que **el análisis sesgado de ambos factores o ámbitos estaba llevando a la Contraloría, y esto no ha sido reconocido o al menos corregido en las fiscalizaciones recientes, a dejar ocultos procesos y prácticas** en materia de "haciendas públicas", que deberían ser explícitos en sus análisis y en sus requerimientos a los jerarcas políticos respectivos.

El Presidente de la República es el máximo responsable como tal del desempeño de la Administración Pública, y lo es del desempeño –con cada Ministro- de cada ramo o sector de actividad. Hay que elevar las recomendaciones de la Contraloría, al Presidente con cada Ministro rector **y esperar de aquél un involucramiento explícito en la rendición de cuentas** que de hecho tales Informes pedían, desde el 2006 hasta la fecha, casi solo al Ministro salvo muy contadas excepciones, o sea un par de casos quizás.

Manifestamos a la Contralora en aquella nota, que **no debía la Contraloría escatimar la búsqueda afanosa e inmediata de esa concepción global e integral que**

permitiera a todas las Áreas partir del mismo marco referencial y realizar sus análisis con exactamente los mismos conceptos e instrumentos, derivando interpretaciones de valor genérico para todos los Sectores de actividad, pero sobre todo **nunca perdiendo de vista que todos éstos tienen que compartir y mostrar mecanismos, instrumentos y prácticas de índole semejante, así como mostrar prácticas operativas** a partir del liderazgo unitario y superior que sobre todos tiene que imprimir el Presidente de la República con su estilo particular pero dentro de esas "reglas o normas de oro superiores" disponibles para el excelente gobierno, con cada Ministro en su condición de responsable político con aquél, de su respectivo Sector de actividad. En este contexto, los informes fiscalizadores de la DFOE siguen mostrando las carencias teórico-conceptuales que hemos insistido deben distinguir a la Contraloría de la República para entender y ejercitar mejor, los conceptos y mecanismos costarricenses en estos aspectos de "conducción gubernativa" que aborda desde más o menos, el año 2006.

En este contexto, **MIDEPLAN debía y debe jugar un papel relevante de movilización de instituciones y actores civiles, implantación de criterios, mecanismos e instrumentos, y de normas de asesoría y comunicación, en apoyo del Presidente para lograr unidad de visión y acción**, en lugar de la heterogeneidad improvisada y la confusión que inevitablemente surgen en el accionar de dicha Administración Pública sin tal integración de nivel superior por parte de MIDEPLAN en asocio con el mismo Ministerio de la Presidencia.

Lo que quedaba definitivamente por fortalecer en todos los Informes referidos aparte de estos aspectos sectoriales, era –y lo sigue siendo en este año 2011- lo pertinente al componente regional de las políticas y procesos públicos pues en esto todos son débiles, aunque aquél mencionado sobre MIDEPLAN (DFOE-SAF-21-2007) introdujo el tema -con gran debilidad conceptual-, pero lo introdujo al fin de cuentas y **todas las Áreas tenían que haber desplegado, y no lo han hecho, una capacidad analítica homóloga para valorar situaciones regionales en cada Sector** de actividad.

Lo que no podía mantener y exhibir la Contraloría pero lo sigue mostrando, decíamos a la Contralora en aquél oficio del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de marzo 2007, era y es la disociación de conceptos e instrumentos para analizar distintos sectores que, al fin de cuentas en lo concreto, se proyectan en regiones y dependen en su liderazgo y direccionalidad precisa del mismo Presidente de la República, **no importa por cuál Ministro se haga acompañar en el ejercicio de la "rectoría política"** que la Constitución y la LGAP le conceden al Presidente sobre el total conjunto de la Administración Pública y sobre grupos de instituciones.

Lamentablemente para Costa Rica, cuatro años después de aquella honesta y desprendida interpelación a la Contralora de la República, los errores señalados de manera objetiva y concreta siguen presentes en la mayoría de informes fiscalizadores que leemos al día de hoy, salvo lo pertinente a la incorporación o involucramiento del Presidente de la República en algunos de los informes, no en todos.

Es de preguntarse si la Contralora difundió esa carta entre los profesionales de la Contraloría o la retuvo para ella. Lo que sí cuenta es que a partir de ese momento, los fiscalizadores empezaron a realizar estudios y a elevar unoo que otro requerimiento al

Presidente de la República en condición de máximo director político de la Administración Pública, central y descentralizada en el mejor espíritu y letra del artículol 26.b de la LGAP.

Otro gran reto para la Contraloría: ¿cómo exigir eficacia real del Plan Nacional de Desarrollo?

Por otro lado, también tocamos en aquella misiva el tema de cómo evaluar "los" planes de desarrollo del país, a raíz de la promulgación en enero del 2007 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Razonamos ante la Contralora, que dicho Plan recién anunciado por el Gobierno reproducía por desgracia muchos de estos errores de visión y de estrategia de conducción gubernativa que **podrían dar al traste con muchos de los loables objetivos y programas económicos, sociales y en materia ambiental que el Gobierno propugnaba**, en consecuencia sentando las bases para que **se malograran muchos de esos multimillonarios recursos públicos** así ordenados, causando ello nuevos desencantos y penurias a los costarricenses, y **de manera muy precisa en los ámbitos sectorial y regional** con la creación de nuevos órganos o mecanismos inclusive de "participación ciudadana" que no auguraban una mayor eficacia ni estatal ni "civil".

Más bien, dicho Plan Nacional daba la espalda a órganos y mecanismos claramente enunciados en diversas leyes vigentes y en el Código Municipal, todos los cuales deberían de articularse en el ámbito natural de cada región al amparo de la Ley de Planificación Nacional de 1974, de mayor jerarquía.

De extrema gravedad, era el análisis o diagnóstico débil e infundamentado que llevaba en ese Plan a asumir que, por tener los ministerios y entes autónomos distintas "regionalizaciones" con direcciones administrativas en distintas sedes distintas a las "regiones de MIDEPLAN", había que hacer un alto en el camino para "replantear" y reagrupar dichas regiones. Esta infundamentada percepción del entonces Ministro Kevin Casas llevó al Gobierno, sin que el Presidente Arias Sánchez lo impidiera ni la Contraloría misma lo confrontara como tenía que hacerlo, a eliminar el "sistema de regionalización" como parte del Decreto de reestructuración de MIDEPLAN de julio del 2006.

No comprendieron los redactores de este componente del Plan Nacional, como nos parece que tampoco lo comprendió la Contralora de la República ni siquiera con nuestra bien fundamentada misiva o carta, que las direcciones regionales de esas instituciones habían logrado históricamente operar en la praxis, cuando hubo voluntad política o tecnocrática como era el caso concreto y comprobable del Sector Agropecuario, mostrando una capacidad de **articulación de visiones y esfuerzos regionales sin importar dónde se ubicaban sus oficinas regionales**, y que ello era en sí un factor determinativo para un mejor desempeño institucional y para un mayor impacto sobre las poblaciones beneficiarias, en particular si solamente MIDEPLAN entendía y asumía, en apoyo del Presidente, sus competencias articuladoras en tal sentido. Y dijimos a la Contralora, también, que la Contraloría podía ayudar en esto con un poco más de agresividad

institucional haciéndole ver al Presidente lo que más convenía para "la Hacienda Pública".

Tal medida del Gobierno confirmada en el Plan, significó literalmente desmantelar lo mucho bueno avanzado en el campo y dejar la multimillonaria labor de esos ministerios e instituciones al "garete" de nuevo, sin la presencia articuladora de MIDEPLAN y de los órganos llamados consejos regionales de desarrollo, **desacatando así el Gobierno sus obligaciones legales de racionalización territorial del gasto público tanto por mandato de la Constitución como por diversas otras leyes además de la de Planificación Nacional** (por ej., **Ley Orgánica del Ambiente, Código de Niñez y Adolescencia, Ley de Suelos, Ley de Aguas, Ley sobre diversidad biológica y Áreas de Conservación, Código Municipal,** etc.), leyes que establecen estándares claros en materia de organización y proyección regional de ministerios y entes autónomos, y el innegable papel articulador de MIDEPLAN según hemos referido extensamente en diversos trabajos académicos y profesionales.

Argumentamos en la misma misiva a la Contralora que mientras llegara ese deseable "reordenamiento" territorial, tales instituciones seguirían actuando desarticuladamente y los problemas del país no serían solucionados, lo cual significaba seguir presenciando un alto dispendio de recursos que no llegarían a las poblaciones beneficiarias de manera unitaria, integral y convergente en tiempo y espacio, pues aun **con acciones aisladas "focalizadas" por cantones prioritarios en algunos campos como el mismo Plan buscaba ejemplificar, no se iba a producir un verdadero desarrollo regional** ya que éste no se alcanzaría, ni alcanzará, dando ese salto enorme que ha sido común entre lo nacional y lo cantonal del desarrollo del país, sea que lo veamos **desde el punto de vista de la demanda de necesidades de la población o desde la perspectiva de la oferta gubernativa.**

Ese encuentro territorial entre oferta y demanda sociopolítica, **tiene que ordenarse en el ámbito de regiones de desarrollo**, y hemos ofrecido razones de peso que lo demuestran en el contexto del fenómeno costarricense, además de las frecuentes recomendaciones genéricas sobre lo mismo dictadas por organismos y autores internacionales que, repetimos, no han necesariamente reconocido ni estudiado el caso costarricense en su nacimiento teórico y pragmático hace 37 años, pero que han venido a preconizar la "regionalización" como una necesidad para las naciones en desarrollo que son centralistas, y lo hacen justificándolo sobre el éxito obtenido durante siglos en las naciones hoy desarrolladas, las cuales son altamente descentralizadas.

La Contraloría no podía ni debía, dijimos a la Contralora en marzo del 2007, permanecer ajena a esta situación, pues podía ocurrir como había ocurrido en el pasado inmediato, por ejemplo, que se siguieran produciendo dictámenes como los producidos sobre el "Consejo Social" del Gobierno anterior, analizando decisiones y desempeños de órganos que como ese, no tenían o no tienen ningún sustento constitucional o legal para operar, aun cuando hubieren sido creados por decreto ejecutivo. Hemos referido en una sección previa cómo la Contraloría rectificó en el 2008 su propio error interpretativo, pero sin decirlo abiertamente, cometido con este Consejo Social en sus análisis

fiscalizadores del 2004. ¿El problema? Que **la Contraloría acaba conculcando los errores e ilegalidades que los gobiernos tan irresponsablemente cometen** sea por desinformación, despiste o simple incumplimiento de la "ley", todo lo cual genera corrupción en distintos grados y formas.

Además, escribimos también en esa carta de marzo 2007, que **el Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo del 2006, tenía un sinnúmero de errores que la Contraloría no debería dejar pasar desapercibidos, pues era conculcarlos** como se dijo en el párrafo previo. Y señalamos los más graves para información de la Contralora y sustentar así alguna intervención fiscalizadora o evaluativa oportuna que la condujera a advertir al Gobierno de los yerros cometidos en diseño, y sus consecuencias potencialmente desfavorables en su propia gestión gubernativa y para el país como tal.

Registramos de manera precisa, los siguientes puntos débiles e inaceptables en ese Decreto, sin que la Contraloría haya hecho algo inmediato por confrontarlos y lograr que se corrigieran (aunque es posible que algunos ajustes adoptados por el Gobierno en un Decreto posterior en el 2007 hayan sido influenciados por nuestras muy específicas críticas públicas en página 15 del periódico La Nación en el espíritu y letra que consignamos de seguido, y en algunos análisis basados en ellos o en nuestra carta a la Contralora, que la DFOE realizó sobre ese Decreto con mucha posterioridad a nuestros comentarios públicos):

a. el primer punto que hicimos a la Contralora, fue el de **haber integrado el Gobierno en ese Decreto Ejecutivo, telecomunicaciones con ambiente y energía**, pues no tenía sentido técnico ni jurídico ya que se trataba de competencias muy distintas como para ponerlas bajo un mismo Ministro "rector".

Además, esta clara idea en este Decreto del "Ministro rector" –con la aclaración hecha arriba de que quien es rector es el órgano Poder Ejecutivo, no el Ministro individualmente considerado-, resultaba totalmente cuestionable en el Plan Nacional de Desarrollo cuando se hablaba de que "hay que fortalecer al MINAE para que ejerza su rectoría" sobre entes poderosos y de más recursos como el ICE, RECOPE, AyA.

Esto, explicamos a la Contralora, daba **inexplicablemente la espalda, en el mismo Plan, al hecho jurídico y político** según nuestra interpretación jurídicamente válida, de que un ministro era "algo" totalmente distinto como rector sectorial y como jerarca de un Ministerio, y que **para fortalecerlo en aquella competencia sectorial no se requería de un Ministerio "poderoso y grande" -lo cual significaba infinitamente más recursos de todo tipo-, sino de un equipo pequeño, estratégico y habilidoso** para diseñar políticas sectoriales y vigilar el desempeño de los entes del Sector, incluido entre estos el Ministerio del ramo si lo hubiere.

También se explicó a la Contralora en esa misiva de marzo 2007, que todo ello debía hacerse en apoyo del "ministro rector" tal y como se podía ejemplificar de manera contundente con la existente "secretaría subsectorial de energía", y todo según el claro marco de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 en su Capítulo V sobre "oficinas sectoriales de planificación".

Además, también proporcionamos a la Contralora el argumento de que aun el Presidente de la República tenía un límite legal para distribuir competencias entre ministros o entre sectores**, y que esto haría bien la Contraloría de la República en entenderlo y manejarlo preventivamente para no dejar caer al Presidente en una arbitrariedad que podía afectar la racionalidad en el uso de recursos públicos** y en la unidireccionalidad razonable y técnicamente válida en cuanto al ejercicio de la competencia de dirección gubernativa sobre grupos de entes con actividades muy disímiles;
b. el segundo punto planteado a la Contralora, fue el siguiente: **un único "sector producción"** así definido en el Decreto 33151-PLAN del 8 de mayo del 2006, partió del supuesto, válido quizás en Europa, de que se trata éste, de un "campo homogéneo". Allá podía ser cierto en el 2007, después de siglos de desarrollo y consolidación que hicieron que dichas actividades "productivas" requirieran del Gobierno casi sólo "mantenimiento", mas no en Costa Rica donde sobre todo la agricultura convoca a una tercera parte de la población económicamente activa y requiere promoción agresiva, reordenamiento y apoyo estatales, más ante el panorama de lo que se vislumbraba en marzo del 2007 sobre el TLC, no aprobado aun;

c. un tercer punto, fue: **crear un "sector de coordinación gubernamental"** no tenía sentido pues distorsionaba el concepto de "sector" y de las competencias naturales de MIDEPLAN y del Ministerio de la Presidencia;

d. un cuarto punto: **otorgar rango de "ministro sin Cartera" al Presidente Ejecutivo del ICT** era un contrasentido extremo, pues no se debía designar a un subordinado de una junta directiva, en una situación potencial y jurídicamente "válida" de apartarse de decisiones de ésta para "remitirle directrices" que la obligarían a obedecer o a ser intervenida… por su propio Presidente Ejecutivo en su calidad de Poder Ejecutivo con el Presidente de la República. Además,

e. un quinto punto: **dicho Decreto obvió al cien por ciento la proyección regional de los sectores**, con lo cual se apartaba totalmente de lo dispuesto en el Decreto No. 14184-PLAN de enero de 1983, en el cual se inspiró o motivó el No. 33151-PLAN del 8 de mayo del 2006.

Hicimos saber a la Contralora que había muchas más debilidades que el suscrito tenía reseñadas en múltiples publicaciones, pero con éstas bastaba para tratar de demostrar cuán vital era para nuestra Contraloría de la República, reconocer integralmente el marco teórico y jurídico que sustentaba estos conceptos y esquemas en Costa Rica, no en otros países, para poder contextualizar correctamente sus análisis y requerimientos sobre el Gobierno, e inclusive **auxiliar correctamente a las distintas comisiones legislativas en control político para que éste pasara de ser simples peroratas personales y sin trascendencia en Plenario o en Comisiones, a verdaderas exigencias de cuentas sobre ministros rectores con respecto al desempeño unitario e integral de los respectivos grupos de instituciones bajo su mando político.**

Adicionalmente, hicimos ver en esa nota de marzo 2007 que en el nuevo Plan de Desarrollo se anunciaban iniciativas de "reformas institucionales" que podían más bien profundizar aun

más la corrupción institucional –como por ejemplo, una eventual Ley Orgánica de la Administración Pública que pretendería eliminar juntas directivas de entes para ponerlas en manos de "gerentes generales" que muy posiblemente serían serviles del respectivo "ministro rector". Transmitimos la idea clara de que el Plan le daba así la espalda al diagnóstico implacable de las cosas negativas que hasta ese año 2007, habían ocurrido con tales entes autónomos aun con juntas directivas de siete personas, funesto presagio de lo que podría ocurrir con tales entes en manos de una única persona de "confianza" del Poder Central.

Varias medidas anunciadas para aplicar las leyes contra la corrupción, de simplificación de trámites, de control interno, se enunciaban en el Plan de Desarrollo 2007-2010 de manera desarticulada, incurriendo así en el error conceptual y funcional de omitir o ignorar que todas ellas han de ser parte orgánica, íntegra, del sistema mayor de control y exigencia/rendición de cuentas derivado del artículo 11 de la Constitución que compete a la Contraloría, en mi criterio, visualizar o diseñar y reglamentar en deseable acuerdo con el Gobierno de la República.

No se requería, argumentamos en esa carta de marzo 2007 a la Contralora, una nueva ley para entronizar un nuevo sistema de transparencia o de rendición de cuentas como se planteaba en la Asamblea Legislativa por parte de algunos partidos políticos. **Las leyes necesarias ya existían,** y son las que habíamos referido en la misma misiva de marras; pero, requieren ellas de una reglamentación muy fina y conexiva que nadie estaba abordando hasta marzo del 2007, ello producto del desconocimiento que tantos mostraban con respecto al marco teórico-conceptual costarricense que sí proporciona esa visión coherente, consistente y, sobre todo, sistémica sobre el marco jurídico disponible en el país para el excelente gobierno.

Dijimos con franqueza académica a la Contralora **que la Contraloría no podía esperar pasivamente hasta que se dieran "decisiones oficiales concretas" en estos casos**, pues el PND ya constituía una definición formal gubernativa y contemplaba éstas y otras medidas que ameritaban análisis preventivos serios y oportunos. Y, quién mejor que la Contraloría para asumirlos, sobre todo de cara a la obligatoriedad permanente del PND vigente para las instituciones, y para la Contraloría desde el punto de vista de fiscalización preventiva, según Art. 4 de la Ley No. 8131 lo primero y según Art. 53 inciso a) , lo segundo.

No podía seguirse admitiendo, escribimos, que un Gobierno entrante simplemente asuma que "no hay Plan de Desarrollo" pues el anterior no es de su interés o preferencia. Esto, argumentamos, apuntaba al necesario replanteamiento de inadecuadas prácticas electorales por las cuales los partidos proponen cualquier cosa como "Programa electoral", sin nunca tomar en cuenta lo que el Gobierno de turno viene haciendo y ha formalizado como Programa de Gobierno o Plan Nacional de Desarrollo.

Los partidos, argumentamos para la Contralora, tienen la obligación de ser explícitos en cuanto a cuáles cosas no son de su agrado, por qué, y cómo las supliría o sustituiría, en cuyo caso el electorado tendría mucho más claro qué propone cada partido

con respecto al Gobierno de turno, y sería más lógico y razonable que el Programa electoral del partido triunfante se constituyera desde el 8 de mayo, en el PND preliminar emitido por la vía formal del Decreto Ejecutivo sin la pérdida de tiempo que todo nuevo Gobierno aduce en cuanto a la "asimetría" en tiempos para la aprobación de los presupuestos del año siguiente, y la formulación del respectivo PND. La Contraloría, dijimos a la Contralora, podía subsanar fácilmente y con gran beneficio para el país, esta situación indeseable y perjudicial sin violentar leyes vigentes o esperar por nuevas leyes.

Tampoco dudamos en plantear en esa carta, que el nuevo Plan daba la espalda a toda esa normativa superior de contrapeso y transparencia disponible para el excelente Gobierno que le habíamos referido en la misma carta, y que no podían desarraigarse ni el Gobierno, ni el Plan ni la propia Contraloría, pero tampoco los ciudadanos, del artículo 11 constitucional, sin prevenir todos las inminentes consecuencias que durante "los últimos 32 años" se venían dando en el país: **cómo los ticos nos empeñábamos tanto en hacer tan mal lo que podríamos hacer muy bien**, especialmente si tuviéramos la disciplina y visión de aceptar que **existe una legalidad que sí permite el desarrollo pleno del país con rendición/exigencia de cuentas y transparencia a más no poder**, al contrario de lo que muchos piensan de que somos cada vez más ingobernables –entre varias causas- por tanta ley y reglamento que impide gobernar y administrar bien, y rendir o exigir cuentas, y ser *más o menos* transparentes y asumir consecuencias ante el pueblo o los habitantes, por ello.

No omitimos en señalarle a la Contralora, sobre todo y como comentario esencial en esa carta de marzo 2007, que **la Contraloría debía preocuparse de que toda Directriz gubernativa futura fuera correcta y eficaz** en todo sentido en su contenido y emisión por el respectivo Poder Ejecutivo rector de sector, pues **debía constituirse ella en el medio por el cual se definan las políticas públicas de carácter más global y vinculante** para ministerios y entes autónomos, **distintamente del decreto ejecutivo**.

Dijimos también con absoluta claridad a la Contralora, que considerábamos que la fuente de motivación primaria de una directriz –para lograr máxima visión unitaria y coherencia de todas, absolutamente todas, las políticas públicas-, debía ser el Plan Nacional de Desarrollo, pero que el pertinente al período 2007-2010 había sido concebido dándole la espalda a esos conceptos jurídicamente vinculantes como Metas y Tipos de Medios según artículo 99 de la LGAP, tal y como habíamos dicho desde 1978 que debía ser, tesis que nos fue aceptada por el Gobierno en la propia Directriz para formular el PND, en su artículo 5, emitida en junio del 2006.

Sin embargo, quisimos hacer ver a la Contralora que **esa enunciación formal en la Directriz, no había sido llevada a la práctica en el Plan** a pesar del prolongado período que tomó su elaboración, pues se distorsionó groseramente el concepto de "metas", lo cual significaría –como de hecho ocurrió durante el 2007 y el resto del período gubernativo hasta el 2010-, **el riesgo de un incumplimiento integral de la obligación propia del Poder Ejecutivo de tutelar y hacer que el régimen de Derecho sea plenamente entendido y cumplido unitaria e integralmente,** en el mejor espíritu y letra del artículo constitucional 140 inciso 3.

Nuestro argumento principal fue, y sigue siendo, que una correcta y desprejuiciada lectura de ese artículo 140 inciso 3, no deja lugar a dudas de cuán responsable es dicho Poder Ejecutivo al incumplir esa obligación y competencia en términos del desarrollo integral del país y, sobre todo, cómo ello afecta directamente el nivel de eficacia y racionalidad permisibles en el uso del gasto público como tal, y **cómo en ello emergía, y todavía emerge, una responsabilidad ineludible para la Contraloría.**

Nuestra argumentación final en esa carta dirigida a la Contralora de la República en marzo del 2007, fue absolutamente franca y contundente: si en ese caso, la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes no acometían su tarea de fiscalización preventiva con la visión estratégica correcta que sólo el marco teórico-conceptual costarricense puede proporcionar a sus analistas o técnicos, **temíamos entonces que no se avanzaría mucho hacia la dirección que asumíamos la Contralora deseaba y con la cual coincidiríamos por nuestras propias convicciones** académicas y ciudadanas de hace tantos años: **que la Contraloría fuera el efectivo contrapeso constitucional** que permitiera al país contar con gobiernos de excelencia, y no mediocres ni improvisados que no resuelven ningún problema grande o pequeño por darle la espalda a la normativa superior que sí permite excelencia y eficacia plenas en la administración política del país desde el Gobierno "de turno".

Los párrafos finales de la carta a la Contralora, fueron tan claros como contundentes en cuanto a lo que estaba en juego en términos de lo que concebíamos de toda una vida, debía ser **el rol de una Contraloría General de la República: exigir, y fiscalizar, correcta y eficazmente el fiel cumplimiento de las normas de oro constitucionales y legales superiores que sí permiten al país gozar de excelentes gobiernos, no importa quién sea Presidente de la República.**

Otra intención explícita transmitida en la carta, fue la de ayudar a la Contralora a que tuviera estas situaciones cada vez más claras y a lograr de sus colaboradores, que actuaran con la visión y capacidad instrumental para fortalecer en tal sentido ese rol de la Contraloría.

Albergamos en marzo del 2007 un gran optimismo de que este planteamiento sería de valor para la Contraloría General de la República mas también para la Defensoría de los Habitantes, así como para quienes debían conocer a fondo cómo funcionaba -comparado con cómo debe funcionar, y por qué- nuestro sistema político institucional de cara a un extraordinario marco normativo superior que sí permite –y hasta exige- los *gobiernos de excelencia* en nuestro país.

Esperábamos, sobre todo, que nuestras recomendaciones escritas en esa carta recibieran la atención diligente que otras excitativas que habíamos remitido a Contralores y gerentes de esa Contraloría en años anteriores, no habían recibido, con la consiguiente pérdida de tiempo, de recursos y de esfuerzos nacionales que, sosteníamos en el 2007 y seguimos sosteniendo hoy, fundamentadamente habrían experimentado un mucho mayor nivel de eficacia, o sea de solución a los sempiternos problemas del país que no se han solucionado o porque el Gobierno no ejerce sus atribuciones articuladoras y de liderazgo político como debía, o porque la Contraloría no las exige como también debía haberlo hecho y como queda claro, para bien del país, que "…empezaba a hacerlo ahora aunque

con las debilidades que habíamos señalado de manera amplia y fundamentada en esa nota".

La **Contralora Rocío Aguilar nunca respondió nuestra carta**, pero muy posiblemente la divulgó internamente pues aspectos objeto de nuestra crítica en ella, han sido medianamente subsanados aunque sin demostrar aún que los cuadros técnicos de la DFOE, y los demás profesionales de la Contraloría incluida el Área Jurídica, dominan el marco referencial que nos hemos esmerado en proporcionar en el presente estudio y que tanto ayudaría a canalizar de mejor manera todo esfuerzo de exigencia de cuentas, o fiscalización evaluativa y operativa.

En todo caso, y como cierre de este Capítulo, podemos como investigadores universitarios reiterar lo que hemos sostenido en este estudio pero preferentemente en varios otros que también hicimos llegar en su momento a la Contraloría, o que argumentamos directamente con decenas de fiscalizadores en al menos tres conferencias que impartimos ya hace algunos años en dicho organismo: el Plan Nacional de Desarrollo, si bien se identifica con los períodos de cada gobierno de turno, tiene que ser visto en el mejor espíritu y letra de la propia Ley No. 5525 de 1974 y de la Ley No. 8131 del 2001 en su artículo 4 y varios otros, como el programa del Gobierno de turno.

Inexorablemente, debe ser así y la Contraloría de la República debe ser garante de que ello se materialice cuanto antes. No es así. Hemos analizado y verificado lo que todo mundo sabe: cada partido político formula su propuesta electoral de gobierno para ganar simpatías o votos de los electores, pero totalmente alejados del marco constitucional y legal que ya define para Costa Rica un modelo país solidario y de bienestar vía el sistema de derechos de los habitantes.

La Ministra de Planificación Laura Alfaro Maikal, anunció el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 en diciembre, y al menos en un artículo que publicó en la sección Foro del periódico La Nación, explicó con orgullo que la Presidenta Chinchilla era coherente y responsable al convertir la base de su programa de campaña electoral, o sea del Partido Liberación Nacional, en el contenido fundamental de ese Plan. Y, que ese programa electoral había sido avalado por el electorado de manera "abrumadora", dados los resultados de la victoria del PLN.

El suscrito investigador reaccionó ante esa argumentación en un artículo en página 15 de la misma Nación, haciendo ver que en realidad esa victoria electoral no era garantía de que el programa del PLN era muy "legítimo". Hemos referido en este estudio presente cuán lejos están los partidos políticos de presentar propuestas electorales que partan del marco constitucional y legal superior que deben respetar para, precisamente, reconocer ese modelo país de plazo permanente y abocarse en sus propuestas electorales a proponer las políticas precisas que permitan "bajar" ese modelo país, a tierra, en el más claro espíritu y letra de lo que la LGAP estipula que son políticas gubernativas en su artículo 99. **Aquí es donde los partidos deben diferir y distinguirse para suscitar el apoyo de los electores.**

Si la Contraloría misma no adopta un enfoque semejante al aquí delineado, no habrá quién ponga orden en partidos y Gobierno para que se tenga claro que el Plan Nacional de Desarrollo no puede ser aleatorio, dispensable por el partido que llegue por más abrumadora mayoría que haya obtenido. El largo plazo del Plan, tiene que ser uno solo, y hemos justificado persistentemente cuál debe ser, [60] y cómo todo partido político tiene obligación inclusive electoral por artículo 98 de la Constitución, a reconocer los contenidos estratégicos del Plan que esté vigente al momento de la campaña electoral.

Esto obligará a que los planteamientos gubernativos que cada partido presente al electorado, tome debida nota de en qué medida se aparta cada uno o se adhiere a aspectos del Plan Nacional de Desarrollo vigente y que, en lo pertinente el partido procedería, de ganar las elecciones, a efectuar los ajustes requeridos en el ámbito de las políticas ofrecidas en campaña (entiéndase a nivel de Metas y Tipos de Medios que ordenen la Actividad de las instituciones existentes) vía Decreto Ejecutivo que, precisamente, la Contraloría podrá valorar y confrontar si encontrara graves omisiones o transgresiones a ese marco de "plazo permanente" que estaría dado en el Plan de Desarrollo de la República. Nos referimos a una necesaria sección o capítulo de inicio constituido por aquellas 277 enunciaciones (más o menos) normativas y de política gubernativa, consagradas en Constitución y leyes, según nuestra propuesta del 2009 referida en la nota de pie de página anterior y en todo este estudio.

En todos los demás aspectos de **Metas y Tipos de Medios** de mediano y corto plazos a consignar en el oficial Plan Nacional de Desarrollo, la Contraloría también debe tener conciencia, enfoque y capacidad técnica para estar alerta y valorar tal y como hemos planteado en este estudio, que la fiscalización evaluativa previa la realicen sus profesionales de la DFOE sustancialmente confrontando cuáles leyes están siendo debidamente acogidas por el "nuevo" gobierno para motivar o fundamentar sus nuevas políticas.

Este enfoque y método de análisis, permitirá a los fiscalizadores apuntar a aquellas normas legales que imponen obligaciones y que configuran la misión legal de cada ente, y les permitirá algo sumamente valioso y de gran valor agregado para el desarrollo de Costa Rica: identificar cuáles normas legales vinculantes, o cuáles leyes vigentes en cada campo o sector de actividad, están dejando de ser tomadas en cuenta por el Gobierno, o están siendo omitidas. **A partir de aquí, será fácil técnicamente hablando elaborar los análisis prospectivos de cuáles consecuencias negativas para el país tendrán esas omisiones legales asociadas a las políticas gubernativas nuevas que el Gobierno estaría dejando de definir.**

[60] Recuerde el lector, nuevamente, que nos referimos al trabajo que elaboramos en junio del 2009 en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas sobre *La estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica*.

Se trata de un abordaje totalmente nuevo en materia del tipo de fiscalización evaluativa que a nuestro juicio daría a la Contraloría un sustento de gran fuerza jurídica para contribuir a depurar los vicios y malas prácticas que caracterizan a la gestión gubernativa en Costa Rica.

El Esquema referido al final del Capítulo 3 y el planteamiento nuestro referido del IICE sobre las 277 enunciaciones de políticas de plazo permanente, constituyen el marco referencial o de orientación que puede permitir a profesionales fiscalizadores, construir sus propias matrices e instrumentos de análisis evaluativo eficaces y apropiados según el área de fiscalización, pero por supuesto con una visión y raíz común, o sea homóloga, pues los procesos de decisión y acción de interés o afectación de la Hacienda Pública, son orgánica y funcionalmente los mismos, sobre todo si se les interpreta desde el marco referencial superior que hemos dicho está constituido por Constitución y el sistema de leyes que la reglamenta.

Capítulo 6**: IMPACTO REAL DE LOS INFORMES FISCALIZADORES DE LA CONTRALORIA**

Conviene a estas alturas casi terminales del presente estudio preguntar al lector de manera respetuosa pero rigurosa, varias cosas y a manera de recapitulación empírica de lo tratado en el presente estudio: ¿cuántas veces ha leído en la prensa o visto en los telenoticieros o escuchado en los radionoticieros, que a un ministro de Gobierno lo convoca la Asamblea Legislativa en Plenario o a una Comisión, para pedirle cuentas sobre su "sector de actividad" en calidad de *ministro director político*, o rector, de sector?

- Por ejemplo, a la **Ministra de Agricultura** no sólo sobre su MAG sino sobre el CNP, IDA, SENARA –en riego y avenamiento-, INTA.
- Al **Ministro de Ambiente y Energía** sobre su MINAE, mas también sobre el ICE, RECOPE, AyA, INVU, SENARA –en aguas subterráneas-, MOPT –control de la contaminación vehicular-, MEP –en formación vial en el sistema educativo oficial-, MIVAH –en ordenamiento urbanístico de desarrollos habitacionales- y a muchos otros entes con actividades de protección y uso de recursos naturales.
- A la **Ministra de Trabajo y Seguridad Social** por el MTSS y el IMAS, PANI, INA, MinSalud –programas CEN-CINAI-, MEP –programas sociales-, CCSS –programas sociales-, MIVAH –programas habitacionales-, etc.
- A la **Ministra de Salud**, por los múltiples rezagos e inequidades que ha venido a generar la Caja del Seguro Social en perjuicio de los asegurados, a AyA en agua potable, alcantarillados y tratamiento de aguas contaminadas, al IAFA y otros entes o actividades vinculadas como riesgos profesionales del INS?

O, ¿cuántas veces ha leído o visto o escuchado que los medios de comunicación acogen y divulgan, simultáneamente con la noticia en "primera página" del análisis o crítica que un informe contralor hace sobre situaciones inconvenientes en instituciones específicas, los emplazamientos que recientemente la misma Contraloría empezó a elevar a los ministros en su condición de directores políticos o "rectores" de sectores de actividad, **pidiéndoles que rectifiquen o corrijan situaciones de índole más macroanalítica pues se trata de asuntos, problemas o procesos sectoriales, no sólo institucionales**?

¿Cuántos editoriales ha leído o escuchado o visto el lector, o pronunciamientos de cámaras empresariales, sindicatos o colegios profesionales, analizando el desempeño y errores de los ministros en general o de cualquiera en particular, pero en su condición de "ministro rector" de sector responsable del funcionamiento de grupos de instituciones que debían funcionar como un reloj bajo su mando político?

¿Cuántos emplazamientos ha visto de la Defensoría de los Habitantes a Presidentes o ministros para que adopten medidas preventivas por sectores de actividad y regiones de desarrollo para lograr que los grupos de instituciones diagnostiquen problemas comunes de sus poblaciones-objetivo, desregulen procesos y adopten políticas y

acciones concurrentes o convergentes para prestar sus servicios a esas mismas poblaciones-objetivo, y evitar de esa manera los muchos errores, prácticas y "descoordinaciones" que llevan a tantos malos servicios públicos que provocan la ira o desesperanza, y las quejas, de los habitantes?

¿Cuántas veces ha visto el lector a las Contraloras, o a algún Contralor anterior, publicando artículos en los periódicos (¿quizás el artículo sobre "control" publicado por la Subcontralora en enero del 2005 en La Nación y que comentamos en Capítulo 1?) o sensibilizando a los costarricenses sobre los diversos conceptos e instrumentos disponibles para que el habitante pueda, o sepa, emplazar al Gobierno en cuanto al mejor cumplimiento posible de sus labores en el mejor sustento del artículo 11 constitucional y las varias leyes específicas y claras que lo reglamentan?

Si algún lector, llegado a este punto de nuestro estudio presente, tiene pruebas en contrario o para sacarnos de nuestra percepción errada de acuerdo a estas preguntas, siéntase en libertad de hacérnoslo saber. No monitoreamos cada periódico ni noticiero a diario, pero tenemos la capacidad de observación y lectura selectiva ejercitada durante décadas, en particular de los programas electorales que todos los partidos proponen cada cuatro años, para saber que ello no se da tal y como debía darse según lo hemos argumentado con claridad en este estudio y según se infiere de las preguntas previamente formuladas.

Los problemas del país empeoran, y la calidad de vida de los habitantes se deteriora aun para aquellos en situación de bonanza económica. La corrupción, la inseguridad civil, el narcotráfico; la pésima condición de tantas vías públicas, de los sistemas de alcantarillado y de no-tratamiento de desechos, el urbanismo alocado que compromete fuentes esenciales de agua para abastecimiento de la población y que no guarda el más mínimo respeto por el manejo de áreas para esparcimiento de sus habitantes, el pésimo servicio de transporte público, el salvajismo vial en las carreteras, la exacerbante, insensible e injustificada tramitomanía y procedimentalismo institucionales, **todo ello y más, es reflejo de una institucionalidad gubernativa –entiéndase de sus jerarcas y funcionarios- que no ha sabido cumplir integralmente con sus misiones constitucional y legalmente enunciadas. Pero no sólo es falta de estos *operadores*.**

Ello es producto también, según hemos reiterado claramente a lo largo de este estudio y de toda otra publicación y artículo desde 1974, del tipo de fiscalización evaluativa sobre la Hacienda Pública en particular que, pudiendo haber hecho "milagros" gracias a las competencias autorizativas que Constitución y leyes le han asignado a la Contraloría General de la República sobre toda esa institucionalidad, no ha hecho ésta un uso imaginativo, apropiado, oportuno y eficaz de las mismas. La Contraloría se ha limitado durante décadas a ejercer un tipo de vigilancia y fiscalización legal de procedimientos, contable y, sobre todo, microanalítica, hasta hoy día a pesar de los esfuerzos que reconocemos ha asumido desde el 2006 para fiscalizar por sectores de actividad y con mayor amplitud de visión sobre los objetos de análisis, o sea menos microanalíticamente pero siempre sin tener

claro cómo hacerlo bien una primera vez, y ser consistente en los sucesivos análisis y en todos los sectores o áreas en que se subdivide internamente la Contraloría.

Ello ocurre porque el enfoque o marco teórico-conceptual y metodológico que la Contraloría aplica en su fiscalización de procesos, instituciones, individuos y recursos, es débil o desarticulado o, simplemente no existe uno, sino que utilizan fragmentos del *marco nacional* pero siguen buscando explicaciones en otras latitudes, como si ello fuera extrapolable. Es por ello que tal fiscalización aun ejercida con fundamento en las "últimas teorías o concepciones" tomadas de los más grandes teóricos y organismos internacionales y asociaciones de fiscalizadores y de Contralorías latinoamericanas, seguirá siendo ineficaz pues continuarán sus cientos de cuadros de profesionales diagnosticando los problemas del país erradamente, sin nunca reconocer a fondo sus linderos epistemológicos y sus causas reales.

Se quedan en análisis de consecuencias o manifestaciones, y en este plano también incurren en omisiones de relieve de manera que sus mismos diagnósticos tienden a ser imprecisos, ambiguos, y ello confunde a los jerarcas y funcionarios en las Administraciones **y genera muchas respuestas ambiguas que en muchos casos la Contraloría da por buenas cuando debía confrontarlas**, rechazarlas o auscultarlas con mucha mayor rigurosidad conceptual y evaluativa.

Consecuentemente, ello ha llevado hasta el presente según nuestra lectura de informes fiscalizadores y memorias anuales, a pretender del Gobierno y demás jerarcas de instituciones, y alcaldes en el ámbito municipal, en muchos casos conminándolos o amenazando con tomar medidas sancionatorias según el marco legal disponible, que emprendan ajustes y correcciones a sus "planes operativos" o presupuestos, o estrategias y "políticas", sin siquiera percatarse dichos fiscalizadores de que esas enunciaciones gubernativas no partieron del modelo país con el que todos deben comprometer sus mejores esfuerzos para lograr plena eficacia de la Hacienda Pública puesta en manos de todos ellos. Tampoco llevan esos ajustes o correcciones solicitadas por la Contraloría, a ningún modelo-país "alternativamente sólido" al configurado en la Constitución, sino a un mosaico de *acciones correctivas* que siguen mostrándose como aleatorias o ineficaces, sacadas de la mente o imaginación de los fiscalizadores que las proponen, o bien tomadas de fuentes de referencia espurias que nunca han considerado tales problemas

en Costa Rica pues son, como hemos reiterado, propuestas de enfoques o conceptos al desgaire, o sea según su libre albedrío disciplinario.

Se ha consolidado aquí como una realidad, el temor expresado por la Subcontralora en enero del 2005 en aquel artículo en La Nación que comentamos en capítulo 1 en cuanto a que si no se "sabe cuál es el país al que debemos aspirar", el control fiscalizador de una Contraloría se convierte en un fin en sí mismo.

Cuando leemos análisis y disposiciones de la Contraloría fundados de manera bastante aproximada en los enfoques y análisis interpretativos que hemos proporcionado durante más de tres décadas sobre el fenómeno sociopolítico, jurídico e institucional costarricense, hemos **aplaudido el esfuerzo** lógicamente por cuanto apreciamos el sustento sólido conceptual y jurídico que los profesionales fiscalizadores están buscando y aplicando en esos momentos y casos específicos.

Lo contrario sucede cuando leemos una mayoría de análisis "a la libre" o basados en fuentes foráneas, que no reconocen para nada ni el marco jurídico detrás de las manifestaciones de esos problemas ni las causas de estricto origen nacional que tanta literatura foránea utilizada por la Contraloría no estudia, ni aprecia ni reconoce.

Al fin de cuentas, muchos requerimientos de la Contraloría resultan ambiguos, difíciles de entender y de satisfacer por los "ministros rectores" a quienes van dirigidos y por sus equipos de tecnócratas. Menos ambiguos aunque siempre muy sobredimensionados en sus diagnósticos y requerimientos, son unos pocos informes recientes en el área de planificación y en el área de obras públicas y transportes tal y como demostramos en capítulos previos con ejemplos específicos.

Al ser la Contraloría ambigua y cambiante en sus análisis a falta de un sólido marco teórico-conceptual –recuérdese el caso del Consejo Social en el 2004 cuando la Contraloría lo aceptaba como un órgano legítimo, y la crítica emitida al mismo, por ilegítimo, adoptada en el Informe Anual 2008-, **incurre en una aleatoriedad propia de quien adopta criterios circunstanciales o del momento, y los aplica sin criticidad ni contextualización sociopolítica, jurídica y administrativa**, tratando sólo de parecer riguroso y preciosista al mejor estilo de tantos estudiantes de carreras universitarias en ciencias sociales, pero nunca teniendo claro el Norte o modelo país, insistimos, a cuya sólida construcción debe estar encaminada la Hacienda Pública en su total conjunto.

Con los ejemplos que hemos referido en el presente estudio tomados de sus informes o Memorias Anuales, ha quedado claro cuán frecuentemente sus fiscalizadores toman fuentes foráneas como marcos referenciales cuyos análisis o propuestas conceptuales extrapolan como si fueran explicaciones de lo que pasa en el país, o de lo que debería hacerse. **En todos ellos, omiten referirse a Constitución y mayoría de leyes sustantivas o "sectoriales", y cuando las buscan reconocer como en materia de "rendición de cuentas" o "gestión institucional", lo hacen dejando por fuera leyes fundamentales como la LGAP y la No. 8220** de simplificación de trámites sin cuya

consideración explícita y *conexiva* no es posible efectuar un reconocimiento integral y estratégico del marco normativo que regula esas materias, y otras.

Al fin de cuentas, sí resulta muy cierto que la Contraloría contribuye a privilegiar el "control interno" como un fin en sí mismo, más que como un medio para lograr que quien dirige, tenga claro conocimiento de cómo su gestión está impactando la realidad sociopolítica y económica que su institución bajo su liderazgo, está llamada a transformar.

Sus resoluciones y normativas se caracterizan por ser excesivamente rigurosas en lo formal y procedimental, y sobredimensionadas y descontextualizadas en lo conceptual, mas también confusas al no aplicar un único y homologado marco teórico que permita a los fiscalizadores de todas las Áreas focalizar y sustentar sus requerimientos con pleno fundamento en, repetimos, Constitución y leyes.

Al menos, sustentarlos en aquel marco de 277 enunciaciones normativas que hemos identificado con absoluta fundamentación, razonabilidad y criterio técnico-jurídico y sociopolítico en el trabajo del IICE de julio del 2009 que hemos referido reiterativamente en este estudio.

Dar cuentas, como hacen sus dos últimas Memorias, del seguimiento de sus disposiciones y su impacto en las instituciones, constituye un buen intento **desde hace unos tres años** cuando se creó el Área de Seguimiento de Disposiciones.

Hemos revisado la Directriz DFOE-054 del 21 de febrero del 2008 que creó esta Área, y hemos encontrado un exceso de rutinas y simbolismos procedimentales que deben de hacer complejo el trabajo de los profesionales del Área. [61]

Mas aun, estos dependen en muchos casos para valorar si las Administraciones han cumplido con los requerimientos o disposiciones emitidas previamente por las otras Áreas sustantivas de la DFOE, de lo que éstas les informen como intermediarias receptoras de "informes" remitidos por aquellas Administraciones, pocas veces verificándose en el campo que en realidad éstas estén cumpliendo o hayan ajustado su desempeño según lo sugerido o requerido por la Contraloría, y menos que hayan

[61] Tuvimos una muy constructiva y franca entrevista con la Lic. Marjorie Gómez, Gerente del Área de Seguimiento de Disposiciones de esa Contraloría, a fines de mayo del 2011, y pudimos constatar el gran nivel de motivación que caracteriza a tantos profesionales de la Contraloría. El 9 de junio, recibimos el oficio DFOE-SD-0528 como respuesta a una solicitud escrita nuestra del 25 de mayo, con una información sobre el giro específico de algunos informes fiscalizadores emitidos por la DFOE desde el 2006 en respaldo actualizado para el presente estudio. Dicho recuento tan actualizado, más los últimos dos informes de esa Área consignados en las Memorias Anuales 2009 y 2010, nos han permitido actualizar y sustentar nuestras valoraciones sobre el impacto de la fiscalización que ejerce la Contraloría en punto a la Hacienda Pública, en el contexto del presente estudio y en particular del presente Capítulo.

adoptado un desempeño asociado a mejores prácticas reales que lleven a hacer mejor las "cosas" solicitadas por la Contraloría.

Muchos informes que remiten a la Contraloría las Administraciones interpeladas, son sobre *nuevas medidas o nuevas regulaciones* que dicha Administración envía a otras, en lo que nos parece un círculo vicioso: **requerimientos contralores que producen más regulaciones formales o escritas de las Administraciones a otras Administraciones menores o dirigidas, pero nada de evidencia sobre hechos o acciones concretas que permitan realmente constatar que los enfoques, prácticas y desempeños de los involucrados en las Administraciones interpeladas, han cambiado.** En especial si, como adelantamos capítulos y páginas atrás, los informes fiscalizadores de la Contraloría pecan de exceso de análisis o diagnósticos errados y requerimientos sobredimensionados y procedimentales a las Administraciones, o imposibles de cumplir en los términos y tiempos solicitados por la Contraloría, como el caso referido en un Capítulo previo sobre la "rectoría de empleo público" solicitada a MIDEPLAN y que dio como "resultados" el reportar a la DFOE la constitución de nuevas comisiones, nuevas disposiciones para mejorar ciertos aspectos, pero todo alrededor del ámbito del Régimen de Servicio Civil, no de todo el ámbito de la institucionalidad pública como fue el requerimiento inicial de la Contraloría al Presidente y a MIDEPLAN en el 2009.

Es un estilo muy costarricense, muy procedimentalista, que no impacta para nada las prácticas reales que se siguen aplicando por todos. Por ejemplo, hemos reiterado una y otra vez cómo en informes previos del 2006 y 2007, la Contraloría solicitaba cambios radicales a MIDEPLAN y al Presidente para instaurar mecanismos sectoriales de participación ciudadana y de planificación sectorial y concertación con los jerarcas mismos de los entes autónomos, sólo para constatar la misma Contraloría en sucesivos informes años después, que nada de eso se hizo.

Igual ocurre en materia de regionalización, con el agravante de que en este campo la Contraloría ha dado por buenas las explicaciones recientes de MIDEPLAN de por qué eliminó los "consejos regionales de desarrollo" y las oficinas regionales del Ministerio "mientras" lograba una unificación de las regiones y sus sedes para todas las instituciones, sin valorar la Contraloría o sus fiscalizadores de que tal eliminación de esos mecanismos no debían haberse dado pues era más el perjuicio para la eficacia de la Hacienda Pública quitarlos, que dejarlos, por las muchas razones que hemos dado en este estudio. **Sobre todo, porque ahorrarle al Gobierno Central 400 millones de colones MIDEPLAN eliminando esas oficinas que tenía en las regiones, dejó los miles de miles de millones de gasto público de ministerios y entes autónomos que prestan sus servicios inexorablemente en las regiones, al garete**, o sea sin ninguna articulación mínima por parte de MIDEPLAN y de esos consejos regionales de desarrollo.

No nos quedan dudas de cuál debió ser, y debe ser aun, la lógica y razonabilidad de interés público o colectivo que debía guiar a la Contraloría de la República, pero nunca aceptar los argumentos espurios en todo sentido, de MIDEPLAN.

Sin embargo, hay aquí un círculo vicioso que se presenta cuando dicha nueva Área de Seguimiento de Disposiciones no parece contar con una cierta claridad conceptual sobre cuál es el marco referencial estratégico que la DFOE viene aplicando en sus fiscalizaciones; o, dicho marco si es que maneja alguno, es confuso y ambiguo, y no necesariamente el mismo que están aplicando las Áreas sustantivas de la misma Contraloría. Ello ocasiona que el seguimiento de disposiciones que se realiza resulte igualmente ambiguo, débil y riesgoso para la Hacienda Pública.

Decimos lo anterior porque si el objeto de fiscalización de las Áreas de la DFOE no es ni claro ni homólogo para todas ellas, ni los conceptos son los mismos para analizar e interpretar –ministro versus ministerio "rector", por ejemplo; dirección política versus coordinación-, o no se tiene claro cuáles instituciones o actividades de éstas deben rigurosamente constituir cada sector de actividad; o bien, si no se tiene claridad sobre cuáles metas son las que están en juego para evaluar en función de cuál "modelo país" se han dado o adoptado las simplistas "metas administrativas" a que acuden siempre los jerarcas de turno, entonces **dicho seguimiento será también bastante aleatorio según quien dirija el Área y los profesionales que ejercitan ese seguimiento, pues estarán constreñidos o inducidos a valorar "el impacto" de disposiciones contraloras que en su propia esencia orgánica o intrínseca, están viciadas de nulidad sociopolítica, cuando no jurídica**.

Lo crítico es que si quienes dan seguimiento no saben cómo confrontar esas disposiciones o contextualizarlas en el marco normativo en que deben darse, estarán siendo parte del problema de fiscalización inocua e ilegítima que aquí identificamos y denunciamos como perniciosa para el país. **Todos, fiscalizadores y especialistas en seguimiento de disposiciones, estarían incurriendo en falta sin que nadie más lo note o distinga, aunque surjan conflictos por confrontación de intereses de ambas partes**. Al fin de cuentas, hemos leído demasiadas disposiciones contraloras que no se ejecutan del todo; más grave es que hay muchas que ejecutándose, no llevarán a una "mejor Administración Pública" ni a una mejor situación de los habitantes con respecto a derechos particulares o a la totalidad de ellos, pues no tratan aquéllas sobre correctivos en la forma en que esos derechos están siendo prestados, sino sobre aspectos *microanalíticos* de procedimientos, organización, requisitos formales, y casi todas las disposiciones con fundamentos conceptuales y normativos errados o confusos.

Lo que sí crece recientemente, es el número de funcionarios y jerarcas de las instituciones enfrentando procedimientos administrativos y acusaciones penales sobre bases que, reiteramos, no necesariamente están sustentadas en incumplimientos

verdaderos de las normas legales que ordenan su accionar como funcionarios, **sino en incumplimientos de "políticas", "metas" y "prioridades" que un Plan Nacional de Desarrollo ilegítimo y descaminado, definió a contrapelo de Constitución y leyes.** O por incumplimiento de "programas de acción" institucionales oficializados pero que tampoco responden a la misión legal de las instituciones sino que han sido definidos a la libre y también sin arraigo legal, pero la Contraloría los da por "puntos de partida" sin mayores cuestionamientos y de esta manera cohonesta, como hemos dicho a lo largo del presente estudio, con tales comportamientos ilegítimos e ineficaces de las Administraciones sujetas a su *fiscalización evaluativa y operativa*. Un verdadero círculo vicioso casi impugnable en el país.

Veamos algunas situaciones que confirman la anterior afirmación.

Individualizar el análisis de impacto de ciertas resoluciones o informes fiscalizadores en el ámbito de la DFOE, nos lleva a identificar muchos análisis muy microanalíticos e intrascendentes en el contexto de los retos del desarrollo nacional. Algunos ejemplos propositivos, no necesariamente fácticos, ayudarán al lector a comprender mejor nuestra crítica:

- ¿Cumple la Caja del Seguro Social con cualesquiera disposiciones del Área Social de la Contraloría que se emitan *sin reconocerse y definirse claramente* por parte de la DFOE, año con año, cuál es el marco de la política nacional de salud impuesta por el Gobierno de la República a que la Caja tiene por fuerza que contribuir, y se verifica por dichos fiscalizadores la modalidad de dirección política que la Ministra de Salud tiene que ejercitar, vía directrices, sobre dicha Institución y otras del Sector para lograr una mucha mejor salud pública? O sea, ¿verifica la DFOE si la Ministra produjo y envió las directrices que tenía que remitirle a la Junta Directiva de la Caja para llenar las "lagunas" o imprevisiones de la misma Caja en cuanto a ciertas Metas y Tipos de Medios que tenía o tiene que adoptar para mejor cumplir con las "metas" gubernativas en el Plan Nacional de Desarrollo? [62]
- ¿Ejecuta el INVU algunas sugerencias recientes hechas por la DFOE para mejorar sus finanzas, **sin que se haya contextualizado explícitamente en el informe fiscalizador de la Contraloría** la naturaleza y vigencia legal de la extraordinaria actividad que una vez llevó a esa Institución a realmente resolver el problema de la vivienda popular (los Hatillos, por supuesto), quedándose entonces el informe

[62] Quizás el lector no leyó la entrevista en el Semanario Universidad a fines del 2009 cuando se le emplazó por las pocas metas del PND logradas por la Caja, y la Ministra argumentó que "ella sólo era coordinadora" de Sector y que la Caja tenía un jerarca, un Presidente Ejecutivo; que le preguntaran a él", sin ocurrírsele al periodista, pero tampoco lo hemos leído en ninguna disposición o informe de la Contraloría, cuestionar a la Ministra en su calidad de "rectora" sectorial y pedirle copia de las directrices que debía haber enviado oportunamente a la Junta Directiva de la Caja, no a su Presidente Ejecutivo, para "ayudarla" a prevenir los problemas que enfrentaría por inacciones internas en cuanto al cumplimiento de esas metas en el PND de las que la Ministra, conjuntamente con el Presidente –Oscar Arias, en aquel momento- es políticamente responsable.

respectivo en un señalamiento puramente financiero, importante pero muy instrumental pues no se reconoce el fin superior a que Constitución y leyes supeditan al INVU y al menos a los "dos Poderes Ejecutivos" obligados a dirigir su actividad de desarrollos habitacionales, o sea el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social?

- ¿Da seguimiento al envío de sus informes fiscalizadores a las respectivas Comisiones Legislativas, sin hacer la Contralora un fuerte y convincente cabildeo entre esos legisladores para que éstos tomen en serio y utilicen dichos informes "hasta sus últimas consecuencias" en su labor de control político, comprometiéndolos públicamente y ante los medios de comunicación a que llamen entonces a cuentas a los ministros pero no sólo como jerarcas de su ministerio sino como *rectores sectoriales,* lo cual ayudaría mucho a que los ministros y la opinión pública tomen debida nota del riesgo o desequilibrio que ello puede ocasionar en sus cargos, por amigos que sean de la Presidenta o Presidente de turno ?
- ¿Es lógico y aceptable, y hasta legal, que la DFOE increpe al MINAE o al Ministro director político del Sector Ambiente para que adopte las **recomendaciones hechas por el Área de Ambiente para decidir "mejores políticas", sobre la base de las recomendaciones que referimos capítulos atrás sobre la misma materia pero tomadas de una asociación internacional de fiscalizadores ambientales, sin ningún reconocimiento o referencia a los mandatos en esa materia en nuestra Ley Orgánica del Ambiente, Ley del MINAE, o de agua, forestal, zona marítimo costera, suelos, áreas de conservación,** etc., tan distintas o desconocidas por esos fiscalizadores ambientales latinoamericanos citados por la Contraloría y que recomiendan con pretensiones de mundializar sus preceptos sacados de su imaginación o de un momento de inspiración grupal en algún cónclave regional o mundial que nunca "pensó" en Costa Rica, pero adoptadas por la DFOE como si fuesen preceptos universales adecuados para este país?
- **¿Qué monitorea al fin de cuentas el Área de Seguimiento de Disposiciones de la DFOE si no cuenta con un marco referencial que le permita entender, y hasta confrontar y subsanar si fuera el caso**, las bases teórico-conceptuales y analítico-interpretativas de un sinnúmero de disposiciones de las distintas Áreas de la misma DFOE, muchas de las cuales parten según hemos demostrado en este texto, de lo que el mismo Gobierno ha definido o enunciado en sus planes de desarrollo de manera errónea, ilegítima y ciertamente fuera de contexto constitucional y legal, como cuando según lo registrado en capítulos anteriores, pide la Contraloría al Gobierno "profundizar ciertas políticas públicas" que no responden del todo a la noción de Metas y Tipos de Medios del artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública?
- Peor aún: **¿qué lectura evaluativa previa o "prueba del ácido" razonable y confiable, aplica la DFOE a los análisis incompletos, distorsionados y mayormente ilegítimos que el Gobierno de turno registra en "su" Plan Nacional de Desarrollo? Es común que la misma DFOE acepta tal Plan de Desarrollo como punto de partida válido,** cohonestando así errores de bulto del Gobierno y de MIDEPLAN que en lo concreto y real llevan a

definiciones, asignaciones presupuestarias, prioridades y programas de acción que comprometen la Hacienda Pública en su totalidad pero que nunca permitirán lograr unitaria e integralmente, y muchas veces ni siquiera fragmentadamente, la feliz satisfacción de los derechos constitucionales de los habitantes?

- **¿Cómo darle seguimiento a disposiciones que la DFOE emite a quienes fungen como ministros sin Cartera cuando estos fungen además como presidentes ejecutivos de ciertas juntas directivas de entes autónomos** –concretamente ICT, IMAS e IFAM-, sin nunca cuestionar dicha DFOE la legitimidad misma de tal figura que es a todas luces, según hemos argumentado con total fundamento, inaceptable legal y políticamente hablando?
- Y, ¿qué seguimiento se le dará a disposiciones que se emitan eventualmente pues no hemos visto ninguna, a los **consejos presidenciales** creados en esta Administración, cuando éstos son también ilegítimos al haber sido impuestos por la Presidenta de la República por sobre la majestad "rectora" de los ministros en su calidad de Poder Ejecutivo en cada ramo o sector, sin que la Contraloría objete tal figura anómala?
- Finalmente: ¿qué impacto global, unitario e integral pueden tener las múltiples disposiciones de la Contraloría sobre el Gobierno de la República, sus instituciones descentralizadas y el mismo régimen municipal en su conjunto si al fin de cuentas acepta con inconcebible resignación impropia de un cuasi-soberano organismo fiscalizador de lo más poderoso en América Latina, como lo hace en su Memoria Anual 2010, **que la obligación y responsabilidad de cambiar la "operatividad institucional y la efectividad en la acción política del Gobierno" corresponde al Estado propiamente, y no a ella impulsarlo o exigirlo** de la manera precisa, correcta y coherente que hemos planteado a lo largo de este estudio?

Recuérdese lo que transcribimos de dicha Memoria 2010 en la sección de Antecedentes (el énfasis en negrita no es del original):

> *Un cuarto aspecto a considerar de este balance, es* ***preguntarse si los cambios que se han planteado han conllevado a su vez una mejora en la eficiencia de la gestión pública y en la consecución de resultados para satisfacer las demandas ciudadanas****. En ese sentido nos dice el XVI Informe del Estado de la Nación, al hacer un balance de la década, que "el país aún presenta problemas institucionales para ejecutar acciones de política pública que acrecienten significativamente el desarrollo humano de la población. Por ello,* ***el desafío sigue siendo mejorar la operatividad institucional y la efectividad en la acción política del Gobierno****."*
>
> ***Esa valoración incluida en el informe es coincidente con lo expresado párrafos atrás*** *respecto del desfase que se viene dando entre los ajustes prácticos en los esquemas de control y fiscalización internos y externos y la evolución para su adecuada y oportuna*

implementación por parte de las instituciones públicas. Ahora bien, ello no debe llevar a pensar que tal insuficiencia es responsabilidad de las modificaciones que se han venido dando durante la década, sino que ***más bien responden a una deuda del sector público con la ciudadanía y es la falta de acciones concretas y sostenibles de reforma institucional del Estado costarricense.***

Nuestros escritos desde 1974, son evidencia de que la Contraloría debió haber exigido del "Estado" costarricense por medios claros y concretos, y no sólo su propia Ley Orgánica sino la Ley No. 5525 de planificación nacional de ese año, asumir las acciones concretas y sostenibles de "vigilancia y exigencia" de la *reforma institucional* que esa Ley les impuso como obligación y competencia al Presidente y a MIDEPLAN, en consonancia con el artículo constitucional 140 incisos 3 y 8. Y, recuerde el lector, también en consonancia con el artículo constitucional 50, el extraordinario y visionario artículo 1º de la Ley No. 5525, sobre objetivos del Sistema Nacional de Planificación. [63]

Compruebe el lector que al aceptar la Contraloría la redacción del *Informe Estado de la Nación* arriba transcrito, decidió utilizar como punto de partida análisis muy limitados producto de ese Informe universitario con trece años ya de vigencia, análisis que durante el mismo número de años han dejado de reconocer lo andado por el país desde 1974 al menos cuando se dio esa todavía novedosa y poderosa Ley No. 5525 y los aspectos más estratégicos y globales que hemos analizado sobre el modelo país y la conducción efectiva también configurados en la Constitución de 1949.

También utiliza como referencia la Contraloría, definiciones confusas en ese Informe del Estado de la Nación transcrito, como "**ejecutar acciones de política pública que acrecienten significativamente el desarrollo humano de la población**". ¿Por qué lo señalamos? Porque si la política pública o gubernativa es la definición de las Metas y Tipos de Medios, en nuestra tesis y con respaldo en el art. 99 de la LGAP, que permitan ordenar la Actividad de los entes dirigidos, lo anteriormente transcrito significaría absurdamente entender que se deben "ejecutar acciones de Metas y Tipos de Medios…", lo cual no tiene sentido ni semántico ni conceptual ni jurídico ni administrativo, y menos operativo o funcional.

---

[63] El lector hará bien en comprobar lo aquí dicho, leyendo ese artículo 1 de la Ley No. 5525 que no sólo reitera el compromiso de bajar a tierra ese artículo 50 constitucional, sino hacerlo con la máxima participación de la sociedad civil en los procesos de gobierno (art. 1 inciso 3), para lo cual la Ley dispone en otros artículos y en Capítulo V, cuáles pueden ser esos mecanismos participativos y en cuáles ámbitos para que no quedaran duda de la extensión de la obligación y a la vez autoridad, conferidas al Gobierno de la República en la figura del Presidente y Ministro de Planificación de turno. **No hay dobleces ni ambigüedades en dicha Ley. Pero sí los ha habido en demasía en la forma negligente e irresponsable en que todos, gobernantes, fiscalizadores, analistas, medios de comunicación, grupos de presión, y hasta académicos de toda disciplina, han obviado u omitido** el estudio y aplicación de esa moderna y visionaria Ley llamada desde 1974 a poner a Costa Rica en la senda de los países desarrollados.

No se pueden "ejecutar acciones de política pública", sino que se pueden "ejecutar políticas públicas", para lo cual primero hay que "definirlas". Y es aquí donde se falla tanto.

El desarrollo humano de la población no es lo que a los profesionales del Informe Estado de la Nación se les ocurra como idearios nobles pero, precisamente, ocurrenciales, pues **ha sido nuestra crítica de estos años que ellos también han omitido desde siempre y sistemáticamente, la noción del modelo país configurado en Constitución y leyes.**

Han criticado voceros suyos en momentos, nuestro apego al "principio de legalidad" argumentando que las "leyes no lo resuelven todo", pero cuando les ha resultado conveniente porque recordaron alguna norma superior útil para sus análisis coyunturales, acuden rigurosos al mismo principio de legalidad, como el año pasado cuando dicho Informe puso de moda la norma constitucional del salario mínimo cuya aplicación rigurosa bajaría, según su razonamiento, el nivel de pobreza en varios puntos porcentuales.

Nuestra crítica pública entonces, siempre en página 15 del periódico La Nación y en los varios informes de investigaciones que hemos producido, fue que "ciertos analistas o centros de estudio" adoptan posiciones de legalismo cuando descubren una norma importante, pero por desgracia se limitan a eso, o sea a identificar y promover una única norma, como si ello fuera a producir o desencadenar el desarrollo integral contemplado y claramente ordenado en todo el cuerpo normativo de la misma Constitución Política, que ha sido nuestra tesis estratégica global.

Continuando con el análisis abordado hasta el párrafo trasanterior, los fiscalizadores de la Contraloría o sus abogados adoptan definiciones de terceros, en este caso el Informe Estado de la Nación, asumiendo que son válidas por venir de fuente tan respetable, **y omiten así incurrir ellos en un análisis más riguroso y conceptualmente más profundo** para producir teorías o interpretaciones conceptuales propias y más adecuadas al contexto constitucional y legal superior de Costa Rica según hemos señalado en este estudio.

Hechas estas disquisiciones generales y estratégicas sobre la deseable proyección versus la realidad pública en Costa Rica asumida por la Contraloría en punto al seguimiento de las disposiciones de la DFOE, conviene pasar a un plano más operativo.

¿Cuánto han cambiado la eficacia y productividad de la Hacienda Pública en tres décadas, desde la Ley No 5525, producto de esa fiscalización superior externa?

Nada significativo. Y fijamos el año 1974 cuando se dio la Ley de Planificación Nacional para reiterar en este punto, que se trató de una Ley visionaria, muy bien estructurada, que sentó las bases o reglas de juego para desenmohecer a nuestros partidos políticos y clase dirigente, así como a la burocracia pública, y llevarlos a una nueva dimensión de análisis socioeconómico y político, de conducción gubernativa y de

movilización de la sociedad civil por sectores y regiones de desarrollo hacia una concertación sociopolítica que garantizaba, y lo haría aun si se le ejercitara como dicha Ley lo estableció y permite, una articulación de intereses multitudinarios públicos y sociales, pero también empresariales, como escenario para entender y acordar a cuál modelo país dicha Ley apuntaba y ayudaba a construir con pasmosa sencillez.

Es por lo anteriormente manifestado que la conclusión que transmitimos escuetamente al inicio del párrafo anterior, es muy sencilla de elaborar y entender:

i. la Hacienda Pública en este país debe dedicarse al cien por ciento a materializar el modelo país configurado en la Constitución Política vía los derechos de los habitantes en su conjunto, no fragmentada o desarticuladamente

ii. las instituciones centrales, descentralizadas y municipales no nacen para "dar empleo" a los desempleados o acomodar a dirigentes políticos en estructuras superiores de dirección como juntas directivas o ministerios, sino que se justifican en la medida en que canalicen sus recursos y esfuerzos en prestaciones y regulaciones que satisfagan integralmente, no a medias, esos derechos de los habitantes (**esto no lo dice la Constitución de manera precisa, pero se sobreentiende** de la misma lógica ideológica-orgánica que la misma consagra alrededor de la noción de Estado y Gobierno, y en al menos aquellos tres *macroartículos* que nos hemos esmerado en particularizar en éste y en nuestros demás estudios: el 46, el 50 y el 74)

iii. la Contraloría General de la República es el organismo superior constitucionalmente concebido para vigilar la Hacienda Pública (CP, art. 183), y hacerlo (según CP, art. 184) fiscalizando la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, examinando, aprobando o improbando los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizando su ejecución y liquidación, e informando anualmente a la Asamblea Legislativa los movimientos del año económico anterior y las opiniones y sugestiones que el Contralor considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos

iv. si todo lo anterior se hace bien o correctamente, los habitantes verían satisfechos plenamente, con solidaridad y bienestar y sobre todo con un sentido del equilibrio en la distribución de la riqueza, tanto sus derechos como colectividad –un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, estrategias de estímulo a la producción que consideren el más adecuado reparto de la riqueza, y viceversa; infraestructura vial en excelente estado, etc.- como sus derechos individuales, familiares, y políticos. No habría que preocuparse por sólo *los salarios mínimos* (art. 57) como promovió el año antepasado el Informe Estado de la Nación, sino por todos los derechos en su total conjunto y en su disfrute pleno por todos los habitantes del país.

El lector inferirá de inmediato que la situación actual del país no responde a este ideario constitucional densamente enunciado en esos cuatro puntos anteriores. Precisamente los estudios, excelentes en estos campos, del Informe Estado de la Nación –no así en materia "institucional" o de Buen Gobierno-, nos dan evidencia objetiva y científica de que el país no sólo no ha alcanzado ese ideario país -aun cuando el Informe nunca lo ha visualizado así pero al menos nos basta su impresionante aporte estadístico-, sino que ha *echado marcha atrás* en muchos aspectos en los últimos treinta años.

Hay una disyuntiva a la que se enfrentará más de un analista después de leer el presente estudio:

a) creer en el argumento de la Contraloría cuando aduce que el problema es la deuda *del sector público con la ciudadanía… en cuanto a… la falta de acciones concretas y sostenibles de reforma institucional del Estado costarricense* según lo transcrito arriba proveniente de su Memoria Anual 2010, **o**

b) aceptar nuestra tesis, aparentemente solitaria al menos en el escenario público visible, de que la Contraloría es corresponsable de este déficit o *deuda en acciones concretas y sostenibles de reforma institucional.*

¿Por qué lo planteamos? Porque **ella ha estado no sólo empoderada sino obligada a exigirlo del Gobierno vía cumplimiento de leyes desde 1974, la No. 5525 de planificación nacional, pasando por la LGAP de 1978 y prácticamente acabando con la No. 8131** de presupuestos públicos del 2001 aunque con un gran refuerzo y direccionalidad con la Ley de Control Interno No. 8202 del 2002.

Estas leyes han estado llamadas a impactar la acción del Gobierno y sus instituciones en su sentido de Hacienda Pública en el ámbito nacional, y la Contraloría les dio la espalda de manera real y evidente hasta el 2002 cuando las reconoció en su Memora Anual, para luego permanecer muy silenciada en cuanto a la aplicación fáctica de ellas en sus fiscalizaciones hasta fines del 2006, cuando empezó a aplicarlas en sus estudios por sectores de actividad y sobre el sistema de planificación nacional y la regionalización.

Ahora que más o menos las reconoce, lo hace sin el marco teórico-conceptual que le permita conectar unas leyes con otras para tener visión clara del sistema normativo constituido por Constitución y leyes que sí han hecho posible todas estas décadas pasadas, que el país saltara al Primer Mundo de naciones desarrolladas **si los presidentes de turno hubieran gobernado como tenían que hacerlo, no aleatoriamente o por sentido común,** o si la Contraloría de la República hubiera exigido como tenía que hacerlo, **no aleatoriamente o por sentido común o actitud subjetiva del Contralor o Contralora de turno.**

Recuerde el lector nuestra crítica en páginas atrás cuando narramos cómo la Contraloría en su Memoria Anual 2006 reconoció, sin asumir responsabilidad por su propia indolencia, cómo "durante los últimos 30 años ha habido un régimen de

dirección política que el Estado no ha aplicado como debía con el perjuicio directo a la calidad e impacto de las políticas públicas", y cómo en ese punto dejamos claramente establecido de nuestra parte cómo tal argumento loable y veraz lo elevó a dicha Memoria Anual tomándolo literalmente, sin reconocer la autoría intelectual del suscrito, del Informe DFOE-0P-28-2006 del 22 diciembre 2006 que literalmente había consignado lo siguiente:

> *En relación con el cumplimiento de esa normativa, Meoño… indica que el régimen de dirección gubernativa no ha sido aplicado congruente y continuamente por ningún gobierno desde 1978, cuando se promulgó la Ley General de la Administración Pública, de manera que, no se ha ejercitado esta competencia mayor, llamada a lograr el orden y concierto interinstitucional que los legisladores en 1968 buscaron con la reforma del artículo 188 de la Constitución Política. Además, es del criterio… que el Estado costarricense podría funcionar con mayor eficacia del gasto público y bienestar para todos, si se cumpliera con el marco superior de dirección gubernativa dado por la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, e indica que no es necesario para ello cambiar el modelo ni efectuar reformas constitucionales que podrían no ser viables en el corto plazo.*
>
> *Además, Meoño alerta que si no se tiene claro el régimen de dirección gubernativa, los gobernantes y funcionarios no rinden cuentas, como ha ocurrido en Costa Rica en las últimas tres décadas, lo cual sólo conduce al debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, de por sí etéreos.*

Tan honrosa referencia a nuestros criterios en dicho Informe fiscalizador del 2006, y su aun más honrosa ubicación en la Memoria Anual del 2006 aunque sin referencia al autor intelectual de la idea, es evidencia incuestionable de que en la Contraloría ha habido profesionales y jefes superiores que han conocido nuestras tesis, enfoques y análisis y los han aplicado al menos en sus propios análisis fiscalizadores y en el mensaje al país que significan sus Memorias Anuales, aunque en la praxis tales análisis se quedan muy cortos por no dominar esos profesionales el trasfondo teórico y conceptual de los enfoques y normativa costarricenses que buscan ejercitar.

Pero también es tal referencia a nuestras ideas, evidencia de que la Contraloría y sus jerarcas sobre todo, se han resistido a reconocer públicamente su propia negligencia histórica en cuanto al tipo de fiscalización de eficacia y eficiencia de la Hacienda Pública que les correspondía hacer, y no han hecho. Su propio análisis de consecuencias e impacto tan nítidamente expuesto en esa Memoria, vale la pena transcribirlo otra vez en este punto para que no queden dudas de nuestro análisis crítico en todo sentido arriba registrado. Dijo la Contraloría (Memoria Anual 2006, pág. 21):

> *Desde hace varios años esta Contraloría General ha venido señalando la existencia de un crecimiento desordenado y diversificado de la Administración Pública, que no responde a una estrategia sistémica y sistemática que conduzca al establecimiento de una reforma integral del Estado Costarricense… Para ello, la Administración Púbica*

ha utilizado la figura de la rectoría sectorial con el propósito de articular en forma coordinada la dirección política del Estado.

No obstante lo indicado, ***durante más de treinta años*** [64]*, el Estado costarricense ha carecido de una eficaz dirección y coordinación política a nivel sectorial por parte del Poder Ejecutivo… y* ***como consecuencia de ello es que las políticas y recursos públicos operan en forma dispersa, descoordinada, desarticulada,*** *generando duplicidades y superposiciones de funciones a nivel institucional, y por ende* ***contribuyendo a que cada componente de los sectores establecidos actúe en forma independiente como si éstos estuvieran aislados****.*

Tales aspectos han sido señalados por este órgano contralor en estudios realizados *(Ver Contraloría General de la República, "Informe sobre los resultados del Estudio de la Gestión de Rectoría Orientada al Análisis de la Eficacia de las Políticas Públicas en el Sector Transportes·", DFOE-OP-28-2006 del 22/12/2006),*[65] *respecto de la imprecisa comprensión del concepto, alcances e implicaciones de la rectoría que corresponde al Poder Ejecutivo, que erróneamente se ha hecho recaer sobre institutos y ministerios, y el menoscabo en el uso de la directriz y de la facultad de apercibimiento y destitución del jerarca en casos de incumplimientos injustificados y graves.*

Hay un evidente problema serio de redacción que demuestra el no dominio del concepto al referirse la Memoria a que la Administración Pública utiliza *la figura de la rectoría sectorial con el propósito de articular en forma coordinada la dirección política del Estado*, pues quien escribió esto confunde términos y categorías analíticas ya que *rectoría sectorial* es sinónimo de *dirección política*, no un concepto distinto que "explique" cómo *articular* en forma *coordinada* –una total redundancia de términos- su propio contenido competencial.

Pero además, se trata de una afirmación que hace la Contraloría de manera explícita que reconoce, si no su corresponsabilidad sí el efecto que la omisión o negligencia de los gobiernos en aplicar ese régimen de dirección política ha producido en el sentido de que ***las políticas y recursos públicos operen en forma dispersa, descoordinada, desarticulada,*** *generando duplicidades y superposiciones de funciones a nivel institucional, y por ende* ***contribuyendo a que cada componente de los sectores establecidos actúe en forma independiente como si éstos estuvieran aislados.***

De aquí a llegar al reconocimiento de que el país no ha avanzado como debía, o que ha retrocedido, por no aplicar ese régimen de dirección gubernativa por sectores de actividad normado en la Ley General de la Administración Pública, no exige mucho esfuerzo para visualizar el impacto que esa negligencia gubernativa, de partidos políticos, de analistas, medios de comunicación y de la misma Contraloría y más recientemente la Defensoría de los Habitantes, ha tenido en el desarrollo del país.

---

[64] El énfasis en este párrafo, igual los que siguen, no son del texto original de la Contraloría.

[65] O sea, el que hemos citado previamente y que incorporó nuestro análisis crítico sobre exactamente esta misma situación, de la que la Contraloría no tomaba nota o no reconocía antes de este Informe específico de dicha Área de Obras Públicas y Transportes.

Es la misma Contraloría la que nos proporciona evidencia inobjetable de cuán poco impacto ha tenido su labor de fiscalización evaluativa sobre la Hacienda Pública. Que ella justifique oficialmente que la causa mayor está en la desidia o reticencia del Estado y de sus instituciones para adecuarse a los parámetros de control y evaluación de "nuevo cuño" que ella misma dice ha tratado de introducir "en la última década", cae al suelo por sus propios reconocimientos de cómo el más importante régimen de dirección interorgánica, y luego de planificación gubernativa, no han sido correcta y continuamente aplicados por "los gobiernos" y cómo ello ha incidido en la calidad, orientación e impacto de las políticas públicas y los recursos asociados a éstas en todo campo del desarrollo del país.

Lo que la Contraloría no reconoce o complementa en su criterio oficial sobre este asunto, es su corresponsabilidad al no exigir como tenía que hacerlo al menos desde 1974 cuando se dio la Ley de Planificación No. 5525, y luego la No. 6227 de 1978, LGAP, siendo leyes que nacieron para ordenar como nunca antes ni ninguna otra, la organización y direccionalidad del Gobierno y sus instituciones para, nada más y nada menos, bajar el modelo país en la Constitución, o sea los derechos de los habitantes, a tierra. **O sea, bajarlo a nivel de desempeños y prestaciones unitarias e integrales de toda la institucionalidad pública que debía y podía operar como un reloj bajo el liderazgo autoritario y movilizador superior del Presidente de la República.**

Ello significaba que la Hacienda Pública al menos del ámbito de influencia política del Presidente y de sus ministros, podía todas estas décadas proyectarse con toda la eficacia y eficiencia que el habitante de este país merecía con estricto apego a Constitución y al sistema de leyes que, en su nivel más alto de jerarquía competencial, han nacido para guiar inequívocamente a gobernantes, funcionarios e instituciones hacia el logro de ese modelo país de que hablamos.

Y no había un vacío de *autoridad legal* fiscalizadora superior para exigirlo y lograrlo. Lo que hubo y ha habido hasta el día presente, ha sido un vacío de enfoque, de formación, de responsabilidad y de liderazgo por parte de la Contraloría de la República que buscó en la fiscalización micro y en las auditorias casuísticas y extemporáneas, una proyección que ha respondido siempre a la falta de visión, formación y sentido del necesario liderazgo movilizador y transformador por parte de sus jerarcas históricos, **puestos allí muchos de ellos no por ningún mérito profesional o académico o laboral, sino por su filiación partidista o lealtad y amistad demostrada al Presidente de turno o al líder externo** con suficiente influencia para imponer su punto de vista al Gobierno y a una mayoría de legisladores.

Los grupos de tecnócratas o profesionales de la Contraloría, tienen formación profesional sin duda y vienen de muchas disciplinas. El problema es que han llevado consigo las distorsiones

y debilidades de sus respectivas carreras universitarias, todas dándole la espalda al marco referencial sociopolítico nacional que con sustento en Constitución y leyes, configuran un escenario precisamente sociopolítico, jurídico y administrativo que no se llega a conocer a través de textos foráneos, sobre todo europeos y norteamericanos, y muchos latinoamericanos. Tampoco se llegan a conocer esos aspectos particulares de nuestra cultura política y desarrollo socioeconómico e institucionalidad, limitándose al estudio de Constitución y leyes por sí mismas en su dimensión jurídica, como en carreras de Derecho.

Los profesionales que trabajan en la Contraloría, reflejan esas carencias propias de la formación que recibieron en sus carreras. Nuestras encuestas de opinión en los últimos dos años sobre el grado de conocimiento que politólogos, administradores públicos, planificadores y promotores sociales, economistas, administradores de negocios y abogados mismos, además de médicos, educadores, sociólogos, trabajadores sociales, ambientalistas, agrónomos, ingenieros de toda especialidad, etc., inclusive a nivel de Maestría, muestran sobre veinte áreas temáticas en que los hemos *examinado*, un gran desconocimiento.

En cursos o carreras de planificación, los estudiantes nos reportan y muchos profesores reconocen, no conocer o haber estudiado la Ley No. 5525 de 1974, menos la LGAP y la 8131 del 2001, circunscribiéndose a textos y experiencias foráneas sobre planificación gubernativa para adquirir conocimientos que luego los capaciten para desempeñarse laboralmente… en Costa Rica. [66]

En el Capítulo 3 de esa investigación de mayo 2010 indicada en nota de pie de página, proporcionamos un análisis interpretativo de la encuesta referida sobre el inconcebible nivel de desinformación sobre temas tan relevantes para comprender y confrontar mejor el subdesarrollo de Costa Rica, a saber:

> *Modelo país en Constitución y leyes; normas para el excelente gobierno y para una exigencia y rendición de cuentas transparente e integral; planificación y políticas públicas según la Ley No. 5525 y la LGAP, art. 99; dirección política o gubernativa en la LGAP de 1978; gobernabilidad y su efecto en los niveles de corrupción y el desarrollo nacional; sistemas o modelos políticos prevalecientes en el mundo y sus principales características, y en cuál se ubica Costa Rica; cultura política de origen colonial; sectorialización política-institucional y regionalización del desarrollo en Costa Rica; niveles de especificidad de las políticas públicas o gubernativas (global, regional, sectorial e institucional); exigencia y rendición de cuentas según artículo 11 constitucional y su clara reglamentación a articular conexivamente en la Ley No. 8131, la LGAP y la No. 5525; descentralización y régimen municipal; estrategias y políticas de plazo permanente según un sinnúmero de leyes ambientales, de agricultura, de educación, salud, seguridad social, etc.; el deficitario aporte de los partidos políticos a las estrategias de desarrollo nacional vía sus propuestas electorales de gobierno;*

[66] El año pasado produjimos una investigación en la Escuela de Ciencias Políticas, intitulada *Un necesario marco teórico para comprender los requerimientos de una gobernabilidad viable e idónea para Costa Rica, de mayo 2010,* en cuyo Capítulo 3 mostramos y explicamos los alcances y resultados de esa encuesta.

control político legislativo; papel deseable y real de la Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes en la instrumentación unívoca del modelo país configurado en la Constitución Política; papel del Tribunal Supremo de Elecciones y su débil labor en lograr que los partidos políticos presenten propuestas electorales que partan de Constitución y leyes que deben observar y respetar; gerencia pública y diferencias básicas entre lo público y lo privado o empresarial.

El desconocimiento sobre estos temas y sobre los problemas reales asociados a ellos en Costa Rica, constituyen un obstáculo enorme al desarrollo del país en la medida en que los graduados universitarios en toda carrera **salen a ejercer sus profesiones sobre todo en el contexto público, cargando un legado formativo sin visión ni enfoques ni técnicas ni instrumentos que les permitan emerger como funcionarios integral y claramente informados y preparados para comprender y *administrar* con capacidad y liderazgo, las funciones que se les asignen en cualquier campo de actividad**, ya sea en un ministerio o en un ente autónomo, o en la Contraloría, Defensoría o Tribunal Supremo de Elecciones, para lo cual resulta fundamental reconocer el marco constitucional, legal, sociopolítico y administrativo público en el cual deben proyectarse.

Y así sigue el círculo vicioso por años y décadas, sin solución de discontinuidad pues al no conocerlo, parten de la verticalidad descontextualizada que sus "funciones de Manual" les transmiten. Si además no reciben inducción, o si la reciben pero con capacitadores que no conocen ese marco referencial sociopolítico del cual hablamos, quedan en muy débiles condiciones para llegar y ejercer el tipo de desempeño o de liderazgo movilizador de subordinados y usuarios o beneficiarios de su institución, que Constitución y leyes generales o específicas, y la propia ley orgánica o de creación de la institución a la que llega a servir, le marcan a todo funcionario como Norte y Sur, Este y Oeste de lo que debe ser su gestión, por sencilla o subordinada que sea en la escala jerárquica de la institución.

Si también falla el liderazgo superior en la labor de movilización correcta y efectiva de todos, el funcionario simplemente deambula y cuando mucho busca inventar o asumir iniciativas ocurrenciales que aun cuando ilegítimas o inviables desde el punto de vista de la misión legal del ente y de una afectación directa e integral sobre los derechos de los habitantes tutelados por cada institución, le proporcionan a los jerarcas algún grado de satisfacción por "logros cumplidos", casi siempre alejados, reiteramos, de lo que el conjunto de leyes que delimitan y direccionan a toda institución, establecen como mandato ineludible.

La Contraloría de la República, que a nuestro juicio debe ser ese organismo señero que debía haber marcado la ruta del cambio con fundamento en nuestro orden constitucional y legal, se ha confundido todas estas décadas y sigue confundida buscando soluciones o explicaciones a lo que pasa y como deben funcionar las cosas en Costa Rica al menos en el contexto público, en literatura o fuentes foráneas. **Pecado grave en el organismo que**

por antonomasia debe tener a la Constitución y sistema de leyes, como la partitura a vigilar con celo, visión y capacidad técnica.

Hemos participado en múltiples encuentros con funcionarios públicos de todo nivel e institución, hemos estudiado documentos de ministerios, entes autónomos, municipalidades, IFAM, Unión de Gobiernos Locales, GTZ, FOMUDE, FUNDEMUCA así como de BID, CEPAL, ILPES, PNUD, BANCO MUNDIAL, al igual que infinidad de autores europeos, norteamericanos y latinoamericanos de renombre y no tan conocidos, **y si bien hemos encontrado paralelismos en ciertos temas y conceptos, no hemos leído uno solo que reconozca, explique y proponga cómo "bajar a tierra" el modelo país consignado en la Constitución Política de Costa Rica**, y en su sistema de leyes debidamente sistematizadas y jerarquizadas. **Menos, cómo hacer funcionar la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 y el Sistema Nacional** en ella consagrado. **Muy pocos tratadistas abordan el tema de la "dirección política" como lo hace la LGAP** y lo ha buscado desarrollar conceptual y operativamente el suscrito investigador, salvo en una más reciente literatura española de ciencias políticas dominada en una gran medida por abogados metidos a "politólogos".

Sin embargo, en cuanta carrera de ciencias sociales conocemos, y en muchas otras como agricultura, ingenierías, educación, salud, no se enseña planificación en Costa Rica, ni dirección, ni organización pública. Menos, se utilizan documentos de la Contraloría de la República para precisar mejor por dónde anda la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica. Son estos profesionales o graduados de nuestras universidades, quienes llegan a la función pública en ministerios y entes autónomos o municipalidades, o a la misma Contraloría y Defensoría de los Habitantes, a aprender haciendo cosas pues las inducciones que se realizan en algunas instituciones, en manos de instructores igualmente desconocedores del fenómeno sociopolítico, jurídico e institucional costarricense como en este estudio lo hemos develado, tampoco son idóneas y no complementan o suplen los vacíos que las respectivas carreras académicas han dejado descubiertos en todo graduado en estos campos o temas, en cualquier disciplina.

El hecho recurrente cada cuatro años que más evidencia aporta sobre la ineficacia de esa fiscalización contralora sobre la Hacienda Pública, es el de ver a quien gana las elecciones presidenciales jurando el 8 de mayo cumplir Constitución y leyes, pidiendo ser juzgada o juzgado por ello, sólo para constatar el día después cómo han mentido o han jurado sin conciencia real de lo que hacían, pues empiezan a emitir decretos y directrices que contravienen total y frontalmente aspectos básicos normados en Constitución y leyes sin que la Contraloría se conmueva o interese en estudiarlos a fondo y asegurar que están "a derecho" porque se orientan a cumplir con el ordenamiento superior sobre conducción política y, más allá aun, conducción eficaz de los procesos y recursos que lleven a la feliz realización de los derechos de los habitantes en su total conjunto. [67]

[67] Tenga el lector presentes la críticas que hemos incorporado en capítulos anteriores sobre las muchas ilegitimidades y ocurrencias incorporadas en el Decreto 36024-MP-PLAN y la Directriz 01-PLAN del

Los recurrentes déficits fiscales no son como tales una evidencia de incumplimientos gubernativos de los derechos de los habitantes, aunque sí de la pauta constitucional que dice que los gastos corrientes deberán financiarse sólo con ingresos corrientes. Pero, en todo período fiscal el déficit se financia con deuda y crea problemas de tipo macroeconómico. **Sin embargo, el déficit tiene como contrapartida los gastos del período anterior que fueron utilizados para pagar salarios o hacer infraestructura o financiar prestaciones directas a los habitantes**.

La madre de todas las evidencias, sin embargo, sigue siendo la de que tanto la Contraloría como la Defensoría, centros de estudio de cierta respetabilidad, y nuestros propios estudios y observación directa de "las cosas", reiteran año con año la desarticulación de políticas, programas y prestaciones institucionales en todo campo que le llegan a los habitantes a cuentagotas y de manera inoportuna unas tras otras prestaciones, o no les llegan del todo, sean individuales, familiares, comunitarias o colectivas.

Los problemas no se solucionan, los partidos políticos siguen proponiendo idearios sin ningún fundamento constitucional ni legal sino de "sueños mesiánicos" o de criterios muy subjetivos e improvisados influidos mayormente por el líder del partido o sus más cercanos amigos y colaboradores, los ministros llegan integralmente impreparados y desinformados. Ello se da muchas veces por venir de la empresa privada, ajenos a los rigores y complejidad de la función pública especialmente si se atienden los más elementales requerimientos constitucionales y legales para ejercerla correctamente, las instituciones siguen diagnosticando situaciones y adoptando decisiones de políticas y programáticas en total disociación con otros entes inclusive de un mismo sector de actividad. Al fin de cuentas, los problemas del país empeoran, aun a pesar de los intentos de la Contraloría por ejercitar una mejor fiscalización evaluativa a partir del 2006, sin lograrlo evidentemente.

Hoy día, el gasto público no está siendo mejor y más racionalmente asignado ni ejecutado pues **no hay, como estrategia de conducción, la práctica de emitir cada Poder Ejecutivo directrices ministeriales** que les ordenen la actividad a los entes de un mismo sector para ponerlos a trabajar con visión homologada hacia poblaciones-objetivo comunes. Tampoco la Contraloría logra desplegar sus mejores

---

primer mes del presente Gobierno de Laura Chinchilla, uno creando consejos presidenciales multitudinarios bajo el mando de la misma Presidenta, con potestades sobre los ministros "rectores" y superponiéndose a MIDEPLAN en varios aspectos de la Ley No. 5525, y la otra instruyendo sobre el Plan Nacional de Desarrollo también con diversas ilegalidades y simplismos conceptuales, como la creación de "ministros sin Cartera" como recargo de presidentes ejecutivos subordinados de juntas directivas. **La Contraloría no objetó nada de esto, sino que lo asume como válido para eventualmente evaluar – espuriamente, por supuesto, pero con ello no deja de darle al Gobierno el mensaje de que "siga adelante, que todo eso está bien"- su desempeño y contribución a la *eficacia de la Hacienda Pública*.**

formas o medios para sensibilizar, convencer o simplemente exigir a Presidenta y ministros, que actúen como tienen que hacerlo para poner a funcionar el país en condiciones óptimas y eficaces, o sea hacia la consolidación del modelo país consagrado en la Constitución Política.

¿Cuál podría ser otra evidencia contundente que acabe de convencer a algún lector escéptico a quien los argumentos dados hasta este punto no lo hayan sensibilizado sobre la obligación de los Presidentes de gobernar como deben, y de la Contraloría de exigir como debe, y con eso coadyuvar directa y eficazmente al desarrollo integral del país?

Muchos lectores no recordarán seguramente cómo, a mediados de la Administración Carazo Odio, se promulgó un Decreto Ejecutivo creando una Autoridad Presupuestaria para delimitar, vía directrices fundamentadas en la recién aprobada Ley General de la Administración No. 6227 en mayo de 1978, el ámbito de autonomía presupuestaria de los entes autónomos con miras a integrar sus finanzas o presupuestos globales, aunque también particulares en materia de empleo y salarios, a la política gubernativa de "programación financiera" debido a los problemas fiscales que empezaban a explotar en el país, con el FMI interviniendo y exigiendo políticas gubernativas restrictivas del gasto público en su conjunto para *paliar* el creciente déficit fiscal del Gobierno Central.

Ello llevó a pioneras y audaces directrices presidenciales que buscaban, en el espíritu y letra del artículo 26.b de dicha LGAP, primero ampliar la base de cálculo del "gasto público total" y así reflejar un déficit menor global del sector público o Gobierno. Segundo, constreñir a las instituciones autónomas en su gasto real para que el déficit global fuera aun menor, y también para generar en ellas superávits de operación presupuestaria que permitieran a tales entes comprar bonos del Gobierno, con lo cual éste financiaba con deuda interna parte de su déficit real.

Nadie cuestionó en ese momento, menos la Contraloría, el criterio y el procedimiento aplicados, sobre todo porque tal iniciativa gubernativa resultaba limitativa al mandato constitucional de los derechos asociados a la creación de cada uno de esos entes descentralizados, y llevaba al incumplimiento de su misión legal concreta dada en cada Ley Orgánica de creación y en leyes por materia o específicas que les asignaban obligaciones adicionales.

En octubre de 1982, se creó dicha Autoridad Presupuestaria por Ley No. 6821 y se formalizó así dicha intervención gubernativa en los presupuestos y autonomía administrativa de los entes autónomos. Véase la transcripción textual de dos artículos que ayudarán al lector a ubicarse correctamente en el argumento que estamos aportando, aclarando que los énfasis en negrita no son del original sino nuestros:

> *Artículo 21.-* ***Autoridad Presupuestaria. Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público****, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas:*

a) Formular, para la aprobación posterior del órgano competente según el inciso b) del presente Artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1, ***incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento.*** *No estarán sujetos a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria los órganos mencionados en el inciso d) del Artículo 1, además de los entes públicos, cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan.*

b) Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a) y c) del Artículo 1. En el caso de los órganos citados en el inciso b) del Artículo 1 de esta Ley, los mencionados lineamientos y directrices se propondrán a los jerarcas respectivos para su conocimiento y aprobación.

c) Velar por el cumplimiento de las directrices y los lineamientos de política presupuestaria.

Artículo 1°- ***Ámbito de aplicación****. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:*

a) ***La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias****.*

b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

c) ***La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado****.*

d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

Sépase también que a lo largo de los años diversas instituciones autónomas acudieron a la Sala IV a objetar tal sujeción presupuestaria al Gobierno Central, y lograron su exclusión del régimen *confiscatorio* establecido en esa Ley de 1982. Sin embargo, las resoluciones de dicha Sala IV no fueron genéricas sino específicas para cada institución reclamante, de manera que **el sistema o régimen ha prevalecido hasta el día de hoy para todos los demás entes autónomos cuyas juntas directivas, incluidos sus presidentes ejecutivos, no se han atrevido a desafiar** el poder político del Presidente de turno.

Tal procedimiento directivo, vía directrices del Presidente de la República preparadas por la Autoridad Presupuestaria, sigue aplicándose al día presente. La más

reciente fue emitida este año 2011 en este Gobierno de Laura Chinchilla y estuvo orientada a "ahorrar" cuarenta o cincuenta mil millones de colones para "hacer más manejable" el déficit proyectado para este año. Esta cifra en realidad no coadyuva para nada cuando dicho déficit rondó en el 2010 según liquidación del Presupuesto de la República hecha por la Contraloría de la República, en 944.578 millones de colones, y será más alto en el 2011 según estimaciones del mismo Ministro de Hacienda.

El punto que queremos hacer, es el de que los distintos Presidentes desde 1978 han ejercitado esa potestad de dirección política con base en la LGAP por la que hemos clamado desde aquel año para que la misma fuera aplicada a esa enorme y siempre multimillonaria masa de gasto público pero para orientarlo al desarrollo integral de Costa Rica según el modelo país constitucionalmente configurado.

Pero no ha sido hecho así, sino **para un fin estrictamente macroeconómico que en sí mismo ha negado la razón de ser del Estado, del Gobierno y sus instituciones: utilizar la Hacienda Pública** claramente delineada en la Constitución Política, a hacer realidad los derechos de los habitantes de manera equitativa e integral a través de una organización y accionar del Estado que respondiera a la *visión de unicidad* proclamada sin reticencias ni confusiones en el artículo 50 de la misma Constitución.

Recuerde el lector el **Esquema 2 en la sección de Antecedentes** de este estudio, mostrando la clara vinculación del Presidente y sus ministros actuando conjunta e individualmente sobre la masa de recursos públicos para el desarrollo del país según sus respectivas competencias de dirección política, para darle orientación precisa y unitaria en función de los derechos constitucionales de los habitantes.

En la realidad de los procesos gubernativos, institucionales y fiscalizadores, todos parecen haber olvidado ese propósito superior que justifica la existencia de Costa Rica como nación y del Estado como aparato tutelar y administrador de la Hacienda Pública disponible para implantar el país de Primer Mundo claramente visualizado en la Constitución Política.

La potestad directiva está clara y concretamente enunciada en la Ley de la Autoridad Presupuestaria de 1982 y fue retomada en la Ley No. 8131 del 2001, pero estrictamente orientada al tema de manejo del "déficit fiscal". La potestad directiva, su fuente inspiradora, está en la LGAP en el régimen de dirección interorgánica que hemos identificado con total claridad en este estudio. Y, está para mucho más. Ha estado para mucho más desde 1978, pero los Presidentes de turno no la han ejercitado y más bien el anterior Ministro de la Presidencia Rodrigo Arias, manifestó en el 2009 que era preciso promover una Constituyente para permitir que el Presidente pudiera "dirigir a la totalidad de instituciones públicas" y darles la orientación de conjunto necesaria para "devolverle gobernabilidad" al país.

La Contraloría de la República, y agregamos aquí a la Defensoría de los Habitantes por razones obvias, no han asumido la obligación que les ha correspondido todo este tiempo para, **una vez reconocido al menos este régimen particular de**

dirección interorgánica tal y como la Contraloría lo reconoció en su Memoria Anual 2002 y empezó a incorporarlo en sus fiscalizaciones a fines del 2006, y la Defensoría en su Memoria Anual 2009-2010, **exigir celosa y rigurosamente su aplicación ilustrada e integral por el Gobierno de la República.**

Tal inaplicación de dicho régimen conjuntamente con el de planificación, quédele claro al lector del presente estudio, explica por qué Costa Rica no ha alzado vuelo hacia un desarrollo de Primer Mundo como la Constitución de 1949 dispuso, y más bien sus problemas recurrentes en todo campo de actividad, empeoran.

Llevada esta línea de pensamiento al campo de los sectores de actividad gubernativa, o grupos de instituciones, es claro cómo **el órgano llamado Poder Ejecutivo, o sea Presidente con cada ministro, tampoco ha adoptado en ningún gobierno como práctica rutinaria de conducción efectiva, la actividad de emitir directrices para ordenarle la actividad de conjunto** y para ello a cada uno de los entes constitutivos de cada sector, y lograr así que por la vía de Metas y Tipos de medios cada grupo de instituciones, o sectores, actúen como un reloj en la identificación de problemas comunes, en el diseño de soluciones comunes incluyendo asignación de recursos presupuestarios y la escogencia de los mecanismos organizativos de prestación convergente o complementaria de los bienes y servicios a poblaciones comunes. **Esto no lo hace el Gobierno, ni lo exige la Contraloría**. Así, la Hacienda Pública se dispersa y no tiene el efecto o impacto unitario e integral que permita a Costa Rica mostrar los indicadores de desarrollo solidario y de bienestar que, repetimos, la Constitución dispuso y ordenó desde 1949.

En la Memoria Anual 2010 de la Contraloría de la República, se lee de nuevo la crítica que se le hace a MIDEPLAN y al Gobierno en general por no perfeccionar criterios, procesos, mecanismos e instrumentos de programación y evaluación física o real de los compromisos adquiridos por las instituciones para cumplir con metas del Plan Nacional de Desarrollo.

No es clara la Memoria en el sentido de cuántos de esos incumplimientos se dieron precisamente de cara a requerimientos que la Contraloría hizo a MIDEPLAN y a diversos "ministros rectores" el año anterior o en años anteriores, para que subsanaran deficiencias o debilidades en su desempeño y procesos institucionales.

Tampoco es autocrítica la Contraloría al achacar sólo al Gobierno el incumplimiento en muchos aspectos de su devenir administrativo, cuando ella está obligada a señalarlos de manera precisa y exigir los ajustes o correctivos del caso según la Constitución y leyes le permiten.

Abunda la Memoria nuevamente en el señalamiento de problemas en rubros presupuestarios específicos de diversas instituciones de un mismo campo o sector de actividad, y se hace eco de la queja de MIDEPLAN en el sentido de que aun no se cuenta *con estimaciones de los recursos invertidos en el cumplimiento de las metas.../que/... siguen siendo muy generales, dada la ausencia de información de costos en el Sector Público (op. cit., página 280),* pero no respalda sus análisis críticos en el señalamiento preciso de

cuáles normas de cuáles leyes han sido incumplidas concretamente, sino cuáles "metas" arbitrariamente adoptadas por MIDEPLAN y las instituciones, totalmente desarraigadas del marco constitucional y legal al que la Hacienda Pública debe ser íntegramente dedicada, han sido "afectadas".

En este tipo de análisis y marco referencial, los análisis fiscalizadores nos resultan débiles, imprecisos y totalmente descontextualizados. No importa cuántos datos presenten y análisis particulares proporcionan, los análisis ofrecidos resultan inoportunos y ambiguos. No basta con referir párrafo tras párrafo que los "rectores de sector" no toman las medidas correctivas que debían, pues insistimos en que muchas de esas medidas correctivas solicitadas por la Contraloría son microanalíticas, intrascendentes desde el punto de vista de impacto sobre masas significativas de recursos disponibles.

Hay aquéllas que sí tienen relevancia pues se han hecho o dirigido para pedir la puesta en funcionamiento de los esquemas sectoriales y regionales en su globalidad e integralidad, lo cual pondría en un plano de mayor articulación de todos los "operadores políticos" e institucionales que tienen que ver con la eficacia integral de la Hacienda Pública, pero nos parece que la Contraloría no las valora o no les da el seguimiento evaluativo continuo y persistente que le permita confrontar integral y firmemente al Gobierno por sus evasivos comportamientos en esos aspectos, año tras año.

Tenga claro el lector que si no se logra que el Gobierno actúe rigurosamente por sectores y regiones de desarrollo en la organización de sus esfuerzos y en la búsqueda permanente de cómo bajar el modelo país configurado en la Constitución Política a tierra, analizando, sistematizando, jerarquizando y aplicando sector por sector de actividad las muchas leyes que reglamentan esos derechos constitucionales de los habitantes, entonces cualquier análisis por riguroso que parezca de partidas específicas y de "políticas" y "metas" subjetivamente adoptadas por el Gobierno en lo que se da en llamar Plan Nacional de Desarrollo, **seguirá constituyendo un remedo microanalítico de fiscalización evaluativa que sólo reforzará la capacidad del Gobierno y sus instituciones por mantener ese ciclo pernicioso** de *hacer que se hace algo,* sin realmente resolver los problemas de fondo del país.

Es demasiado obvio para nosotros, que los datos que la Contraloría incorpora en sus informes fiscalizadores y en sus Memorias Anuales son, precisamente, eso, datos que no arrojan información sobre la naturaleza y alcances de la acción de grupos de instituciones de un mismo campo o sector de actividad en la ejecución explícita de los tipos de actividades, por así decirlo, que deben emprender conjuntamente y de manera complementaria y convergente para precisamente llegarle a las poblaciones-objetivo de cada sector –que son homogéneas pero que en casi ningún caso están bien identificadas, menos en pobreza-. Y, llegarles con los bienes y servicios clara e inexorablemente ordenados o enunciados en el marco legal vigente que hemos referido en este estudio, y nunca en los criterios selectivos caprichosos o improvisados de ministros, juntas directivas y funcionarios superiores que los apoyan o asesoran. Especialmente si el supuesto de legitimidad es el de que el Plan de

Desarrollo formulado "responde" a lo que el Programa de Partido ofreció en campaña electoral.

El círculo vicioso se cierra cuando, insistimos, la DFOE acepta como válido punto de partida el Plan de Desarrollo y las explicaciones iniciales ofrecidas por el Gobierno de turno; no el marco constitucional y legal que establece con meridiana claridad y especificidad cuáles son los parámetros superiores a los cuales someter cualquier evaluación integral y seria de la Hacienda Pública destinada al desarrollo integral del país.

A partir de tal marco referencial subjetivo e impreciso, **toda labor de fiscalización evaluativa cae en un paroxismo de análisis de datos y acciones** que dan la impresión de que se está haciendo "lo correcto" y "mucho", pero que en la realidad del país no está impactando de manera creciente la aproximación confiable del país al modelo solidario y de bienestar innegablemente consagrado en nuestra Constitución Política.

Al fin de cuentas, entiéndanos el lector, quienes fiscalizan en la Contraloría como en cualquier organismo semejante en el mundo, son personas, la mayoría profesionales de distintas universidades donde, como hemos dicho reiterativamente en este estudio, tampoco se enseña reconociendo estos aspectos fundamentales y estratégicos del desarrollo sociopolítico e histórico del país. Si la Contraloría como tal no se ha preocupado o preocupa por desarrollar su visión y prácticas a partir de un reconocimiento por esfuerzo propio de esta realidad nacional, de la que sostenemos está consagrada en Constitución y leyes en el sentido argumentado en este estudio, y no seguir dependiendo de tantas emociones y ocurrencias aleatorias, seguirá sin duda alguna siendo parte del problema.

Se requiere un cambio de enfoque, actitud y prácticas. Así de sencillo. Ni siquiera insinuamos que un cambio de Contraloras. Menos, de los cuadros capacitados y experimentados con que ya cuenta.

Pero se requiere tal cambio, ya. A éste, el presente estudio busca contribuir con la criticidad en él registrada pero con el optimismo y convicción de que sólo la Contraloría de la República puede provocar los cambios necesarios a su interior, para generarlos en el Gobierno y en su institucionalidad y poner al país en la senda del desarrollo solidario y de bienestar constitucionalmente ordenado desde 1949.

Son muchas décadas de inobservancia y de prácticas que han descaminado a Costa Rica. Los llamados a hacerlo, tienen que aceptar su responsabilidad y empezar de inmediato a corregir las debilidades con franqueza académica, cívica y fundamento científico, expuestas en el presente estudio, y en lo que queda de él.

¿Cuánto ha coadyuvado la fiscalización evaluativa al control político por parte de la Asamblea Legislativa?

Muy poco, por no decir "nada". Los legisladores reciben los informes contralores y sus Memorias Anuales, sin dedicarles la discusión que permita entablar debates serios y profundos sobre el alcance de los mismos. Si sólo eso se hiciera, tendríamos ciertamente legisladores mejor informados y con posiciones públicas más orientadoras en cuanto a su capacidad de análisis, de interpretación y de control político.

La misma Contraloría en su Memoria Anual 2010 según lo registramos en Antecedentes, al inicio de este estudio, reconoció este problema, sólo que sin asumir su propia responsabilidad institucional por ello:

> ***Pareciera, entonces, que la rendición de cuentas no ha logrado consolidar herramientas idóneas para que ésta resulte efectiva, sobre todo por la falta de un adecuado diseño de los sistemas y procesos*** *que permitan hacer una realidad esa obligación de los jerarcas públicos, donde los primeros llamados a impulsar ese proceso son los mismos jerarcas responsables de la gestión pública, seguidos del Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN, como rectores en esta materia; siendo obligación de la CGR emitir una valoración sobre ese ejercicio y los resultados logrados,* ***proceso que finaliza con la discusión en el ámbito legislativo en la Comisión Especial Permanente para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, de los dictámenes que al respecto emite la CGR, actividad esta última que no se logró concluir por varios años, hasta el año 2010 donde se conoció en plenario el informe de la Comisión para el 2009.***
>
> ***Si alguno de los eslabones de esta cadena no cumple bien su papel, entonces la rendición de cuentas empieza a dar tumbos y pierde el rumbo,*** *de manera que cada instancia debe asumir con la responsabilidad del caso su competencia en ese proceso,* ***correspondiendo a los rectores evaluar y sentar responsabilidades si no se cumple, a la CGR hacer una metaevaluación e informar a la Asamblea Legislativa de lo observado y a ésta última le corresponde establecer las responsabilidades políticas que haya****. No obstante, esa situación, la percepción sobre la contribución de la CGR a la transparencia presupuestaria ha sido bastante positiva, ya que de acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, las capacidades de órgano de control externo, alcanzó en el 2009 una calificación del 82%.*

No parecen entender en la Contraloría de la República, que la madre de todos los eslabones de "esta cadena" que no puede dejar de cumplir rigurosa, agresiva y firmemente su papel para que la rendición de cuentas no dé tumbos y pierda el rumbo, es su propia misión indiscutible que le asigna la aprobación de los presupuestos públicos que dan cuenta de las 2/3 partes del total

de gasto público para desarrollar el país, así como la visionaria y extraordinaria fiscalización evaluativa que Constitución y leyes varias, le asignan.

Poco cabildeo por las Contraloras ante los legisladores como se dijo páginas atrás, contribuye a esto. Poco acompañamiento convincente de las bondades de un control político más riguroso e integral basados los legisladores en los cada vez más agudos informes de fiscalización de la DFOE –aunque con los muchos errores y debilidades que en apariencia, sólo el suscrito investigador ha tenido la actitud correcta de analizar y denunciar. **Pero si esto no lo saben o comparten los legisladores sobre todo de Oposición, entonces lo que se da es una indolencia o negligencia *diputadil* que no se justifica. Pero también hay indolencia por parte de la Contraloría como tal, y sus jerarcas de primer y segundo nivel al menos.**

¿Cuánto han impactado a los medios de información y analistas de problemas presupuestarios y nacionales en general, así como a carreras universitarias?

Nada, que sepamos. Si bien no hemos procedido a realizar una indagación en cuanta carrera universitaria debería acoger los estudios de la Contraloría, al menos, para fortalecer la visión de realidad nacional de sus estudiantes –ello rebasa los límites materiales y conceptuales del presente estudio-, sí tenemos una noción bastante aproximada al haber estado en contacto con infinidad de profesionales de numerosas carreras a lo largo de nuestro vida laboral y académica, y en forma directa en dos universidades estatales como lo son la UCR y la UNA.

Los medios de comunicación y revistas científicas de distintas universidades y medios nacionales e internacionales, son fuentes abiertas y constantes de opiniones o análisis expresados por profesionales de distintas ramas del conocimiento tanto en materia tributaria y hacendaria, como presupuestaria, de planificación, empleo público, contratación administrativa, tecnologías de comunicación e información tanto en el contexto público como empresarial, especialistas ambientales, agropecuarios, en ingenierías, educación, salud, turismo, industria y casi todo otro campo del conocimiento humano moderno.

Hemos sido docentes en cursos de maestría donde hemos tenido estudiantes abogados, administradores públicos, de negocios, economistas, estadísticos, contadores, politólogos, sociólogos. En los repertorios de Ciencias Políticas para estudiantes de otras carreras, tuvimos estudiantes de medicina, química, agronomía, matemática, filosofía, trabajo social, sociología, derecho, y tantos otros.

En todos, como ya anticipamos en este trabajo cuando hablamos de la encuesta que administramos sobre temas de realidad nacional entre estos mismos grupos de estudiantes, hemos verificado una y otra vez cómo desconocen estos temas que para nosotros han sido objeto de investigación, interpretación y promoción, durante más de tres décadas y media en el país. Tal desconocimiento no existiría si al menos las fuentes

recientes de la Contraloría de la República, fueran debidamente utilizadas por profesores e investigadores como marco referencial bibliográfico para sus estudiantes.

Es claro que en nuestro enfoque, tal utilización masiva de esos estudios de la Contraloría contribuirían en parte a transmitir teorías y enfoques errados pues hemos dicho cómo ellos mismos asumen con demasiada frecuencia que las respuestas a ciertos conceptos y mecanismos que en Costa Rica sirven y ellos mismos vienen aplicando en materia de dirección y planificación gubernativas, y sectores y regiones, las pueden encontrar en la literatura general o latinoamericana en la que se analizan temas parecidos.

Pero, al menos tendríamos estudiantes conscientes de esos ámbitos y dimensiones de análisis que los docentes normalmente no reconocen ni aplican en sus cursos, especialmente si utilizan, insistimos, textos foráneos que ni siquiera reconocen estas variables como de hecho ocurre en un sinnúmero de tratadistas norteamericanos y europeos para quienes ciertos tópicos aun cruciales por indefinidos, incomprendidos e inaplicados en América Latina, resultan harto consolidados en sus países y no son objeto de inquisitivas y sesudas investigaciones o desarrollos teóricos.

Hemos también demostrado en secciones previas cómo los mismos medios de comunicación no se han hecho eco de tales análisis y nuevos abordajes por parte de la Contraloría con respecto a sus auditorias y fiscalizaciones sobre la Hacienda Pública. Los comunicadores profesionales son, precisamente, graduados de carreras universitarias donde esos temas en este estudio resaltados, tampoco son reconocidos y menos enseñados.

El asunto es sencillo de valorar pues responde a una disyuntiva muy elemental: o sea dan, o no se dan, los análisis y reconocimientos a los estudios de la Contraloría en lo atinente a los factores que hemos enfatizado como cruciales –no al problema contable o financiero o de contratación administrativa que pone en la picota al ministro o jerarca tal, sino en lo que aun de manera simplista la Contraloría ha venido adoptando como emplazamientos a los ministros como "rectores de sector". Nuestra verificación diaria durante 37 años de observación, es que tal reconocimiento a los análisis contralores, no se dan como cosa frecuente o normal en la mayoría de carreras universitarias.

A nivel público o periodístico tampoco se ven análisis o artículos, y menos en los ricos y valiosos informes del Estado de la Nación, sobre la naturaleza de este fenómeno complejo asociado a la así llamada Hacienda Pública y el impacto que sobre el fenómeno tiene la labor de fiscalización evaluativa por parte de la Contraloría de la República.

Hay muchos abogados y economistas que a menudo aparecen abordando problemas nacionales propios de Hacienda Pública, pero nunca con mención o referencia al papel que le acreditan a la Contraloría de la República. Críticas a la labor de ésta, no son frecuentes pero sí existen, aunque básicamente en cuanto a "entrabamientos, controles, el valor del control a posterior versus el ex ante, su creciente incursión en co-administración, etc.". No sobre su labor global y reivindicativo del modelo país configurado en la Constitución Política vía una correcta e integral fiscalización evaluativa de la Hacienda Pública. A nadie parece interesarle que ese modelo de país solidario y de bienestar, funcione como los Constituyentes visualizaron que funcionaría.

Capítulo 7: **LO QUE EL PAÍS GANARÁ SI SÓLO ADOPTAMOS EL ENFOQUE E INSTRUMENTOS CORRECTOS. LA EXIGIBILIDAD QUE LA CONTRALORIA Y LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES PUEDEN, Y DEBEN, EJERCITAR** [68]

Hemos argumentado desde hace décadas que este sistema presidencial y centralizado, que es la más grande debilidad que los Constituyentes nos legaron, no así el modelo país según hemos insistido también durante décadas, puede funcionar mucho mejor si sólo dos personas u órganos tuvieran el enfoque y la valentía o liderazgo necesarios: precisamente por su autoridad superior constitucionalmente delineada, el Presidente de la República si gobernara como tiene que hacerlo. Y, el Contralor o Contralora si exigiera como tiene que hacerlo.

La Contralora Rocío Aguilar, y sus predecesores, y el que venga después de ésta, tienen un equipo de lujo en cuanto a profesionalismo, dedicación y experiencia. Entiéndase que es un equipo humano voluminoso, más de seiscientos profesionales y técnicos, dedicados *solamente* a fiscalizar y evaluar lo que hacen las diversas instituciones públicas. Estamos convencidos de que los enfoques y prácticas de la Contraloría han impedido un mayor impacto de su labor sobre el desarrollo del país. Con los mismos recursos de que ha dispuesto, podía haber realizado transformaciones significativas si hubieran los Contralores adoptado los enfoques y prácticas que, sin falsas modestias, les hemos hecho ver que existen en el país y que es obligación de la Contraloría exigir que se cumplan por el Gobierno y actuar ella misma consecuentemente de acuerdo a esos mismos enfoques.

En esto, la Contraloría de la República ha fallado notablemente, y ahora que han querido "hacerlo" vienen sus profesionales aplicando fragmentos de esos enfoques jurídicos y sociopolíticos que hemos explicado en este mismo estudio, **pero buscando respuestas operativas donde no las van a encontrar**. Al fin de cuentas, no encuentra la Contraloría el camino correcto a juzgar por los muchos errores y debilidades de su peregrinaje por el mundo de la fiscalización, más preocupada por encontrar respaldo en fuentes foráneas o en pronunciamientos de organismos a los que está afiliada, que en reconocer de manera plena lo que Costa Rica ya tiene para avanzar al Primer Mundo del desarrollo.

---

[68] En este capítulo proporcionamos un recuento sintético y muy bien sustentado que refleja nuestra tesis de cómo las cosas pueden mejorar radicalmente en la función pública si sólo adquirimos la perspectiva o enfoque correcto, la disciplina y voluntad políticas necesarias, y el tipo de liderazgo movilizador por gobernantes y cuadros directivos en ministerios, entes autónomos y municipalidades, para dejar de chambonear el ejercicio del poder legítimo en sus manos. Decimos **recuento sintético** porque se trata de enunciaciones prospectivas que hemos planteado durante décadas, y que en este estudio constituyen una necesaria recapitulación que sensibilice o inspire a los muchos que hoy gobiernan y administran con pleno desconocimiento o menosprecio por el modelo país y pautas de excelente Gobierno, en Constitución y leyes.

Peor ocurre con la Defensoría de los Habitantes según hemos analizado también durante su vida institucional y hasta el presente.

Si la Contraloría adquiriera el enfoque correcto jurídicamente consagrado en el país y en nuestros textos, particularmente en el presente estudio, podría exigir del Gobierno de la República a actuar con la visión, voluntad y liderazgo político superior que haga funcionar al país de manera plena. Convergentemente, si la Presidenta de la República Laura Chinchilla gobernara como tiene que hacerlo según hemos establecido en el presente trabajo, enmendaría tanta práctica viciada e improvisada que desde la Presidencia genera un efecto multiplicador negativo sobre el resto de las decenas de miles de funcionarios públicos en todo el país, cuyo resultado concreto es que nada acaba haciéndose bien y se produce en el pueblo contrariamente, una actitud de frustración y enojo hacia la burocracia pública o instituciones que las alejan de los clamores genuinos de tantos costarricenses ricos, pobres y de clase media. Al fin de cuentas, nada funciona bien en el país.

Pero si el Gobierno funcionara como debe, sea por iniciativa de la Presidenta de la República, o del siguiente Presidente, o porque la Contraloría presiona con enfoque, conciencia y firmeza, visualizamos los siguientes cambios fundamentales en nuestra forma individual y colectiva de ver y hacer las cosas en el país.

Lo que sigue no es un mero juego retórico de conceptos. El lector podrá percibir la firmeza jurídica, sociopolítica y administrativa detrás de cada enunciación propositiva que hacemos de seguido. Es nuestro aporte conceptual e intelectual al país sobre cómo acercar la realidad política a la realidad jurídica normada.

Una dirección política unitaria e integral superior

Si el Presidente o Presidenta ejercitara correctamente sus competencias del artículo constitucional 140, y solamente éstas, y asumiera la visión requerida con sustento en el marco legal que perfecciona a este artículo, sobre todo la LGAP, empezaría de inmediato a integrar y articular eficazmente y con gran impacto sobre el desarrollo del país, vía DIRECTRICES POLÍTICAS y el liderazgo movilizador y articulador de sus colaboradores de confianza en su carácter o rol de **ministros rectores**, los hoy dispersos procesos y acciones en lo que es formulación y ejecución de políticas públicas y presupuestos. Lo haría, además, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, y todo ello fundamentado en, o en busca de, el mejor cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante.

Ley General de la Administración Pública, **régimen de dirección política**, Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100.

¿Cuál podría ser su impacto si se le aplicara como se debe?

- **La Administración Pública –o sea, ministerios y entes autónomos- funcionará como un reloj** en la prestación de sus bienes y servicios y en la aplicación de sus

regulaciones normativas, por sectores y regiones, y forzando a un desenredo de trámites y procedimientos que hoy pululan por ausencia de esa obligada y necesaria visión unitaria e integral que todos tendrían que desplegar, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa por tomar malas decisiones o no tomarlas oportunamente y en beneficio estricto del interés colectivo y del ciudadano como representante de la colectividad cuando demanda un servicio público.

- **Los problemas nacionales serán mejor entendidos y resueltos con visión de conjunto** aplicando la perspectiva de sectores de actividad, y en su manifestación y ejecución regional, mas también en sus interrelaciones entre sectores de actividad, y con una activa y sistemática participación ciudadana con sustento en la Ley de Planificación Nacional, como se indica abajo
- **El gasto público se asignará y ejecutará con mucha mayor eficacia y productividad**, por sectores y regiones y en pos de objetivos interinstitucionales que son los que diversas leyes generales por materia ya imponen en casi todo campo de actividad según hemos demostrado en este estudio, y ello se hará vía directrices gubernativas que inevitablemente permitirán bajar a tierra Constitución y leyes, con visión de conjunto
- **Los ministros *rectores* emergerán como responsables unipersonales del desempeño interinstitucional, teniendo que dar cuentas de su gestión** eficaz o ineficaz de grupos de instituciones y no sólo de un ministerio, **y de su modernización administrativa constante**, confrontando así varios de los factores de cultura política que generan tanta falta de transparencia y de rendición de cuentas
- **Los órganos fiscalizadores externos de la Administración, podrán canalizar mucho mejor, con visión unitaria e integral**, su labor de fiscalización preventiva, evaluativa, correctiva y de defensa de los conjuntos de derechos de los habitantes, involucrando a los ministros directores políticos de sectores en una vigilancia y exigencia de cuentas constantes sobre las juntas directivas de los entes de su sector de actividad y a una participación sistemática y permanente de los grupos de interés del sector, de manera que la concertación sociopolítica no sea aleatoria cada vez que hay crisis, sino parte del sistema participativo de gobierno según ordena la Ley No. 5525
- La Asamblea Legislativa podrá realizar, **vía ministros sombra sectoriales** y comisiones adecuadas a la organización sectorial del Gobierno, **un mucho mejor control político** a través de la exigencia de cuentas constantes sobre los ministros rectores en cuanto a su Cartera, también sobre los entes autónomos constitutivos de cada sector de actividad, sin tener que depender de la "aprobación legislativa de presupuestos" de tales entes como algunos en el país quisieran sin parar mientes en que ello probablemente incrementaría el clientelismo partidista y el personalismo en la asignación y ejecución de los multimillonarios recursos en manos de tales entes que hoy son aprobados únicamente por la Contraloría de la República
- Los grupos de interés de todo tipo **(sindicatos, colegios profesionales, empresarios, grupos sociales)** podrán exigir del Gobierno con mucha mayor claridad y concreción a través de tales ministros rectores
- **El desempeño y transparencia en el uso de recursos de las instituciones particulares dentro de un Sector, incluidas autónomas, mejorará radicalmente y será un freno a la corrupción administrativa** pues tendrán todas que adoptar

mecanismos y prácticas más transparentes en su desempeño individual ya que **tendrán que responder a claras y contundentes directrices ministeriales sobre metas y tipos de medios** que el respectivo ministro rector querrá imponer para, precisamente, producir más eficacia y transparencia vía políticas sectoriales mejor articuladas y más unitarias, y esfuerzos conjuntos de modernización entre las instituciones de cada sector para que funcionen más integradamente entre ellas. ¿Por qué? Porque **él o ella por su lado tendrá que responder política y administrativamente por el giro, desempeño y racionalidad de los recursos y procesos en manos de tales entes** en cumplimiento de los objetivos sectoriales y de la modernización administrativa de tales instituciones que la LGAP y el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983 o cualquiera que lo sustituya pero dentro de los términos de ésta y de la Ley de Planificación Nacional –el lector ha visto que según este investigador, los gobiernos posteriores a 1983 no han entendido ni ejercitado estos mecanismos de manera integral ni continua y el Gobierno de Oscar Arias lo eliminó sin ninguna justificación de interés nacional-, le endosan o asignan unipersonalmente. **Es de esperar que si las reglas de juego llegan a ser claras en este sentido, no podrá un ministro rector no responder por ello de manera concreta** ante quienquiera que le exija o pida cuentas, sea el ciudadano como tal, una comunidad, un grupo de interés, un partido, la Asamblea Legislativa, e indefectiblemente, la Contraloría y la Defensoría en el desempeño de sus normales labores de fiscalización y de defensa de derechos de los habitantes. Y, es de anticipar que tal incumplimiento sostenido, le causará serias consecuencias al ministro y al Presidente de turno, lo cual hará más sensible a todo ministro en cuanto al deber de cumplir como debe, o renunciar. O el Presidente removerlo cuando constituya una rémora o carga política para la estabilidad y el éxito de su gestión.

- **La labor de las auditorias internas** según la Ley de Control Interno No. 8292, tendrá que recibir un redireccionamiento por la Contraloría de la República y por cada ministro rector para que se articulen interinstitucionalmente con visión de sector precisamente. Esto, por cuanto hoy día la visión y proyección de tales auditorias siguen siendo internas" en cada institución, lo cual no permite asegurar que **su fiscalización sobre la eficacia de los procesos de dirección** en cada una cumpla con el requisito inexcusable de que tales procesos estén adecuadamente contextualizados y articulados con los procesos de dirección sectoriales que son los que permitirían a cada institución funcionar como partes de un engranaje superior y unitario que, finalmente, satisfaga objetivos de desempeño unitario del Estado claramente normados en la Constitución Política, tal y como se ha argumentado en este estudio. **Todo esto permitirá inclusive un abordaje de la problemática de las contrataciones administrativas con una visión de conjunto** y con sistemas e instrumentos que enriquezcan la actividad de auditoria preventiva y de fiscalización operativa con nuevos esquemas, mecanismos, criterios, sistemas informativos, y otros factores que surgirán de tal práctica de nuevo cuño de auditoraje con visión y articulación sectorial y bajo el liderazgo y soporte correspondiente de la Contraloría General de la República. **El Decreto No. 14184-PLAN de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, sustentaba tales deseables acciones.**
- **A todo ello y convergentemente con lo que se enuncia abajo, el país debe preocuparse por unas pocas reformas legales inmediatas** en el espíritu de proyectos de ley debidamente enriquecidos con factores que no han sido

contemplados como los aquí referidos, **sobre todo en este acápite sobre las implicaciones de la LGAP en materia de dirección gubernativa**: eliminación de las leyes 4-3 de juntas directivas y de presidencias ejecutivas, para restituir una real autonomía administrativa de los entes autónomos con la preeminencia de nuevos órganos directivos menos sujetos a influencia partidista o personalista de órganos superiores de gobierno, con gerencias realmente designadas por mérito y con los plenos poderes institucionales que tenían antes de la segunda ley referida; y, **todo ello contrapesado por una eficaz, transparente y seria aplicación del régimen de dirección ministerial sobre tales entes autónomos** consagrado en la LGAP y el régimen de planificación en la Ley No. 5525 de 1974, y el de planes-presupuestos y responsabilidad administrativa de jerarcas en la Ley No. 8131 del 2001.

- **Si resultara imposible generar estas acciones legislativas en un plazo corto, entonces debe saber el país y el Gobierno de la República que con eliminar el Reglamento de octubre de 1974** de esta Ley de Presidencias Ejecutivas, restituirá a tales entes autónomos un régimen de gerencialidad técnica administrativa de alta conveniencia para su desempeño realmente más *autónomo*. **Colateralmente, el Gobierno deberá renunciar de inmediato si promulga tal acto de eliminación de ese Reglamento, a influir como lo hace hoy en la designación de tales gerentes** y dejarlo en manos de las juntas directivas pero bajo estrictas directrices o lineamientos de reclutamiento y selección de ese alto funcionario por méritos y por concurso público. Esto paliará de manera importante la injerencia gubernativa con fines partidistas o clientelares en el manejo de tales entes en el plazo inmediato, mientras se logra en un nuevo gobierno un compromiso legislativo para abordar esas otras reformas o cambios más profundos en la estructura de dirección superior de tales entes. **El contrapeso sería, en todo caso, el mismo planteado previamente, o sea que el Gobierno también esté dispuesto a asumir y aplicar el riguroso y transparente régimen de dirección y planificación gubernativas sobre tales entes autónomos** para lograr su conducción e inserción articuladas en la gestión unitaria e integral gubernativa que compete al Presidente de la República ejercitar con ayuda de sus ministros.

Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria

Producirá transparencia, visión de largo plazo para justificar las acciones de corto plazo, y una real, continua y ordenada participación ciudadana en los procesos de Gobierno.

En nuestro más reciente trabajo de investigación en la Escuela de Ciencias Políticas, *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*, marzo 2011, demostramos sin ambigüedades cómo la Ley de Planificación No. 5525 de 1974 nació con una visión integral y estratégica para permitirle al país, bajo el liderazgo presidencial adecuado y riguroso, o sea el único posible a asumir en tal contexto legal, dar los pasos necesarios para saltar al Primer Mundo de los países desarrollados.

En efecto, dicha Ley recogió las mejores experiencias en el mundo desarrollado y confrontó las grandes debilidades exhibidas en el mundo

subdesarrollado en la década de los sesentas, gracias al aun inigualado trabajo para el Banco Mundial que hizo Albert Waterston, consultor, producto de una encuesta en cien países sobre el estado de avance de dicha actividad gubernativa. [69]

Es una Ley de Primer Mundo sin duda, con sólo fortalezas en todo sentido de la complejidad propia de un proceso de planificación, pero que ha sido inaplicada en grandes períodos gubernativos desde 1974 por incomprensión de partidos políticos y de quienes llegan a la presidencia de la República sin conocerla o sin posición alguna sobre la misma, y más bien se caracterizan por improvisar el ejercicio del poder legítimo institucional en el mejor espíritu latinoamericano de indolencia y cortoplacismo, además de falta de transparencia en el comportamiento de líderes políticos y muchos funcionarios de carrera o temporales, según el país.

Hemos dicho siempre que el Ministro de Planificación y el de la Presidencia deben ser en Costa Rica, mano derecha e izquierda del Presidente. Quienquiera que lea la Ley No. 5525 entenderá por qué lo afirmamos. Pero los Presidentes de la República no han tenido un enfoque ni una disciplina sobre esto, y a veces inclusive no han nombrado Ministro de Planificación, y casi siempre cuando lo hacen nombran a personas de su confianza, no necesariamente con la visión y experiencia en la función pública necesarias para convertir esa Ley y la actividad correspondiente en motor del excelente gobierno que la misma permite y conlleva, en apoyo estratégico e instrumental de la potestad de dirección política superior de Presidente y ministros, tal y como hemos planteado en este estudio que debe ser.

Ley de Planificación Nacional de 1974, y decretos sobre sectores de 1983 y de regionalización de 1984; Ley de Planificación Urbana de 1968; Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001.

¿Cuál podría ser su impacto si se le aplicara consistente y firmemente en el espíritu y letra de su articulado?

- **Se logrará de inmediato la obligación gubernativa de formular planes de desarrollo como prerrequisito para gobernar**, producto de procesos consultivos con los habitantes del país en los ámbitos de asentamientos humanos, cuencas hidrográficas, cantones, regiones y nacional. Ello exigirá que los partidos políticos tomen muy en serio sus futuras ofertas electorales pues tales planes serían promulgados por Decreto Ejecutivo por el Gobierno de turno, **y sólo por esa vía tendrían que ser modificados, con la Contraloría como garante** de que cualesquiera variaciones o ajustes sean sólidamente sustentadas sobre todo en los objetivos de largo y mediano plazos entronizados en el vigente Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales y regionales que lo operativizarían, o **de lo contrario dicha Contraloría los objetará y objetará los PAO** que las instituciones producirían anualmente para sustentar la aprobación de sus presupuestos, **incluido cada año en que haya un cambio de Administración después de las elecciones presidenciales**, mas también en el ámbito del régimen municipal

[69] Albert Waterston, *Development planning. Lessons of Experience*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965

- **Unificación, integración y activación de los múltiples mecanismos y órganos legalmente creados para fomentar la participación de la sociedad civil** en todo campo de actividad sectorial y en toda región de desarrollo **(sindicatos, colegios profesionales, cámaras empresariales, grupos sociales)** hoy en desuso, inaplicados o aplicados a medias, los cuales la Contraloría y la Defensoría pueden y deben exigir que se activen y respeten, con **MIDEPLAN liderando el proceso y sistema en su total conjunto** y en estricto acuerdo con cada ministro rector de sector
- Articulación real y visible entre **planes y presupuestos institucionales** como prerrequisito para una real y verdadera rendición de cuentas, lo cual facilitará la exigencia de cuentas por parte del ciudadano y de los órganos fiscalizadores, y el control político por la Asamblea Legislativa, sobre la Administración. **Ello exige abandonar los complejos esquemas o metodologías de elaboración de tales planes y de "evaluación" que inclusive MIDEPLAN aplica** hoy día y que no conducen a nada realmente pragmático y positivo; además, yerran el espíritu y letra de lo que deben ser POLITICAS PUBLICAS según la LGAP, Art. 99 como se dijo previamente
- Una verdadera fiscalización evaluativa y preventiva por parte de la Contraloría General de la República sobre conjuntos de ministerios y entes, y sobre las municipalidades, lo cual posibilitará una mejor articulación de esfuerzos y programas entre éstas y aquéllos (la Contraloría aprueba los presupuestos de entes autónomos y municipalidades)
- **Una real racionalización del gasto público al darle a éste una obligada articulación e integración por sectores de actividad y regiones**, de cara a las poblaciones-objetivo que en cada campo de actividad verán muy mejorada la entrega simultánea y convergente de bienes y servicios, y la aplicación de regulaciones, por parte del sinnúmero de instituciones y oficinas de las que depende en gran medida su bienestar integral pero que hoy operan fragmentadamente **(caso de lucha contra la pobreza)**.
- **Una mayor articulación entre la oferta del poder central, y aquélla de las municipalidades**, así como una aplicación constructiva del Código Municipal para favorecer **una estrategia de gran utilidad para el Gobierno** de la República en cuanto a realizar **significativas transferencias temporales de actividades y recursos a diversas municipalidades vía nuevas modalidades organizativas** (federaciones, empresas o establecimientos públicos *ex nuovo* que el Código permite al Concejo Municipal crear) en un sinnúmero de áreas donde ya ministerios y entes autónomos no dan abasto o han alcanzado límites a su dinamismo y eficacia y hay un creciente deterioro (por ejemplo, en ambiente y recursos naturales, en materia agropecuaria, en educación y salud, en lucha contra la pobreza, en turismo, desarrollo industrial y comercial, en transporte público, en seguridad ciudadana, etc.). Y, **hacerlo en el claro contexto del modelo regional diseñado hace 35 años** y aplicado con bastante éxito durante unos 18 años con Consejos Regionales de Desarrollo actuando como órganos concertadores y articuladores de los diversos actores y recursos públicos, privados y sociales de cada región.
- **Una articulación y racionalidad mayor en el manejo de la cooperación técnica internacional, los créditos externos y los proyectos de inversión pública, por cuanto MIDEPLAN retomará tales competencias hoy muy debilitadas** para imponer sobre toda la Administración Pública una visión global y coherente en la consideración de tales procesos y los recursos derivados que hoy se manejan y

asignan de maneras poco unitarias y racionales, prevaleciendo mayormente –una vez más- la visión e interés unilateral de cada institución y no de conjuntos de éstas o de sectores de actividad bajo la responsabilidad política de cada ministro rector, y con el soporte de una fiscalización más rigurosa interinstitucional por parte de las auditorias internas pero articuladas por sectores de actividad, tal y como se planteó en el punto precedente.

Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento por instituciones e individuos de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales.

¿Cuál será su impacto?

- Identificar y señalar inmediatos cambios de actitudes para solventar los incumplimientos legales que malogran la eficacia y transparencia de tales instituciones en el estricto sentido del artículo constitucional 140 inciso 3 y para cumplir con el espíritu del mandato en el artículo 50 sobre el país solidario y de bienestar legado por los Constituyentes de 1949
- Identificar y señalar ante cada institución los deseables cambios de esas mismas leyes para adecuarlas a futuro para un mayor éxito, y todo con visión de conjunto por sectores de actividad y regiones de desarrollo.
- Permitir y a la vez exigir a la CGR y a la Defensoría de los Habitantes, identificar y canalizar mejor sus **fiscalizaciones preventivas**, y sus requerimientos sobre derechos de los habitantes, **a partir de una identificación precisa de la *legalidad incumplida* y sus efectos concretos en ambos campos**.
- Alertar y asesorar rigurosamente a la Asamblea Legislativa para que ella misma se organice de maneras que pueda valorar situaciones particulares y ejercitar un mejor control político que la lleve a exigir cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, así como a reformas de leyes con carácter sancionatorio o correctivo en casos de probado incumplimiento.

Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político [70]

- Todo lo anterior desembocaría por fuerza o inercia de los procesos, en **una Contraloría recompuesta que sin necesidad de cambios legales, podrá cumplir mucho mejor con sus potestades investigadoras** –de oficio o a solicitud de Diputados- en muchas áreas hoy realmente poco investigadas con el marco

[70] Éstas y muchas otras prospecciones, las transmitimos formalmente a la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa cuando participamos fallidamente en el proceso de selección de Contralor General de la República en el 2004 y 2005. Sin embargo, quedó un documento de ochenta páginas con respuestas a las 70 preguntas que dicha Comisión formuló a los candidatos, copia del cual hicimos llegar a la actual Contralora Rocío Aguilar como una contribución intelectual para beneficio de su propia gestión.

referencial correcto de índole costarricense según hemos insistido en este texto: sectores de actividad y regiones de desarrollo tal y como se ha señalado previamente; incumplimientos legales recurrentes tal y como se dijo en el punto anterior; generación de mayores ingresos gubernativos investigando en toda su dimensión las debilidades responsables de la baja recaudación y la evasión por privados, y corrupción en el manejo de tales actividades; revisión exhaustiva con visión sectorial y con un involucramiento preventivo mucho más agresivo por parte de las auditorias internas tal y como también se anticipó atrás, sobre todo en la determinación previa o preventiva de riesgos en las grandes contrataciones de las instituciones públicas para enfrentar y confrontar frontalmente los portillos que generan corrupción.

- **Una Contraloría con una mayor vocación para auscultar la funcionalidad del sistema político e institucional del país** que le permita identificar, con la participación de actores externos sistemática y estratégicamente involucrados bajo el liderazgo suyo, adquirir la capacidad analítica y prospectiva para vislumbrar cambios del modelo político o de aspectos de éste, y la conveniente erradicación de mecanismos y estructuras que, como en el caso de la Ley 4-3 y la ley de presidencias ejecutivas, se demuestren con relativa facilidad cómo contribuyen a un enturbiamiento de la transparencia y eficacia institucionales que bloquean la más superior y sana obligación de posibilitar y alcanzar vía la Hacienda Pública nacional, la satisfacción plena de los derechos de los habitantes según la CP, tal y como se expuso al inicio.

Medios de comunicación, analistas, académicos, líderes sociales, genuinamente informados y comprometidos a exigir cuentas y evaluar la gestión gubernativa con base en el marco normativo superior que, partiendo del art. 11 de la CP, lo permite

Hay una derivación esencial de todo lo anterior: los problemas, y las manifestaciones de éstos, que hemos analizado a lo largo de este trabajo y en realidad de toda nuestra labor de 37 años de estudio y protagonismo tecnocrático y académico en los procesos asociado, se harían visibles para todos los operadores políticos y analistas y académicos que al día de hoy, francamente les han dado la espalda a nuestros análisis y a los problemas en estos develados.

- Los medios de comunicación no podrán dejar de preparar a sus comunicadores y editorialistas para que los reconozcan y contribuyan a enriquecer la visión de sus lectores con aristas que hoy simplemente no salen a la luz pública, a pesar de que la misma Contraloría se esmera en sus informes fiscalizadores por consignar requerimientos de ajustes a los "ministros rectores de Sector", sin que ningún medio ni televisivo, escrito u oral se haya hecho eco de esa parte de dichos informes.
- Los ministros de Gobierno pasan cuatro años, o más cuando un nuevo Gobierno les da continuidad, sin nunca preocuparse por asumir esas competencias de dirección superior que los obligan a "meterse" con los entes autónomos de su sector, por enormes que sean con respecto a su Cartera –esto, hemos dicho, no tiene nada que ver pues el "pulso" a ejercer es político, o sea entre el Poder Ejecutivo y cada ente-, y ordenarles su actividad vía directrices que les impongan

sus metas y tipos de medios en cumplimiento de las leyes que les dieron razón de ser, todas vinculadas entre sí y subordinadas a leyes generales en cada campo de actividad que imponen obligaciones adicionales a diversos entes.

- Mientras la prensa no entienda su gran responsabilidad alrededor de estos temas y de las grandes omisiones en que han incurrido toda una vida, y los académicos de toda carrera universitaria tampoco lo reconozcan y lo incorporen en sus planes de estudio, el país seguirá girando alrededor de prácticas gubernativas, políticas y sociales, que no reflejan para nada la rica y contrapesada visión y modelo país legado por los Constituyentes de 1949.

- Ello ocasionará que muchos sigan pidiendo nuevas constituciones o leyes de planificación o leyes de todo, sin entender que ya hay un gran incumplimiento de Constitución y leyes excelentes –incluida la de simplificación de trámites del 2002- llamadas a ponernos en la senda del desarrollo integral, incumplimiento producto de factores propios de una cultura política de origen colonial que no desaparecerá con nuevas constituciones y leyes sino con el cambio de enfoque, actitudes y prácticas por todos en este país, pero sobre por parte del Gobierno de la República y la Contraloría General de la República.

Hacia tal cambio simple de enfoque y actitudes es que este estudio presente, el último a producir en el ámbito del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas por razones de nuestra jubilación este año, busca contribuir.

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
17 de junio del 2011

CONCLUSIONES

La fiscalización de la Hacienda Pública ciertamente resulta una actividad muy compleja, pero es a nuestro juicio y en Costa Rica, precisa gracias al marco normativo que la creó y sustenta. No hay que elucubrar mucho para tener claro en nuestro ordenamiento normativo superior, constitucional y legal, qué significa fiscalizar integral y eficazmente la Hacienda Pública. El presente estudio ha pretendido demostrarlo sin recurrir a teorías foráneas, sino aplicando aquélla que hemos podido construir desde 1974 con pleno reconocimiento y fundamento en ese ordenamiento jurídico superior.

A manera de conclusión y para sin mayor esfuerzo demostrar la razón y coherencia que nos ha asistido durante tantas décadas en el estudio de estos problemas nacionales, consideramos pertinente incorporar un análisis que hicimos y presentamos cuando fuimos candidato a Contralor de la República en el 2004 y 2005.

Dijimos previamente que ello exigió responder un amplio cuestionario confeccionado por la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa. Transcribirlo ahora, sólo reforzará la idea en el lector que llegó a este punto, de que nuestra intervención en este campo no es la un especialista en fiscalización, pero sí de un analista que ha tenido un marco teórico-conceptual de su propia elaboración con fundamento en nuestro ordenamiento jurídico, y que lo ha ejercitado o aplicado durante 37 años de su vida, para una mejor comprensión del fenómeno de desarrollo costarricense y del rol que al Estado y a su institucionalidad les ha correspondido todo este tiempo. Ello incluye a la Contraloría de la República como organismo superior encargado por la Constitución Política de esa fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública.

Nuestra respuesta respondió a la pregunta de *si la Contraloría cumplía sus funciones adecuadamente, y si era necesario una reforma legal para hacer más efectivo su trabajo.*

Dijimos en aquel cuestionario, que la Contraloría había demostrado gran capacidad y transparencia en sus auditorajes y fiscalizaciones *ex post* sobre instituciones o actos concretos, 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. Además, había hecho muy poco sobre las ACTIVIDADES de los entes, lo cual es precisamente lo que demandaba un enfoque global y estratégico y unitario distinto al aplicado hasta entonces (año 2004).

En su capacidad para fiscalizar *ex ante, p*reventivamente como planteamos desde hace mucho, había dejado bastante que desear.

Sus Informes Anuales a la Asamblea Legislativa, cuando mucho dejaban entrever su consejo a las instituciones de sectores sociales, por ejemplo, que "coordinaran" mejor sus acciones, sin percatarse o querer entender y aplicar la exigibilidad que su Ley Orgánica y varias otras, le otorgaban para que el Gobierno y sobre todo el órgano conocido como Poder Ejecutivo –Presidente de la República con cada Ministro- ejercitara la competencia de DIRECCIÓN POLÍTICA, o rectoría política, que con pleno respaldo en la competencia constitucional de "tutela administrativa" según el artículo 140 inciso 8, desarrolló desde 1978 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 realizaban las distintas Áreas de dicha Contraloría con visión unitaria de sector, **lo cual implicaba conocer cuáles DIRECTRICES HABIAN SIDO EMITIDAS POR CADA MINISTRO con miras a conocer cómo se pretendÍA ordenar las ACTIVIDADES de los entes autónomos con aquellas del Ministerio del ramo propiamente, y cómo eso impactaba el gasto presupuestado y la eficacia del conjunto de instituciones en la consecución de sus objetivos legales.**

Tampoco acostumbraba la Contraloría conocer cómo las instituciones habían asignado el gasto por regiones de desarrollo, y qué disposiciones cada Ministro o el Gobierno como tal propiciaban para garantizar que en ese ámbito también, hubiera la máxima integración y articulación posible de las acciones del Gobierno y sus instituciones en la prestación directa de sus bienes y servicios.

No había logrado la Contraloría a su interior, según observamos de sus Memorias y frecuentes auditorías y fiscalizaciones divulgadas por la prensa, articular los análisis que las distintas Áreas realizaban con respecto a la Administración activa. Las configuraciones sectoriales que utilizaban al año 2004, eran muy rígidas y no correspondían con la organización sectorial real –aunque incumplida también por los gobiernos- del sector público pues seguían una vieja clasificación de cuentas económicas de Naciones Unidas.

Se partía así de un concepto errado de "sector" y entonces incluían sólo instituciones "enteras", creando 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 explicaba así: 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, significaba hasta entonces que en la praxis las Áreas de la Contraloría sólo revisaban aspectos muy parciales de una temática o campo de política pública, y colaboraban así, inadvertidamente, a que los jerarcas políticos evadieran su enorme responsabilidad política.

Ejemplo: el Sector Ambiente y Energía para la CGR, estaba constituido en el 2004 y 2005 solo por el MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Instituto Meteorológico, y otros órganos menores del mismo MINAE. No contemplaba al ICE en energía, al AyA en utilización del recurso hídrico, a SENARA, INCOPESCA, 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 ubicaban las actividades y programas elementalmente AMBIENTALES que manejaban el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Educación, no lográndose tampoco que la Contraloría generara 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 ubicaba en el 2004 al MTSS, al MIVAH, IMAS, PANI, FODESAF, Juntas de Protección y otros "fondos" menores. Pero, no reconocía entonces 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, tenían una explícita naturaleza de lucha contra la pobreza y debían ser objeto de dirección política por el Ministro del ramo (debía ser el de Trabajo y Seguridad Social, pero el Gobierno había omitido este pequeño detalle y había creado un Consejo Social que no tenía competencia legal ni política para asumir tal rectoría política unitaria, y la Contraloría no había objetado el mecanismo teniendo obligación de hacerlo).

Tampoco asesoraba la Contraloría a la Asamblea Legislativa para que ésta ejerciera un mejor control político sobre el Gobierno, propiciando un muy bien sustentado soporte sobre cómo debían recomponerse las comisiones legislativas y cómo podían llamar a los ministros en su calidad de rectores de sector, para que dieran cuentas sobre el desempeño y operaciones y gasto no sólo de su ministerio sino de los entes autónomos de cada sector. Ni aconsejaba 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 diera cuentas claras del desempeño de "sus instituciones" y de su plan de gobierno. Ni aconsejaba en el 2004 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 enfrentaba y enfrentaría, y los deseables cambios de estructuras, sistemas o procesos que una Asamblea Legislativa clarividente y responsable debía estar en condiciones de auscultar, valorar y definir antes de que los problemas o las crisis generaran emergencias que luego son enfrentadas incrementalmente o a pasitos lentos y desarticulados.

Tampoco había logrado la Contraloría imponer su liderazgo ilustrado al sistema de control interno en el que se ubicaban las Auditorías Internas de la Administración Activa, ni había 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.

Si la Contraloría no practicaba, dijimos en el 2004 a la Comisión de Nombramientos, la fiscalización preventiva por sectores y regiones con base en el marco legal vigente, poco se lograría fortaleciendo a las Auditorías Internas para que éstas hicieran excelentemente su trabajo en cada institución, pues esto nunca generaría 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 venía fragmentando 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".

La noción de "Contraloría de segundo piso" no debía significar en modo alguno, dijimos también a dicha Comisión legislativa, que las Auditorías o la Administración activa debían hacer su fiscalización "primaria" y que luego la Contraloría entrara 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.

Dijimos que se requería una reforma en la Contraloría, pero no tanto legal como al interior de la misma.

A todo esto, dejamos claramente establecido en nuestras respuestas, un nuevo Contralor debía prestarle esmerada y personal atención. Se requería su visión estratégica y su liderazgo movilizador para desaletargar al excelente personal profesional que estaba dispuesto y disponible para mejorar radicalmente su desempeño.

No debía ser un Contralor que llegara de inicio a aprender, o que no conociera 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 debía convertirse en el mejor soporte técnico de la Asamblea Legislativa para que ésta ejercitara, reitero, un control político clarividente, estratégico y efectivo que también impactara ese cierto pero real letargo político en que se encontraban nuestros gobernantes e instituciones en el año 2004.

El presente estudio ha demostrado fehacientemente, creemos, que ese letargo político sigue prevaleciendo hoy, año 2011, entre gobernantes e instituciones. La fiscalización evaluativa que ha

desplegado la Contraloría de la República, no ha sido tan incisiva y precisa como para haberlos desaletargado en pensamiento y acción.

Confiamos en que el presente estudio, ayudará por fin a hacerlo de manera integral y pronta. Para eso, los valiosos y experimentados funcionarios de la Contraloría, incluidas sus Jerarcas, deben entender que ellos son seres humanos, con mucho poder de decisión pero humanos al fin, y que no pueden hacer historia y teoría al simplemente hablar o tomar prestado de fuentes foráneas análisis, conceptos y esquemas, y que su mera formación universitaria y experiencia lograda hasta hoy, no necesariamente los habilitan para comprender bien y actuar mejor en el contexto institucional, político y jurídico del país. Tienen que estudiar lo nuestro, nuestro régimen normativo que sí permite el desarrollo integral del país, una conducción efectiva y una fiscalización superior de valía e impacto… siempre y cuando tengan a mano el marco referencial autóctono que les permita comprenderlo y ejercitarlo.