

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONÓMICAS

**EL MODELO-PAÍS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EN UNAS
POCAS LEYES SUPERIORES: MARCO REFERENCIAL INELUDIBLE PARA
LOGRAR UNA MEJOR INVESTIGACIÓN ACADÉMICA Y UN REAL
DESARROLLO NACIONAL**

(Bases conceptuales y empíricas para diseñar y promover una estrategia de desarrollo
integral de largo y mediano plazo para Costa Rica)

Dr. Johnny Meoño Segura
Investigador Asociado
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

El país que tenemos, el que deberíamos tener y el que requerimos tener

San José, 31 marzo 2008

INDICE DE CONTENIDO

I EL PAIS QUE TENEMOS	8
II EL PAIS QUE DEBÍAMOS TENER	12
1. Un modelo integral para interpretar el país que tenemos y el que debíamos tener	17
2. El modelo de país que debíamos tener: los derechos constitucionales del habitante.....	24
3. El Estado unitario y eficaz en la concepción constitucional y en la exigible praxis cotidiana.....	27
4. Políticas públicas como movilizadoras y delimitantes del gasto público	33
La teoría nacional: los procesos de política pública, desde OFIPLAN 1976	34
5. Fiscalización integral de la gestión pública y social.....	37
6. Los logros inmediatos a estimular por todo académico, y por la Universidad de Costa Rica en particular, producto de un mero cambio de visión analítica-interpretativa sobre cómo enseñar e investigar para hacer funcionar mucho más eficazmente el actual sistema político e institucional costarricense. Más allá de los Estudios Generales.	38
Una dirección política unitaria, integral e inequívocamente <i>desarrollista</i>	39
Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria.....	42
Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento real por instituciones e individuos, de las específicas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos que son determinantes para el buen desarrollo del país, y del Código Municipal para el conjunto de gobiernos locales.	43
Una Contraloría más preocupada por asesorar a la Asamblea Legislativa para un mucho mejor control político y para una deseable transformación del sistema político.....	44
III. EL PAIS QUE REQUERIMOS TENER	44
Representación política	44
Participación ciudadana	45
IV. LA BASES CONCEPTUALES PARA ACORDAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL VIABLE PARA EL LARGO PLAZO	46
ANEXO 1: DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS HABITANTES	48
ANEXO 2: FACTORES CLAVE QUE DETERMINAN LA EFICACIA FUNCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO (o, la <i>Legalidad para el Desarrollo</i> verdaderamente disponible en Costa Rica)	54
ANEXO 3: CULTURA POLITICA EN AMERICA LATINA: UN ABORDAJE SOCIOPOLITICO	66
1. Asunción de planteamientos “anglosajones”; no se investiga la realidad sociopolítica latinoamericana.....	66
2. Origen y evolución de nuestra cultura política	69
2.1 Secretismo.....	70
2.2 Lentitud y pedantería burocráticas.....	71
2.3 Manía por títulos y honores.....	71
2.4 Dependencia de la planilla pública.....	71
2.5 Estado omnipresente y benefactor.	72
2.6 Personalismo y centralismo.	73
2.7 Formalismo legal o reglamentario.....	74

2.8 Resistencia e incumplimientos.....	75
2.9 Cortoplacismo y escasa capacidad de conceptualización estratégica.	75
2.10 Caudillismo desestabilizador.	76
ANEXO 4: LOS MACROCONCEPTOS DE NUEVO CUÑO A DOMINAR Y APLICAR EN LA INVESTIGACION, EN LA DOCENCIA Y EN LA ACCION SOCIAL UNIVERSITARIA	79
ANEXO 5. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EVALUADOS DE CARA AL ANTERIOR MARCO REFERENCIAL: UN EXAMEN PERDIDO	86
Los “males” recurrentes del país nacen del gran abandono que los partidos y el TSE han hecho del Art. 98, y los gobernantes del Art. 194, de la Constitución Política.....	86
Partidos: flor de campaña electoral y violadores permanentes de la probidad funcionaria.....	87
Los partidos nunca confrontan la gestión del gobierno de turno.....	87
Los partidos dan la espalda al modelo de país solidario y de bienestar y al modelo de Estado simple y manejable que la Constitución estableció desde 1949	88
Los partidos no forman a sus cuadros para gobernar excelentemente tal y como manda la CP.....	89
Los partidos omiten en sus análisis y documentos oficiales, el reconocimiento concreto de las macro causas de tanta corrupción nacional	89
Los partidos incurren en los mismos errores conceptuales y jurídico-institucionales en la elaboración de programas electorales difusos y desarticulados, temáticamente hablando	89
Los partidos de oposición no ejercen un efectivo control político sobre el Gobierno	90
Los partidos incurren en una enorme omisión y falta de transparencia cuando no materializan su propuesta electoral victoriosa, en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo	90
Los partidos de oposición no exigen del Presidente un informe anual basado en el Plan Nacional de Desarrollo, ni de los ministros como rectores de sector basados en planes sectoriales	91
Los continuos clamores formales de partidos y grupos sociales por una “mayor participación ciudadana”, dan la espalda a toda una normativa diversa y sólida que la establece desde hace mucho tiempo	91
Los partidos en la Asamblea Legislativa, producen legislación sin tomar debida nota del marco constitucional y legal superior arriba referido, con consecuencias nefastas para el país	91
Los partidos ofrecen o predicen cambios del “sistema político” sin desplegar una visión global y unitaria	92
La Contraloría de la República: contrapeso constitucional del poder hegemónico presidencial que no ha funcionado ni sabido exigir de éste como debía, para que el país tuviera gobiernos excelentes que desencadenaran un país más desarrollado en todo sentido	92
ANEXO 6: POLITICAS PÚBLICAS: INSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y EFICACIA POLITICA; o: DONDE MUEREN LAS PALABRAS... ..	94
Sector Ambiente: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno ambiental	95
Sector Trabajo y Seguridad Social. ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de pobreza.....	98

Sector Agropecuario: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno agropecuario	102
Sector Educación: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno educativo.....	104
Sector Salud: ¿quién debe dirigir? La pregunta que devela la complejidad unitaria e integral del fenómeno de salud	106

**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**

Dr. Johnny Meoño Segura
31 marzo 2008

MOTIVACION

1. Desde hace décadas hemos tenido la preocupación de sensibilizar a académicos y analistas en cuanto a reconocer, para efectos de un mucho mejor trabajo de investigación teórica o aplicada y de docencia, sobre todo, pero también de praxis profesional y laboral, la existencia de un marco referencial superior de país vía los derechos del habitante y de pautas para el excelente gobierno, que nadie parece reconocer en ninguna disciplina social ni exacta ni de la salud.

Ello ha contribuido a que prevalezcan los análisis unilaterales disciplinarios sobre los problemas del país al igual que el diseño de soluciones desarticuladas dentro de un mismo campo según su grado de complejidad fenomenológica -como en ambiente, por ejemplo, y en lucha contra la pobreza, en los que hay tantos subcampos o materias distintas involucradas-. Peor aun, ello ha contribuido al divorcio *comunicativo* entre campos o áreas del conocimiento.

2. Tal marco referencial superior, se configura de manera clara tanto en la Constitución Política vigente desde 1949 como en un conjunto de leyes superiores que ordenan de manera precisa, por un lado, a) los procesos y prácticas de dirección, planificación y presupuesto públicos, o sea de gestión institucional -esenciales para un desempeño eficaz de instituciones e individuos públicos y civiles en el cumplimiento de sus misiones legalmente definidas- y por otro lado, b) los procesos y prácticas en análisis y diseños de políticas, estrategias,

programas y acciones propiamente sustantivas en todos los campos del desarrollo nacional, trátese de ambiente, agricultura, industria, turismo, educación, salud, lucha contra la pobreza, etc.

3. Esa aspiración intelectual y cívica la hemos plasmado en infinidad de textos y publicaciones de diversa índole dentro y fuera de esta Universidad, donde hemos ejercido docencia durante treinta años e investigación en los últimos seis años. Pero, ello no ha sido suficiente para materializar en la praxis de los procesos públicos y políticos nacionales esa aspiración tan personal como necesaria.

4. Es por ello que hemos acometido esta vez un esfuerzo concreto de corta duración pero de sustanciosa elaboración bajo el alero del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, para sistematizar de manera concreta y actualizada ese buen y bien sustentado deseo intelectual en forma de un planteamiento que permita su deseable, simple y oportuna comprensión y utilización por académicos de toda disciplina universitaria con proyección directa e indirecta en el desarrollo del país, sea en materia social como económica, ambiental y política.

5. Somos claros sobre los alcances del compromiso que el Estatuto Orgánico impone a quienes trabajamos en la Universidad de Costa Rica en docencia e investigación, sobre todo sus artículos 3, 4 y 6.

Artículo 3: “El propósito de la Universidad de Costa Rica es obtener las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una verdadera justicia social, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo”.

El anterior enunciado doctrinario se refuerza con el del artículo 4: “Para este propósito, la Universidad estimulará la formación de una conciencia creativa, crítica y objetiva en los miembros de la

comunidad costarricense, que permita a los sectores populares participar eficazmente en los diversos procesos de la actividad nacional”.

Y para contextualizar mejor la naturaleza del compromiso de la Universidad, conviene referir el artículo 6, en particular su inciso a): “Contribuir al progreso de las ciencias, las artes, las humanidades y la técnica, reafirmando su interrelación y aplicándolas al conocimiento de la realidad costarricense”, y el b) “Estudiar los problemas de la comunidad y participar en proyectos tendientes al pleno desarrollo de los recursos humanos, en función de un plan integral destinado a formar un régimen social justo, que elimine las causas que producen la ignorancia y la miseria, así como a evitar la indebida explotación de los recursos del país”.

Y, está el inciso h): “Formar profesionales en todos los campos del saber capaces de transformar, provechosamente para el país, las fuerzas productivas de la sociedad costarricense y de crear conciencia crítica en torno a los problemas de la dependencia y del subdesarrollo”.

Si la Universidad misma no ha podido concretar en la praxis la interdisciplinariedad que el Estatuto Orgánico predica en éstas y otras normas, entonces es lógico entender que su labor investigativa no haya, por rica que sea, impactado aun al país en términos de marcos referenciales, estrategias de desarrollo de *nuevo cuño* o prácticas profesionales de sus miles de graduados, que convenzan sobre las bondades -más allá del enunciado escrito- de una formación precisamente interdisciplinaria y de los beneficios de ésta en lo que habría de ser el *descubrimiento y aplicación operativa y eficaz* de enfoques, estrategias, instrumentos, técnicas y prácticas aplicadas para lograr un mejor conocimiento del fenómeno de desarrollo nacional y para una conducción efectiva del mismo.

Y sobre todo: sin depender exclusivamente para ello como en tanta carrera, de teoría foránea plasmada en libros escritos sobre problemas y

soluciones en otras naciones, normalmente de *cultura política* muy distinta a la costarricense y a la latinoamericana pero que tanto académico extrapola con pasmosa facilidad o sencillez como si se tratara de literatura sobre problemas nacionales, tal y como se discute en Anexo 3 del presente estudio.

No importa de cuál disciplina un graduado profesional sea, es nuestra tesis que éste debe adquirir la capacidad de interlocución y de indagación en equipo o con visión unitaria e integral paralelamente a otros profesionales de otras disciplinas, para la indispensable comprensión integral del fenómeno de desarrollo del país en cualquier campo de actividad: en ambiente como tal y en los subsectores que lo constituyen, igual que en materia social -políticas universales y políticas selectivas de combate a la pobreza-, en lo económico -sea agricultura, industria, comercio, turismo- y en lo político propiamente, que tiene que ver con las condicionalidades que sobre el desempeño de individuos, instituciones y grupos ejerce el sistema político a partir de las estructuras y dinámicas de representación y participación del ciudadano vía grupos, partidos políticos o individuos como tales.

6. Cuando leemos frecuentes planteamientos de especialistas de todas estas disciplinas, trátase de estudios particulares de muchos de ellos o de un programa electoral de cualquier partido político al que han contribuido, y más dramáticamente aun de cualquier Plan Nacional de Desarrollo incluido el de la presente Administración 2006-2010, es fácil constatar la fragmentación conceptual, orgánica y operativa entre sí de quienes han redactado las distintas partes. También pensamos en lo difícil que resulta, para quienes tienen que darle cierta unidad conceptual y de estilo, esa labor *ex post* redacciones y propuestas preliminares por grupos de especialistas de distintas disciplinas que nunca se comprendieron, se hablaron ni se esforzaron por comprender los alcances de los demás problemas sobre su propia área, y viceversa.

7. **El desarrollo de un marco referencial superior que conceptualmente facilite a todo académico y profesional universitario el ubicarse en la problemática global o particular del fenómeno de desarrollo** en que sus distintas disciplinas los forman, le permitirá profundizar en la naturaleza de los problemas de fondo y su asociación o interrelación directa e indirecta con tantos otros problemas que no estudia a fondo pues son objeto preferente de atención de otras carreras.

Podrá también distinguir la determinatividad que sobre todo ello tiene el fenómeno “mayor” de dirección y planificación general del Gobierno y del país y particular de procesos sociopolíticos, instituciones y de los recursos humanos, materiales y logísticos en su poder, todo lo cual acrecentará en conjunto su capacidad de diagnosticar situaciones, de diseñar soluciones integrales y viables, y de ejecutarlas con simetría y eficacia.

Esto significaría que los problemas de cada familia o habitante por fin estarían siendo reconocidos y enfrentados unitaria e integralmente por grupos de funcionarios y de instituciones, y no unilateralmente y a cuentagotas como ocurre en la realidad, sin que ningún problema pequeño, mediano o grande, haya sido resuelto plenamente, manteniéndose el país en un estado de desarrollo inestable.

8. **Un marco referencial de esta naturaleza, podría permitir que todo profesional de cualquier disciplina, y todo docente e investigador, se entiendan entre sí** cuando dialoguen o trabajen sobre problemáticas directa o indirectamente comunes o asociadas.

Vencer la Torre de Babel que caracteriza a las disciplinas sociales en el mundo o países inclusive desarrollados, peor en los países en desarrollo, y más aun posibilitar el diálogo proactivo y constructivista con personas de las llamadas disciplinas exactas o básicas, sería un paso de trascendencia para empezar a abatir las diferencias entre

especialistas que impiden que todos y cada uno de ellos comprenda mejor el fenómeno de desarrollo a cuya comprensión integral su disciplina debe contribuir de manera directa y plena, mas también de manera indirecta pero también plena, no ignorándose o brincándose entre ellas sino reconociendo las interrelaciones explícitas e implícitas que las caracteriza a partir del fenómeno unitario e integral del desarrollo desde el punto de vista del habitante y de sus derechos constitucionales.

Pero otro requisito básico es que todos entiendan que hay una cultura política de origen colonial que aun prevalece en el gobierno y en la administración del país, limitando sobremanera la toma de conciencia del costarricense en cuanto a la indispensable necesidad de actuar todos articulando las normas escritas en la Constitución y en las leyes, con nuestro comportamiento real, pues es en esa brecha enorme donde se incuban las peores debilidades de nuestro desempeño histórico sociopolítico.

En Anexo 3 ofrecemos un recuento amplio sobre cultura política, derivado de nuestra tesis de doctorado (1984) y referido en casi la totalidad de nuestras publicaciones pues, aun así reiterado, no hemos logrado sensibilizar a estudiosos y analistas de nuestras realidades a que reconozcan ese factor que nos impide dar el salto necesario a un desarrollo pleno como país.

Es una cultura política que nos afecta y limita en el ejercicio mismo de nuestra inteligencia investigativa y docente, pero también en la conducción gubernativa del país y en la manera simplista, improvisada y despreocupada en que nos damos a la tarea de analizar problemas y diseñar estrategias y políticas, y gerenciar instituciones y programas de todo tipo, nunca logrando resolver ningún problema serio del país o, más bien, del habitante.

9. En nuestro Curso *Política actual costarricense* en la Escuela de Ciencias Políticas, un repertorio, constatamos cada semestre con estudiantes provenientes de múltiples carreras cuán positivo y real es

lograr que puedan ellos comunicarse, partiendo por ejemplo de una lectura de conjunto del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de turno, con un lenguaje común y con enfoques comunes que no aprenden en sus carreras particulares pero que sí les permiten comprender mejor el fenómeno de desarrollo nacional en su total conjunto, y aspectos *de nuevo cuño* de sus disciplinas que no son normalmente considerados en éstas.

10. También les permite comprender mejor cómo sus disciplinas pueden enriquecerse a partir de ello y del reconocimiento de los factores mayores determinativos de la eficacia operativa de cada campo de desarrollo específico, como son los pertinentes a la *dirección y planificación* de esos procesos gubernativos y sociales en el ámbito de sectores de actividad y de regiones de desarrollo, y cómo todo ello permite reconocer y aplicar perspectivas que normalmente no son reconocidas por nadie. Ni siquiera en el ámbito de instituciones particulares cuando éstas –y los individuos que las constituyen, jerarcas políticos incluidos– operan de espaldas a ese marco referencial mayor en la elaboración, por ejemplo, de planes operativos anuales, PAOs, según ordenan ciertas leyes.

El problema se agrava cuando la Contraloría de la República, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, reglamentan –por ejemplo, la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, del 2001– sin ningún *concierto* entre ellos y sin tampoco considerar estos aspectos *interinstitucionales, o meso*, de los procesos públicos y del fenómeno de desarrollo en el que esas instituciones deben contribuir integralmente, o sea en *concierto*.

11. Convencidos de la necesidad de este esfuerzo estratégico conceptual, y de las bondades del mismo que hemos aplicado y logrado demostrar en infinidad de intervenciones profesionales y académicas a lo largo de los últimos treinta y cuatro años en el país y en casos particulares fuera de éste, es que pasamos a desarrollar los sustentos teórico-conceptuales y empíricos que conciten un interés de

discusión y profundización al interior de nuestra Universidad de Costa Rica con el fin de contar con un marco referencial superior que permita un diálogo eficaz por simple, articulado y convincente, entre disciplinas, hacia una mejor comprensión del fenómeno de desarrollo del país, y de la formación de generaciones de profesionales mejor preparados, desde ya, para ser agentes más *proactivos y protagónicos* del tipo de cambio social que el país requiere para comprender finalmente, e instrumentar, el modelo país configurado en su Constitución Política vía los derechos de los habitantes.

I EL PAIS QUE TENEMOS

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

2. En numerosos y consistentes análisis, además de nuestra propia observación empírica de poco más de tres décadas que hemos realizado sobre el fenómeno político y público en este país, no ha sido difícil verificar –hasta el presente– un hecho y una actitud de los habitantes de Costa Rica, sean estos analistas o académicos universitarios, grupos de estudio en partidos políticos, centros de estudio de problemas nacionales, medios de comunicación, líderes empresariales y sindicales, mas también portavoces de todo colegio profesional: **todos le dan sistemáticamente la espalda a ese modelo de país que está configurado de manera clara en la Constitución Política** como un sistema o modelo unitario e integral de derechos de los habitantes, vistos estos en su total conjunto.¹

¹ Nuestros propios trabajos así lo documentan. Varios de ellos, sólo para fundamentar tal labor en distintos momentos históricos de los que hemos sido protagonistas desde 1974, son los siguientes: *Plan Global de Reforma Administrativa*, División de Planes y Política Administrativa, OFIPLAN, 1976;

3. En adición, muy pocos analistas parecen reconocer que dichos derechos constitucionales están amplia y claramente perfeccionados en diversas leyes de índole especializada y superiores a las mismas leyes orgánicas de ministerios y entes autónomos, o al Código Municipal como estatuto mayor de los gobiernos locales.

En materia ambiental, agrícola, de pobreza y derechos de niños y adolescentes, de educación y salud, por mencionar estos campos relevantes del

Administración Pública. Teoría y Práctica, Editorial EUCR, 1986, 2ª edición; *Evolución actualidad y prospecciones del modelo político institucional costarricense*, IICE, Serie de Divulgación Económica, Julio 2004, UCR; *Estado de situación de la gestión pública*, Informe año 2004, Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, OdD-CICAP, UCR, enero 2005; *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, política e institucionalmente puede hacerse en la materia*, IICE, Julio 2005; finalmente, está nuestro nuevo libro en proceso de producción editorial en este momento en SIEDIN de la UCR bajo el patrocinio del mismo Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, intitulado *Guía para un excelente gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. Todos ellos constituyen registros documentados de esta faceta en particular, de la visión y comportamiento del costarricense en todo campo de actividad. No se trata de una percepción puramente empírica, sino del reconocimiento que desde aquel entonces (1974) hemos podido realizar y mantener actualizado, del marco constitucional y de unas pocas leyes superiores que debían haber ordenado los complejos procesos de dirección y planificación, mas también de presupuestación (recaudación, asignación y ejecución), en su carácter determinativo de los procesos tanto administrativo/gerenciales como de análisis y diseño de estrategias, políticas y programas públicos, todos matizados por el desconocimiento que todo actor público, privado y civil ha mostrado sobre todo este marco referencial superior llamado a ordenar, racionalizar el papel del Estado como tal, de las instituciones y de los funcionarios públicos de todo nivel en la esencial labor de *administración política* del desarrollo del país con visión unitaria e integral, o sea de conjunto, partiendo del modelo país configurado en forma de derechos del habitante en la Constitución.

desarrollo nacional en el que el país muestra tantos rezagos reales, hay leyes superiores que son dechados de claridad conceptual y orgánica inclusive en el contexto latinoamericano, pero que son constantemente marginadas y, en todo caso, ignoradas por tantos actores públicos y civiles obligados a cumplirlas y a exigir su cumplimiento, con consistencia y coherencia, lo cual las llevaría en la praxis a un mayor nivel de eficacia o aplicación.

Sin embargo, son frecuentes los clamores de tantos por dictar el Gobierno “políticas de Estado” en tal o cual campo de actividad, sin percatarse de que en casi todo campo del desarrollo nacional ya varias de esas leyes superiores incurren en la definición no sólo de normas de legalidad o de regulación de actos y procedimientos, sino también en pautas de logros deseables y de comportamiento sociopolítico que no son otra cosa que “políticas de Estado” de esas que tantos claman o exigen que se definan.

4. Paralelamente, se le ha dado también la espalda al modelo simple de Estado presidencial y centralizado configurado en la misma Constitución, asumiéndose con frecuencia inclusive por tecnócratas de carrera en ministerios, entes autónomos y municipalidades, y peor aun por actores externos que debían haber sido celosos guardianes de la eficacia funcional de esas instituciones y funcionarios, que lo público es cuestión de verlo y administrarlo con sentido común o con base en experiencia construida en el sector privado.

5. Estamos, es nuestra tesis, ante un modelo o sistema orgánico de institucionalidad que podía, y podría aun, funcionar mucho mejor según unas pocas normas constitucionales y unas tres leyes superiores que regulan los procesos de dirección y planificación públicas, así como los presupuestos públicos, y lograr con ello una máxima transparencia, eficacia, exigencia y rendición de cuentas por parte de instituciones, gobernantes, funcionarios, partidos, organismos fiscalizadores y Asamblea Legislativa, grupos de interés y habitantes como tales.

6. **El resultado neto de tal indiferencia colectiva sobre el modelo-país y el modelo-Estado en la Constitución y en esas pocas leyes superiores, está a la vista: Costa Rica muestra un deterioro muy marcado en muchos de sus índices de desarrollo**, situación que ya desde 1976 el Plan Global de Reforma Administrativa de OFIPLAN advirtió tempranamente que se daría si no se tomaba conciencia colectiva de la existencia o manifestación de síntomas notorios de debilitamiento del régimen democrático y de la institucionalidad pública asociada a éste.

7. Se advirtió en ese documento de Gobierno de 1976 que si no se confrontaba la situación recomponiendo las reglas de juego políticas e institucionales superiores que el ordenamiento constitucional y jurídico de entonces permitía, y exigía a partir de la Ley de Planificación Nacional de 1974, el deterioro institucional y social del país se daría de manera notable en pocos años.

Hoy día, el Informe Estado de la Nación, entre otros, viene a confirmar estas erraticidades del desarrollo nacional año con año desde hace doce años, en un sinnúmero de indicadores en casi todo campo de actividad socioeconómica y ambiental del país según sus informes anuales y otros especializados que producen entre un año y el siguiente.

8. **¿Hay algún factor individual de gran peso causal de todo esto que permita comprender de manera simple esta compleja situación del país?** Aparte del factor *cultura política* de origen colonial que se analizará globalmente en Anexo 3, resulta totalmente justificado y oportuno señalar que **la actividad de planificación pública, y el Ministerio encargado de tutelarla –MIDEPLAN- han sido volubles e ineficaces a contrapelo de lo que la propia excelente Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 normó con miras a poner a funcionar el país en consecución de un futuro claro y viable hacia una situación de desarrollo pleno.**

Tal ineficacia de esta esencial actividad, se ha derivado a su vez y en gran parte, de la volubilidad de los

presidentes de turno para aplicar rigurosamente ese marco legal que habría impedido muchas consecuencias negativas producto, precisamente, de la erraticidad que todo ello ha generado alrededor y a partir de este organismo tan importante para la buena marcha no sólo del Gobierno, sino del país.²

9. En consecuencia, todo Gobierno en general hasta la fecha, a pesar del actual vigente Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, no planifica integralmente y menos con visión de conjunto, o sea contemplando la totalidad macro económica, macro social y macro ambiental del país, de manera que no se tiene un Norte sobre lo que debe ser su visión y actividad conductora del desarrollo del país según aquellos derechos superiores e inalienables del habitante definidos concreta y claramente en la Constitución Política.

A partir de este fallido punto de partida, todo Plan Nacional de Desarrollo, cuando se da, incurre en ese enorme error de perspectiva en cuanto a su formal intención de delinear lo que el gobierno de turno “quiere hacer” del país en cuatro años de ejercicio del poder.

10. Surgen así las múltiples visiones aleatorias, improvisadas e inconexas, y muchas veces caprichosas, entre especialistas de distintos campos de actividad producto del aporte desorientado y arbitrario, nada unitario ni integral en cuanto al fenómeno de desarrollo nacional, inclusive a nivel de partidos políticos y lógicamente de funcionarios de

² Todo esto está muy bien documentado en nuestra obra intelectual –aparte de numerosas publicaciones oficiales de OFIPLAN-MIDEPLAN y de los trabajos referidos en nota de página previa- desde el primer libro *Introducción al análisis de la burocracia pública* de 1980, editado por la Editorial UCR. Agregamos ahora para adicional fundamentación de la evidencia en nuestro poder, el trabajo de investigación *El sector agropecuario: un análisis situacional de sus mayores disfuncionalidades, Primer Informe Sectorial*, 15 noviembre, Observatorio del Desarrollo y CICAP, UCR, Programa de Monitoreo de la Gestión Pública.

todo ministerio e institución descentralizada.

11. **Es en tal contexto mayor, en el que es totalmente válido afirmar que los partidos políticos le han dado la espalda a esos preceptos superiores que habrían permitido al país contar con excelentes gobiernos,** y cómo por semejante distracción o desatención han contribuido ellos, todos sin excepción, al deterioro generalizado que Costa Rica vive debido a que, no teniendo la visión justa y necesaria de qué país tenían que ayudar a construir desde sus propias percepciones y planteamientos político-electorales, no han contribuido a formar cuadros superiores para ejercer visionaria y lúcidamente –o sea, respetando y aplicando el régimen de Derecho vigente– el poder político que adquieren una vez que han llegado al Gobierno.

Así, lo que hemos podido constatar gobierno tras gobierno, es una **total improvisación de la gestión pública** en sentido del diseño, formulación y ejecución de políticas y programas, o sea una improvisación que se manifiesta en una inefectiva conducción política y gerencial de los procesos, instituciones y recursos disponibles para el desarrollo del país.³

12. **Tal enajenamiento generalizado para con el régimen de Derecho vigente** en la Constitución y en esas pocas leyes que sí permiten una máxima gobernabilidad del país, ha provocado todo tipo de desviaciones tanto en el ejercicio del poder

político como en el cumplimiento del deber institucional por muchos.

Los pesos y contrapesos en la Constitución y en leyes específicas - Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes, Contraloría de la República, Ministerio Público- **han fallado de manera significativa en su misión preventiva y sancionadora, o sea en control político y en la fiscalización de tan notables incumplimientos.** Ello a su vez ha contribuido a estimular aun más, en un interminable círculo vicioso de inefectividad gubernativa, la improvisación, el cortoplacismo, la desarticulación interinstitucional, o sea una generalizada y persistente **mala gestión pública que pudo haberse confrontado y revertido a partir de 1974** con la excelente **Ley de Planificación Nacional** y desde 1978 con el excelente régimen de dirección gubernativa en la **Ley General de la Administración Pública.**

La Ley 4-3 de juntas directivas de 1970, la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974 exacerbada por su usurpador Reglamento de octubre del mismo año, y la creación de “comités políticos informales” para perseguir contrarios políticos también a partir de ese mismo año 1974, **terminaron por incorporar en el contexto público un régimen de clientelismo político-partidista** que, aunado a la desidiosa y mala gestión pública referida, **acabó entronizando todo un régimen de creciente corrupción** que no acaba de explotar en todas sus nocivas dimensiones.

13. Reiteramos que **desde 1976 OFIPLAN denunció esta situación apenas emergente,** en su Plan Global de Reforma Administrativa, y propició análisis, discusiones y propuestas para confrontarla radicalmente aplicando la nueva legislación en planificación y dirección que las dos leyes referidas de 1974 y 1978 proporcionaban. No tuvo, sin embargo, el éxito sostenido ni provocó el eco sociopolítico necesario, que lograra revertir esas fuerzas político-partidistas avasalladoras que se activaron a inicios de dicha década. **Las consecuencias negativas**

³ Véase nuestra más reciente constatación académica de este fenómeno, en el documento de Proyecto intitulado *Campaña electoral 2005-2006: complejidades del sistema político y las frecuentes omisiones temáticas de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Econ., UCR, agosto 2005, pero sobre todo el documento producto de dicha investigación *El aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias integrales de desarrollo nacional*, IICE, enero 2006, UCR, en el que se transmite el análisis crítico de once de las catorce propuestas electorales de los partidos políticos que presentaron candidaturas a la Presidencia de la República. En Anexo 4 se transmite una síntesis de estos análisis.

de ello saltan a la vista hoy día, en pleno inicio del siglo XXI.

14. MIDEPLAN, el Ministerio llamado a contribuir con el Presidente de la República en el más preclaro y visionario rumbo y capacidad conductora sobre todo el aparato institucional del Gobierno y en la movilización efectiva de la población en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo, no ejercita desde hace más de veinte años sus vinculantes competencias preventivas de “modernización constante de la Administración Pública” según ordena su Ley No. 5525 Capítulo V, ni siquiera a partir de la promulgación de la Ley No. 8220 del 2002 sobre “simplificación de trámites”, que le daba a tal Ministerio dicho espacio.

Tampoco se ha preocupado MIDEPLAN por mantener activos los esquemas sectoriales y regionales según su propia Ley de 1974, los cuales habrían permitido encarar más eficaz e integralmente los procesos tanto de discusión y de aprobación de políticas públicas como de modernización institucional entre instituciones particulares bajo el liderazgo unificador del respectivo Ministro rector de Sector, tal y como lo establecía el excelente Decreto Ejecutivo No. 14184 de enero de 1983, sobre todo en el espíritu y letra de su artículo 12. Este artículo y todo el Decreto como tal, fueron adoptados y reproducidos -con grandes lagunas- en el Decreto No. 33151-MP del 8 de mayo promulgado por el Gobierno de Oscar Arias Sánchez, el cual de paso ha tenido una muy poca resonancia real en el accionar de jerarcas políticos, funcionarios e instituciones como tales en la lucha prometida por el Gobierno -como ocurre cada cuatro años- contra la pobreza, el deterioro ambiental, el inestable desarrollo agropecuario, la inseguridad ciudadana, y así en todo campo del desarrollo nacional. Más adelante se retomará este tema específico.

15. Pero, ¿cuál es ese modelo específico de país solidario y de bienestar que debía inspirar a partidos, ciudadanos, analistas, centros de estudio, grupos de interés, en

sus cotidianas labores de construcción de ciudadanía?

¿Existe en realidad ese modelo, más allá de una especulación filosófica o académica de este investigador universitario?

Pasemos a esta discusión relevante.

II EL PAIS QUE DEBÍAMOS TENER

1. Este trabajo busca, como quedó identificado en el Proyecto sometido a la Vicerrectoría de Investigación en enero del presente año 2008, producir un marco referencial que permita a todo profesional, técnico o analista de toda disciplina universitaria, comprender mejor el fenómeno de desarrollo propio de su disciplina en el contexto del fenómeno de desarrollo integral del país, y comprender plenamente la articulación conceptual, orgánica y funcional entre procesos sustantivos o técnicos y procesos de conducción, o sea dirección y planificación, y cómo todo ello configura un fenómeno de gestión pública tan desconocido como incomprendido y practicado por quienes deben.

2. O sea: ubicar cada quien claramente, dónde y cómo se posiciona su disciplina particular en términos del complejo desarrollo socioeconómico, ambiental y político del país, y cómo ello le permitirá una mayor profundidad y precisión en cuanto a los alcances pasados, presentes y potenciales de su disciplina como tal para una mejor contribución a su campo y a otros así como para lograr una mayor comprensión de las articulaciones e interrelaciones con tantas otras disciplinas con las que seguramente no se están vinculando al presente, y cómo entender y aplicar -sea como actores con competencia para ello o como informados y conscientes colaboradores de quienes la tengan- las complejas funciones y procesos de dirección y planificación públicas para darle plena eficacia real a sus conocimientos de *especialista*.

3. Una de las debilidades más notorias en las Ciencias Sociales es a juicio nuestro -y

lo ha sido a nivel de influyentes pensadores foráneos que han buscado “una” teoría que permitiera comunicarse a todo científico social entre sí-, la falta de un marco teórico-conceptual preciso y funcional, que permita comprender y contextualizar de manera simple la naturaleza de un sistema social y político, o sociopolítico, en toda su complejidad orgánica y funcional, y que consecuentemente facilite la identificación y ubicación de cada fenómeno menor que distingue al fenómeno mayor de desarrollo integral objeto de estudio.

4. Una Constitución Política es, por lógica filosófica y política en el mundo occidental, el marco referencial mayor de lo que sus propulsores concibieron que debía ser el conjunto supremo de valores y comportamientos deseados de todos los miembros de la colectividad, incluido el Gobierno y sus instituciones.

5. Hemos insistido durante tres décadas en todos nuestros escritos, que la realidad jurídica del país anda disociada de la realidad política. Sin embargo, con frecuencia quienes juran lealtad al régimen de Derecho y al Principio de Legalidad que formalmente nos gobierna, lo incumplen al día siguiente de asumir o de afirmarlo públicamente, asumiendo con suma facilidad la posición autocomplaciente de que quienes emplazamos a políticos, analistas y ciudadanos en general en cuanto al incumplimiento de esa normatividad legal superior disponible para el desarrollo de Costa Rica, somos *legalistas* en un sentido peyorativo, o sea en el sentido de querer verlo todo a través del *prisma legalista* y no del *prisma de la realidad*, como si ambas cosas no tuvieran que ir de la mano.

6. Pocos parecen aceptar que **el juramento que nuestra Constitución Política establece** de respetar la misma y las leyes, y que “Dios y la Patria lo cobren” si no cumplen, **constituye un compromiso de visión y de acción para todos** aquellos funcionarios o jerarcas que deben tomar

ese juramento al asumir un cargo público de alto nivel.

Lamentablemente, no cuesta constatar por mera observación, y más aún por estudio serio y sistemático, cómo con inconfundible frecuencia los principales jerarcas que prestan dicho juramento se olvidan de manera inmediata del mismo y empiezan a mostrar comportamientos antagónicos o disociados de los parámetros o normas de mayor envergadura contenidos en ese marco constitucional que recién juraron respetar y cumplir, comenzando por la ambigua o ninguna identificación que tienen o hacen del conjunto de derechos de los habitantes que obligan, de necesidad, a una toma de conciencia y de desempeño que no admite fisuras, improvisaciones, desarticulaciones o arbitrariedades en el ejercicio individual y colegiado de esos cargos.

7. Piénsese en un Presidente de la República y en sus ministros. Ellos configuran el así llamado órgano *Poder Ejecutivo* en general y de cada ramo o campo de actividad identificado según la Cartera ministerial respectiva; o sea el Presidente con el ministro de Educación, el de Salud, el de Trabajo, el de Obras Públicas y Transportes, y así en todo otro campo asociado a un Ministerio (como principio general, pues con la Ley General de la Administración Pública se instituyó la figura del Ministro sin Cartera, o sea sin Ministerio y sin un ramo específico especificado por Ley).

8. Tómese, en adición y como ejemplo del análisis crítico aquí transmitido, el artículo 140 de la Constitución Política, el cual establece los deberes y competencias superiores de dicho *órgano*. Su transcripción literal es relevante:

ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

- 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los

demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil;

2) Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia;

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

4) En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7) del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confirmare la medida por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, se tendrán por restablecidas las garantías.

Si por falta de quórum no pudiere la Asamblea reunirse, lo hará al día siguiente con cualquier número de Diputados. En este caso el decreto del Poder Ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes;

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

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

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

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

9) Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos de su competencia los

tribunales de Justicia y los organismos electorales, a solicitud de los mismos;

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución.

Los Protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo.

9. Cabe, con respecto a lo anterior, la siguiente pregunta concreta y simple para ubicar de manera clara y concreta al lector del presente estudio: ¿se ha visto alguna vez en los planteamientos electorales de partidos políticos, o bien en documentos ideológicos o programáticos producidos por éstos en épocas distintas de la electoral, o en documentos de centros de estudio, de cámaras empresariales o de medios de comunicación, o en análisis investigativos de académicos al menos, alguna manifestación formal que reconozca los alcances de este artículo? ¿Y, más aun, que en sustento de ello los partidos políticos presenten una clara y concreta estrategia de *conducción gubernativa* que explique cómo el candidato a Presidente asumirá y ejercerá estas tareas, en caso de ganar las elecciones, con visión de conjunto y se compromete a actuar con sus eventuales ministros en un manejo consciente y explícito de todas y cada una de ellas?

Y, ¿cuál será el impacto esperado de tal estrategia de conducción explícita en el desempeño integral del aparato institucional y de los recursos públicos voluminosos a los que el Programa de partido aspira fijar un Norte viable y efectivo en función del modelo-país en la Constitución Política?

O, ¿ha alguien visto en algún momento que la Asamblea Legislativa, al menos los partidos de oposición, exijan cuentas al Poder Ejecutivo -Presidente con cada ministro- de cada ramo o sector

sobre el cumplimiento preciso de ese artículo?

Más aún: ¿ha exigido cuentas algún medio de comunicación, la Contraloría o la Defensoría, o el Ministerio Público, algún centro de estudio de problemas nacionales, o los colegios profesionales cada uno en su campo, al Presidente y a cada Ministro sobre el cumplimiento por ambos de esas atribuciones y sobre las consecuencias que han generado, por su práctica explícita u omisión expresa, en los resultados de su gestión gubernativa sectorial propiamente?

10. Si sólo el lector presta atención a los incisos 3 y 8, podrá comprobar la amplitud de esas atribuciones y la responsabilidad que ellas conllevan en cuanto a lograr de todo ministerio y ente descentralizado nacional, el desempeño de conjunto que permitiría resolver los pequeños y grandes problemas del país.

En palabras sencillas, *velar por el exacto cumplimiento de las leyes* es una tarea esencial que corresponde al Poder Ejecutivo, pero no se hace ahora ni se ha hecho previamente, lo cual constituye el incumplimiento más grosero al juramento constitucional que Presidente y Ministros toman, pues ello genera un vacío y una gran erradicidad en la ejecución de leyes existentes o nuevas una vez promulgadas por el Poder Legislativo. No ejecutarlas o no tenerlas como marco referencial estratégico y operativo para actuar con fundamento en el cumplimiento de sus obligaciones legales, lleva inevitablemente a un comportamiento desarticulado y fragmentado por parte de jerarcas superiores, de funcionarios de alto y medio nivel, y peor aun de funcionarios de nivel operativo, o sea aquellos que manejan las relaciones cara a cara con los usuarios de cada institución pues son ellos quienes deben *entregar* de manera directa los servicios o bienes específicos que satisfagan los derechos de los habitantes.

Nadie en Costa Rica vela por dicho cumplimiento, menos el Poder Ejecutivo de cada ramo o sector que es el que ostenta el mayor grado de

responsabilidad, obligación y competencia para ello.

11. **Los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa tampoco ejercen ningún grado de control político** sobre esas bases analizadas previamente pues desconocen, por impreparación y desinformación, ese artículo constitucional y los alcances del mismo según sea ejercitado o no por el Poder Ejecutivo de referencia. **Pero tampoco organismos como la Defensoría de los Habitantes y menos la Contraloría de la República**, con claras obligaciones de exigencia de cuentas por el concreto y efectivo cumplimiento de un artículo semejante por su impacto sobre los derechos de los habitantes y sobre el gasto público en su total conjunto, lo hacen.

12. El inciso 8, por su lado, ha sido claramente interpretado por la Sala Constitucional en términos de la potestad del Poder Ejecutivo de *dirigir* al total conjunto de la Administración Pública de nivel nacional, o sea ministerios y entes autónomos.⁴

Esta competencia, que daría unidad e integralidad al desempeño de estas instituciones, no se cumple del todo a pesar de decretos ejecutivos que se han producido desde 1979 promovidos por el suscrito desde la entonces OFIPLAN y encaminados a organizar la labor de Gobierno por sectores de actividad bajo ministros “rectores”, tal y como se dijo atrás que pretendió validar el actual Gobierno el 8 de mayo del 2006 con el Decreto No. 33151-MP, con magros resultados hasta la fecha sin que tampoco esto haya generado conciencia o preocupación pública o académica.⁵

⁴ Véanse Resoluciones varias de la Sala IV sobre el tema, sobre todo una de Fecha: 12/05/1998 Hora: 03:00 PM Res: 03089-98 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince Horas del doce de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

⁵ El Informe *Estado de situación de la gestión pública 2006*, del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública de la UCR que coordinamos, analizó a fondo los alcances de este Decreto y

13. No es de recibo para quienes estudiamos con seriedad y profundidad estos esquemas, que un Presidente de la República diga que las leyes no lo dejan gobernar y que hay que simplificarlas o eliminarlas; o, que los “cuadros medios” son los que no dejan gobernar como recientemente afirmó un abogado cercano al Presidente, lo cual nos hace pensar que su preocupación fue emitir públicamente una “denuncia” y excusa en el sentido de que lo que el Gobierno no haga excelentemente, se deberá a este factor y no a ninguna improvisación o impreparación, o peor aun a ningún clientelismo partidista que sí existe con desenfreno, de esos “cuadros superiores” o de jerarcas, incluido el propio Presidente de la República.⁶

14. Nuestra tesis fundamental es que estas normas constitucionales y las leyes superiores como las aquí referidas previamente en materia de planificación y dirección gubernativa, sí permiten una amplia *governabilidad* del país y de su institucionalidad... si sólo quienes gobiernan tuvieran claros los alcances de este artículo 140 de la Constitución, además de otros pocos que se verán posteriormente.

Y, si la Asamblea Legislativa tomara nota de otros que se verán abajo y que sí permiten un *control político* altamente integral, global y efectivo, el círculo vicioso de la *no rendición de cuentas-falta de transparencia-no exigencia de cuentas*, se cerraría con facilidad para beneficio del país.

sus debilidades normativas y conceptuales. La realidad de la situación, desafortunadamente, nos ha dado razón hasta el día presente y el Gobierno de la República, a pesar del apoyo popular según encuestas de opinión del mes de marzo 2008, está lejos de lo que sería el desempeño óptimo si sólo ese Decreto, aun con sus debilidades múltiples, fuera ejercitado a plenitud de sus enunciaciones normativas.

⁶ Rubén Hernández Valle, *Dictadura de los mandos medios*, página 15, La Nación, domingo 23 de marzo 2008.

15. Veamos el siguiente esquema que permite una apreciación global, unitaria e integral de todo lo previamente argumentado desde el ámbito de lo que es un sistema político, de manera que pueda el lector de este estudio apreciar el conjunto complejo de articulaciones e interrelaciones sociopolíticas e institucionales que se desprenden de un sistema semejante sobre, y alrededor de, los procesos de decisiones y de planificación de la gestión de un Gobierno y su impacto determinativo sobre el desarrollo integral del país.

16. Este esquema global de sistema político, permitirá comprender de mejor manera las implicaciones que el modelo normativo de Estado y de país solidario y de bienestar pertinentes al caso costarricense, tienen del “otro lado de la moneda” -o sea aquél lado que casi nadie reconoce- sin nunca perder de vista la unidad indisoluble de las dos caras de la misma moneda.

Es en la habilidad o inhabilidad de realizar este reconocimiento, de donde nacen las confusiones conceptuales sobre gobierno, gobernabilidad y gobernanza que tantos discuten teóricamente inclusive en Costa Rica con base mayormente en planteamientos foráneos no dirigidos precisamente a comprender el fenómeno costarricense.

17. Esto lo abordan muchos en el país con mucho entusiasmo, pero sin acabar de comprender o de distinguir y explicar cómo uno y otro concepto aun diferenciadamente utilizados, implican visiones distorsionadas o fragmentadas del mismo fenómeno sociopolítico, jurídico e institucional que determina o configura el estado de situación del país como tal en los avances a medias de su desarrollo integral.

18. Se da entonces, como en tantos otros campos, una discusión casi semántica y superfluamente conceptuosa sobre un fenómeno que no admite tanta variabilidad conceptual, so riesgo de conducir a equívocos estratégicos

interpretativos del fenómeno político y público, como de hecho ocurre en las sociedades desarrolladas de las que se toman esos mismos conceptos.⁷

⁷ El PNUD ha sido incisivo en demostrar, oficialmente y vía algunos de sus especialistas, la superficialidad que caracteriza a tantos *internacionalistas* en el uso de conceptos como éstos. Véase a Hewitt de Alcántara, *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, Suiza, 2001. **De nuestra propia cosecha, hemos constatado una y otra vez** desde nuestros estudios de posgrado, en particular en el período de elaboración de nuestro doctorado en Londres de 1980 a 1984 y hasta la fecha, cómo en ciencias administrativas y políticas es usual el reciclaje de enfoques clásicos, o de meros conceptos, que fueron oportunos y valiosos en su momento histórico pero no aplicados o ejercitados operativamente en el manejo real de gobiernos o en la formulación real de estrategias y políticas públicas en sus propios países de origen, pero que han inspirado subsecuentes enfoques más microanalíticos que no agregan mayor valor a aquellos “clásicos”. Sin embargo, con frecuencia reclaman para sí “validez universal” y encuentran abundantes replicadores en América Latina al menos, que tratan de utilizarlos y “venderlos” en la “academia” y a instituciones como las panaceas de avanzada para resolver problemas viejos en el país. Esto ocurre actualmente con conceptos como gobernabilidad y gobernanza, y ha ocurrido con reingeniería, círculos de calidad, presupuesto base cero, procesos, achatamiento estructural, nueva gestión pública, descentralización, y varios otros. **El problema de fondo es que, sin haber entendido por falta de estudio o reconocimiento genuino por qué hemos sido tan indolentes o incompetentes de comprender y aplicar aquellos enfoques clásicos para nuestro beneficio, acabamos discutiendo en grande nuevos enfoques o conceptos** que, de ser dócilmente adoptados en las instituciones públicas del país –como ha ocurrido con algunos de ellos promovidos irreflexivamente por MIDEPLAN en distintos Gobiernos- tampoco ayudan mayor cosa a recomponer los vicios y malas prácticas que siguen manifestándose en nuestras actitudes y comportamientos, habida cuenta de que esos “nuevos enfoques” no toman en cuenta para nada esos vicios y malas prácticas recurrentes en América Latina y Costa Rica, pues son ellos más prospectivos y prescriptivos que analíticos y confrontadores de las causas reales de esos vicios y malas prácticas profundamente

1. Un modelo integral para interpretar el país que tenemos y el que debíamos tener

19. En diversos estudios y textos, entre ellos los referidos en notas de pie de página anteriores, hemos insistido en la importancia de contar con un marco referencial que permita a cualquier profesional o estudioso de cualquier disciplina reconocer de manera sencilla las complejidades de un sistema político en sus múltiples y con frecuencia soslayadas interrelaciones, así como en su utilidad simultánea para reconocer diversos modelos políticos en el mundo, sobre todo aquellos de países exitosos en su histórico o reciente esfuerzo de desarrollo integral; y, esencialmente, que permita al costarricense comprender mejor cómo funciona o no funciona nuestro propio sistema político en su claro diseño constitucional, y por qué.

Si tenemos éxito en el diseño de dicho esquema gráfico modelístico, se avanzará grandemente en la comprensión de cómo dicho fenómeno político integral impacta y condiciona, en su funcionalidad o disfuncionalidad tal y como se dijo en el párrafo anterior, la eficacia del sistema democrático de gobierno y cómo esto, a la vez, determina la eficacia del modelo-país configurado –cuando lo está con razonable claridad- en la respectiva Constitución Política.

20. **En la más válida teoría política, se plantea en el presente estudio que el sistema político es, en un país, el sistema mayor por excelencia.** Ya en nuestro texto de 1980 *Administración Pública* (EUCR), abordamos esta posición de gran sustento epistemológico o causal: **un país o una sociedad exhibe, dentro y fuera de sus fronteras, un conjunto de valores superiores que determinan a su vez los**

enraizadas en una perversa cultura política de origen colonial que gobierna nuestros genes históricos y nos hace tropezar con la misma piedra durante quinientos años de evolución sociopolítica sin que la mayoría se percate de ello, tal y como puede el lector confirmarlo en nuestro análisis en **Anexo 3.**

comportamientos deseados para hacerla funcionar de manera unitaria e integral hacia la realización del modelo-país acordado democráticamente y de manera convergente a esos valores superiores, en su propia Constitución Política. **Hay, así, reglas de juego formalmente definidas para lograr un determinado comportamiento coherente y articulado** – lo cual no significa homogéneo– de todos los actores individuales, grupales, comunitarios y organizativos que configuran el colectivo sociopolítico así normado.

21. Sigue razonar que **esas reglas de juego superiores dirigidas a proporcionar un conjunto de criterios sobre cómo comportarse** individual, grupal, colectiva y organizativamente, también regulan el cómo acceder al poder formal institucional que el sistema político instituye como principal *mecanismo de conversión* suyo, además de cómo contrapesar *sistémicamente* los comportamientos de las instituciones resultantes mediante una división de poderes también superior vía la especialización en *macro* funciones determinativas del bienestar y desarrollo colectivo (ni más ni menos, se devela aquí la *división de poderes* históricamente concebida desde Locke y Hobbes y perfeccionada por Montesquieu).

22. También esas reglas superiores del sistema político establecen cómo ejercer ese poder formal vía decisiones y acciones superiores también contrapesadas, así como el grado o grados de participación de los individuos y grupos civiles, o habitantes, en su determinación y en su aplicación, sea de manera directa por representación propia y en nombre de otros, o vía participación buscando influir a quienes las toman.

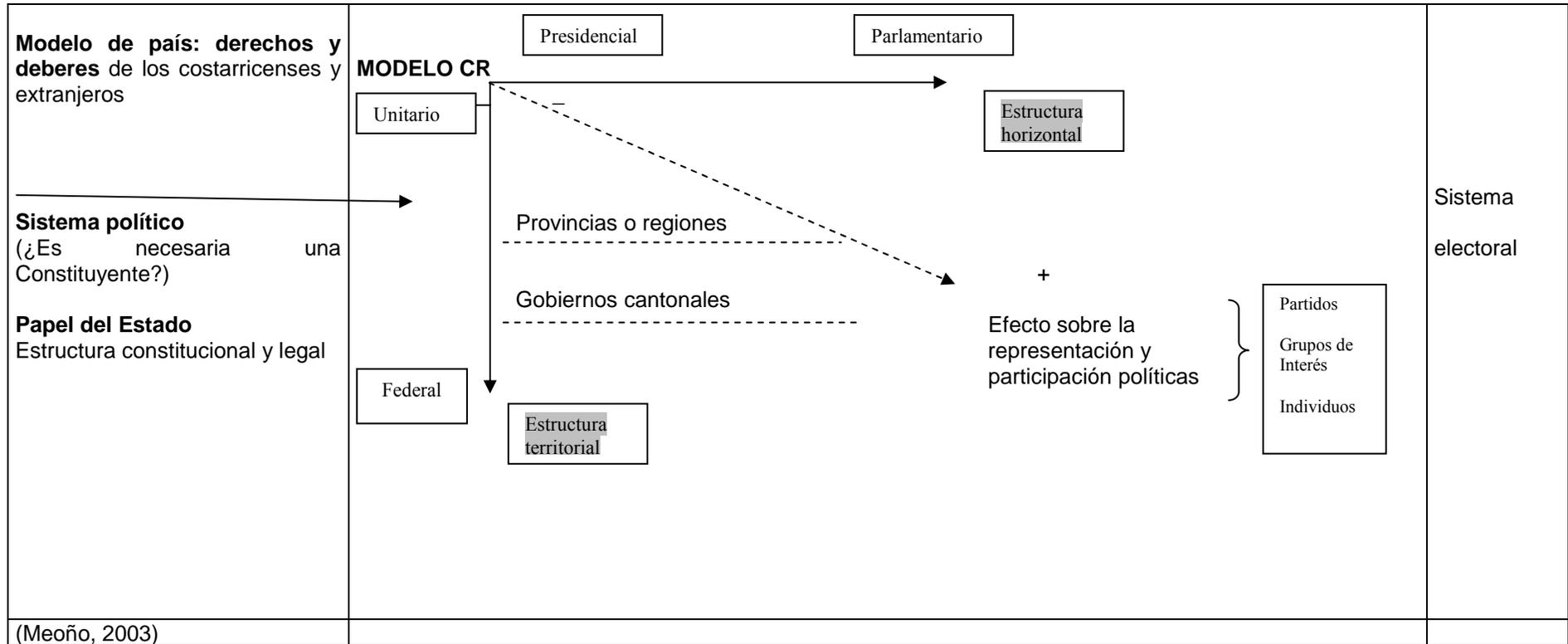
23. El sistema político en su dimensión global, también concibe y define el o los sistemas de control político y fiscalización por órganos superiores, del desempeño de todo el aparato institucional asociado al *gobierno y a la administración* del sistema político como tal en procura de implantar cabal o integral y efectivamente el modelo-país visualizado en el total conjunto de los derechos del habitante.

24. La explicación del esquema, abajo, es sencilla: **dado un modelo-país** en la Constitución Política delineado al tenor de los derechos de los habitantes en su total conjunto, **el sistema de preceptos, relaciones y mecanismos** entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones también configurado en la Constitución para delimitar y hacer funcionales las interrelaciones entre todos encaminadas a acceder y ejercer el poder legítimo para garantizar el pleno disfrute de esos derechos superiores, **deviene sistema político en sus aspectos más globales o macro**.

Es decir, que las formas y maneras en que individuos, grupos, organizaciones e instituciones se deben interrelacionar para participar protagónicamente en la competencia democrática que se da con miras a tomar, o influir, decisiones y acciones estatales determinativas del grado de bienestar de todos, constituye el sistema político por excelencia.

La actividad y procesos económicos, sociales y ambientales del país devienen objeto de intervención del sistema político, y en tal interacción el fenómeno político y público se vuelve complejo y a veces difícil de deslindar.

Véase el esquema gráfico.



25. Dicho esquema nos permite, tal y como se anticipó arriba, comprender varias otras situaciones usualmente reconocidas y analizadas de la manera unilateral o especializada por distintas disciplinas académicas, provocando así frecuentes desencuentros teórico-conceptuales y analíticos.

26. Primeramente, es importante reconocer que en materia de sistemas políticos hay modelos prevaletentes en el mundo occidental cuyo estudio permite comprender la funcionalidad o eficacia mayor de unos sobre otros.

27. En términos de la **estructura horizontal** de ordenamiento de un sistema político, emergen dos modelos preponderantes como lo son el presidencial y el parlamentario. En este plano de la estructura horizontal del sistema, se trata del ordenamiento del ejercicio del poder político en el ápice o centro del sistema, lo cual significa el ordenamiento del sistema en la capital de una nación, es decir, en la cúspide del sistema institucional concebido para posibilitar la funcionalidad de ese sistema político con proyección a todo, y sobre todo, el territorio nacional.

28. Hay la dimensión o **estructura vertical** del sistema, que permite comprender y valorar cómo éste ha dispuesto el ejercicio de competencias ordenadoras y decisoras en distintos niveles o ámbitos territoriales del país.

Aquí, emergen dos modelos preponderantes: el unitario o centralista, y el federal. En el primero, prevalecen sólo dos niveles o ámbitos gubernativos, el presidencial al centro y el local o cantonal en el territorio menor. En el segundo, emerge un ámbito territorial intermedio, o varios, entre la nación y el cantonal o local.

Las competencias históricamente se han jerarquizado de abajo hacia arriba como ha sido la realidad europea y de los Estados Unidos de América, naciones que surgieron como Estados-Nación a partir de los núcleos poblacionales y gubernativos menores que prevalecieron durante toda la Edad Media en Europa y,

en Estados Unidos, con la formación de las primeras comunidades de inmigrantes ingleses. En América Latina, el proceso fue inverso: de arriba hacia abajo, debido a la naturaleza de conquista y poblamiento dirigido y administrado en todo momento por la monarquía española y en nombre de ésta.

29. **En ambos modelos** y en aquellos intermedios (como en Francia, donde una autoridad administrativa articula regionalmente la acción de las instituciones nacionales en nombre de la autoridad gubernativa central, o en Inglaterra donde existen órganos regionales representativos también del Gobierno Central), **cabe identificar el factor estratégico de más alto valor determinativo** del grado de eficacia o funcionalidad del sistema político: el factor de **representación y participación políticas** abiertas al ciudadano.

Ello significa entender y aceptar que un sistema político concebido para facilitar la democracia como régimen y praxis ciudadana, tiene que ser valorado en cuanto a las posibilidades reales que permite al ciudadano o habitante de participar directamente en las estructuras de representación para la toma superior por parte suya, de decisiones en cada ámbito (o sea en el nacional, en el cantonal o local, pero también en el regional o provincial), o de participar directa y diversificadamente, en la vigilancia y exigencia de cuentas sobre quienes finalmente ocupan los cargos decisores en las estructuras de representación política.

30. Se trata, entonces, no sólo de ver el derecho y posibilidades reales del habitante de participar para ocupar cargos electivos, sino de participar para exigir de éstos -en caso de que no esté él en esas posiciones- de manera efectiva el cumplimiento de deberes en la satisfacción de sus propios intereses ciudadanos o de otros por quienes decide abogar individual o grupalmente.

31. Es así como resulta posible y necesario valorar la funcionalidad de cualquier

sistema político en contextos democráticos: ¿cuánto permite en realidad el sistema al habitante verse ampliamente representado en la estructura de poder legítimo institucionalizada en el sistema, o participar directamente en ésta, y cuánto le permite participar proactivamente en la vigilancia de su bienestar y de otros, y en la exigencia efectiva de cuentas?

32. Sigue entender que es nuestra tesis – sobre la base del esquema gráfico anterior– que **entre más cerca esté un sistema del ápice en que se unen las dimensiones horizontal y vertical de un sistema político, menos representación y menos participación política tendrán los individuos, grupos y partidos políticos** que deseen o busquen expresarse.

33. En el caso nacional, estamos ante un Presidente de la República –y dos Vicepresidentes sin funciones constitucionalmente asignadas– y 57 legisladores. Esto es todo, agravado por la disposición política/legislativa de haber preferido históricamente la utilización de la figura de “institución autónoma” (Art. 188 de la CP) para asumir nuevas funciones y competencias gubernativas, en vez de asignar a los gobiernos locales muchas de esas funciones, competencias y fuentes de ingresos.

34. El habitante ubicado en cualquier parte del territorio nacional, pero más dramáticamente en lugares alejados de la ciudad capital, tiene escasas o nulas opciones de verse adecuada y eficazmente representado por esos legisladores nacionales y por el Presidente de la República, y menos por lograr una participación real ante ellos en procura de reivindicaciones políticas o socioeconómicas y ambientales suyas.

Lo que dicho habitante enfrenta, es una estructura de tecnócratas con presencia regional pero dependientes de ministerios y entes autónomos nacionales, sin ninguna capacidad de decisión en la mayoría de los casos; y, un régimen municipal inoperante y caduco, sin competencias de desarrollo y sin recursos suficientes, pero también sin mucha

imaginación para hacer más de lo que hace en áreas clave para el interés y bienestar de sus poblaciones.

35. Es esta estructura política central del sistema nacional la que explica el desinterés de partidos políticos y de habitantes por participar con ambición, compromiso y mucha capacidad política y profesional en el ámbito político de los cantones y en consecuencia de los gobiernos locales, pues esa ambición y sentido del compromiso se canalizan prioritariamente hacia esas estructuras centrales de poder institucional que de hecho son las que definen, cada vez más malamente y con gran ineficacia, el grado de bienestar de los habitantes de este país.

36. En el caso de un sistema político descentralizado y parlamentario, o cuasi-federal y cuasi-parlamentario como se propondrá más adelante, las estructuras de poder institucional son no sólo mayores, particularmente si el sistema electoral privilegia la elección uninominal y no por listas de partidos para el Parlamento y si el país se decide por dos cámaras representativas y no sólo una –en Estados Unidos y países europeos, un Senado con representantes nacionales de los Estados o Regiones constitutivas del país y una Cámara de Representantes electos por distritos o circunscripciones electorales particulares–.

37. En estos casos, se multiplican las opciones de representación para el habitante. Complementariamente, los gobiernos intermedios o menores – subnacionales– adquieren un mucho mayor protagonismo en cuanto a ingresos económicos disponibles y competencias a desplegar en términos de las necesidades innumerables de sus poblaciones, dependiendo entonces éstas menos de instituciones centrales o nacionales y más de estas locales. **Los puestos de representación no sólo aumentan al crearse gobiernos intermedios entre la nación y el cantón, sino ostentan mayor capacidad de decisión y acción con respecto a las necesidades de los habitantes.** En consecuencia, las opciones

de éstos de participar proactivamente ante esas estructuras de poder más cercanas, también se multiplican de manera dramática y real.

38. El determinismo de sistemas centrales sobre la totalidad de la población de un país –un mal gobernante o un mal Parlamento, o un gobernante corrupto, arruinan a un país integralmente considerado-, es sustituido en tales casos por un sinnúmero de centros menores de decisión. Cada población así identificada podrá darse el gobierno que desee, inclusive uno ineficaz y corrupto si las condiciones lo estimulan, pero no será un mal con consecuencias directas sobre el resto del país, sino localizado en una parte pequeña del cuerpo sociopolítico del colectivo. Por la misma vía, poblaciones muy pro-desarrollo podrán proporcionarse mejores alternativas de un bienestar mayor sin límites superiores o centrales que los restrinjan en su soberanía subnacional.

39. Estas, son las principales derivaciones de carácter global y estratégico que han de permitir a toda disciplina universitaria ubicarse en su deseable proyección particular en su campo de estudio y asociativa con toda otra disciplina hacia una mejor comprensión del fenómeno de desarrollo.

40. En nuestras clases universitarias, según anticipamos al inicio de este estudio, en la Motivación del mismo, nos ha sido posible verificar la eficacia y funcionalidad de esta mecánica, por no decir tesis: estudiantes jóvenes de diversas carreras, tan variadas como economía, derecho, química, ingeniería civil, agronomía, matemáticas, administración de empresas, estadística, arquitectura, geografía, meteorología, comunicaciones, ciencias políticas misma, medicina, enfermería, sociología, estudios sociales, inglés, francés, y varias otras que escapan a nuestra memoria en este momento de la redacción del presente estudio, han logrado entablar análisis interpretativos de la realidad sociopolítica e institucional costarricense por encima de las

limitaciones de sus disciplinas, más bien aplicando el marco referencial o teórico-conceptual que se les transfiere desde las primeras clases cada semestre.⁸

41. El resultado más estimulante y sorprendente, es que logran hacerlo con una gran homologación de visiones, conceptos y lenguaje en general que, estando por encima de sus propios campos disciplinarios según son ellos tradicionalmente impartidos en nuestra Universidad de Costa Rica, les permite alcanzar un ámbito de abordaje y comprensión de problemas nacionales comunes a todas esas disciplinas y profundizar, contextualizando mucho mejor, aspectos de los fenómenos objeto de estudio en sus carreras que no son regularmente reconocidos, y menos conceptualizados como relevantes, en curso alguno, pero que son a nuestro juicio y llegan a serlo a juicio de ellos, ciertamente determinativos de la viabilidad y eficacia analítica-interpretativa, es decir, de esos “fenómenos especiales”.

42. Y, sobre todo, son ellos determinativos de la viabilidad y eficacia de las propuestas o diseños que cada especialista tiende, a lo largo de su carrera o en la praxis de su actividad laboral, a acabar elaborando y proponiendo como *estrategias, políticas públicas, programas y actividades* que de manera directa o indirecta se convierten en decisiones reales en el mundo del Gobierno y de sus instituciones, o de las municipalidades como tales. Al fin de cuentas, acaban tales diseños normalmente débiles o inviables siendo marcos referenciales utilizados como fuentes bibliográficas en la formación de nuevas generaciones de profesionales, reproduciéndose así ese *círculo ciertamente vicioso* de transferir como válidos, conocimientos que arrastran un déficit tan grande en cuanto a falta de profundización analítico-

⁸ El curso que impartimos desde hace unos cuatro años en la Escuela de Ciencias Políticas, es un repertorio abierto a estudiantes de toda disciplina, *RP-3401 Política Actual Costarricense*.

interpretativa y modelística apropiada al país según las características reales e inconfundibles de su desarrollo integral, nunca explicado ni abordado de manera alguna y válida en las obras de los grandes tratadistas mundiales que más influyen en cada disciplina. Esto se da sobre todo en ciencias sociales (un ejemplo quizás convincente y dramático para el lector del presente estudio, es la afirmación por muchos especialistas y políticos de que lo que Costa Rica tiene que hacer es imitar la experiencia exitosa de “países como nosotros”, refiriéndose a Irlanda y Nueva Zelanda por ejemplo, aduciendo su tamaño y población, pero evitando reconocer que son estos dos, países totalmente distintos en su desarrollo histórico, cultura política y sistema de gobierno).

43. Caricaturescamente, puede decirse que esos países son más bien tan distintos a nosotros pues en ellos la población, de nacimiento, *habla Inglés*, una “ventaja” definitiva para efectos de atraer capitales de inversión foránea que en Costa Rica ya ha hecho crisis ante la falta de mano de obra con tal *habilidad*.

44. Es precisamente en la cultura política y en su sistema de gobierno moldeados en un contexto histórico de natural evolución sociopolítica y económica como conglomerados o colectivos de origen europeo ubicados, en nuestro esquema gráfico anterior, en el extremo derecho de los modelos políticos (parlamentarios y descentralizados), donde se dan tantas diferencias que parece inconcebible que destacados costarricenses insistan en ponerlos de ejemplo para Costa Rica, país ubicado como un modelo de sistema político en el extremo izquierdo o ápice de ese esquema gráfico (presidencial y centralizado).

45. En el caso de nuestros estudiantes del Curso referido, no sólo logran discutir o debatir entre ellos aspectos *ajenos* a sus disciplinas –hasta ese momento–, sino que enriquecen el propio análisis de sus disciplinas al encontrarles múltiples correlaciones o vinculaciones teórico-

conceptuales y empíricas que de otra manera nunca aprenderían de manera sistemática, y sí quizás cuando trabajando en organizaciones o instituciones descubran por experiencia que “algo les ha faltado” en su formación y empiezan tardíamente a tomar conciencia de ello.

46. En todo caso, la improvisación laboral y académica así ocasionada, ya le ha causado mucho daño al país según hemos argumentado previamente en este estudio y en todos nuestros trabajos sobre esta problemática.

47. Pasemos ahora, en la secuencia conceptual lógica del abordaje de esta temática, a caracterizar de manera fundamentada lo que en este estudio se considera el modelo-país al que Costa Rica ha tenido derecho desde la Constitución de 1949.

2. El modelo de país que debíamos tener: los derechos constitucionales del habitante

48. El Artículo 194 (juramento constitucional), el GRAN ORDENADOR del EXCELENTE gobierno:

El juramento que deben prestar los funcionarios públicos, según lo dispuesto desde la definición del artículo 11 de esta Constitución, es el siguiente: "¿Juráis a Dios y prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino? -Sí juro-. Si así lo hiciéreis, Dios os ayude, y si no, El y la Patria os lo demanden."

La derivación política mayor desprendida de este solemne juramento constitucional, es a nuestro juicio la respaldada en la misma Constitución en su artículo 140 inciso 3, a saber:

Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

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

49. Si bien en el resto de esta sección y en Anexos se proporciona el detalle de las normas aquí anticipadas, es relevante para la comprensión más completa del presente tema en este numeral del estudio, llamar la atención del lector en cuanto a este *deber y atribución mayor* de todo Presidente con cada respectivo Ministro, ya que se trata de una de las omisiones recurrentes que más daño han causado al país, a pobres y ricos, por la simple razón

respaldada en evidencia empírica observable y medible no sólo en numerosos informes de la Contraloría de la República sino en denuncias y análisis periodísticos durante décadas, y más recientemente en los análisis especializados del Informe Estado de la Nación y, más aún, en declaraciones frecuentes de los mismos Presidentes de la República en los últimos veinte años de que "no se puede gobernar por el marasmo de leyes y reglamentos" producidos en el país.

50. Estas cosas se dicen sin que nadie confronte la verdadera realidad de tan descarnada aseveración: si cada Presidente con sus respectivos ministros ejercieran consistente, coherente y comprometidamente esta única atribución constitucional, le habrían proporcionado a Costa Rica un verdadero liderazgo movilizador y un sistema de tutelaje y correcta administración de ese andamiaje legal que obviamente, sin un manejo racional, razonable, unitario e integral, sólo desorden y caos provoca desde su mismo inicio.

51. Además de ello, el país ha sido negligente e indolente en vigilar que cada Presidente y Ministro tutelara y administrara ese complejo andamiaje legal recurriendo a conceptos perfeccionados en el país como *sectores de actividad* y *regiones de desarrollo* en el ámbito de conceptos mayores como dirección y planificación, según el sólido soporte legal derivado de la Ley General de la Administración de 1978 tal y como veremos abajo, y de la Ley de Planificación Nacional de 1974, como también se verá abajo.

52. Tales conceptos y sus diversos mecanismos asociados en el mejor diseño costarricense impulsado desde la entonces OFIPLAN desde 1975, estaban llamados – y siguen estándolo en nuestro informado criterio- a posibilitar un ordenado y efectivo ejercicio de ésta y otras atribuciones del Gobierno de la República en manos del así denominado Poder Ejecutivo, o sea el Presidente con cada Ministro.

53. Pero, el país –y nos referimos a todos en el país– también le ha dado la espalda a estos conceptos y mecanismos, y entonces nadie autorizado ha sabido exigir del Gobierno el cumplimiento de semejante atribución o el cobro de responsabilidad por los efectos visibles y dañinos de su incumplimiento reiterado y grave por todos. La Contraloría de la República hasta el 2006 empezó a darle relevancia a estos enfoques y mecanismos en sus fiscalizaciones y auditorías, pero aún con mucha timidez y debilidad cognoscitiva, y la Defensoría de los Habitantes simplemente sigue ignorándolos en su esencial labor de defender los derechos de los habitantes actuando preventiva y estratégicamente con respecto al Gobierno de la República en la figura superior de ese órgano constitucional llamado Poder Ejecutivo.

54. Peor aun es la situación cuando se analizan los restantes incisos de ese artículo 140, y otros que a juicio nuestro constituyen un marco referencial idóneo y viable para el excelente Gobierno. Abajo, precisamente, abordamos el tema de manera específica.

55. En cuanto a los derechos del habitante que configuran un modelo-país, reconozca el lector ahora y analice con respaldo en el Anexo 1, los siguientes artículos constitucionales, los cuales no pretenden dar la visión exhaustiva de derechos sino de algunos de los más relevantes, bajo la tesis de que los derechos están allí taxativamente definidos, ninguno menos importante que el otro aunque al menos tres de ellos son considerados por el suscrito investigador como los *macro artículos* que permiten entender el rico sustento histórico e ideológico de estos derechos, o sea del modelo-país adoptado en la Constitución de 1949, con proveniencia de las mayores contribuciones del socialismo democrático, de la doctrina social de la Iglesia Católica y del liberalismo histórico que forjó las bases del Estado moderno en Europa.

Artículo 46 (**máximo referente del liberalismo histórico**), prohíbe los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, mas también asegura el derecho que tienen los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

Artículo 50 (**máximo referente del socialismo democrático**), el cual consagra la obligación del Estado concomitante con el modelo-país consagrado en la misma Constitución Política, de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Contempla, además, la legitimidad de toda persona para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para **reclamar la reparación del daño causado**. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho, y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Artículo 74 (**máximo referente de la doctrina social de la Iglesia Católica**), declara irrenunciables los derechos y beneficios a que el Capítulo Unico del Título V Derechos y Garantías Sociales, se refiere. Agrega que su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley, y que serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.

Derechos del habitante: artículos 10, 11, 27, 28, 33, 46, 50, 51, 55, 56, 64, 65, 67, 72, 73, 74, 77, 78, 82, 83, 95, 98.

56. El lector puede revisar los contenidos de estos artículos en Anexo 1, o en la Constitución Política misma, y proseguir luego con la lectura del presente estudio.

57. Es esencial que el costarricense y en particular docentes y estudiantes universitarios reconozcan que este conjunto de derechos, más otros no consignados aquí, constituyen en la mejor de las teorías sociales y de la praxis funcional en un sistema político, *una forma o figura que se pretende obtener en la ejecución de una obra o en otra cosa... dispositivo teórico o práctico que permite la determinación de los valores de las magnitudes no medibles directamente en un sistema automático* (Salvat Básico, Diccionario Enciclopédico, 1985). No se trata de un modelo matemático o estadístico, sino sociopolítico, tal y como se enuncia en este mismo párrafo.

58. El mismo se caracteriza por un conjunto articulado de derechos que se consignan separadamente porque no se ha inventado en el mundo aun, una concepción operativa que pueda sintetizar a nivel de políticas y prestaciones específicas derivadas de ella, la satisfacción de la totalidad de las necesidades de los habitantes de un país. La noción de la norma constitucional superior de *producir con bienestar y de Estado unitario e integral* en el claro espíritu y letra del artículo 50, ciertamente constituye desde el punto de vista conceptual y organizativo, lo más aproximado a una unidad institucional a la que la Constitución le encarga la tutela y administración del desarrollo de la población del país.

59. Pero, en la praxis, hay enunciaciones constitucionales que se verán abajo y que son de máxima racionalidad en cuanto a la subdivisión obvia y necesaria del trabajo entre Poderes de ese Estado y entre dependencias dentro de cada Poder, como es el caso de ministerios y entes descentralizados de nivel nacional concebidos para compartir esa enorme misión de tutelar y administrar los derechos de los habitantes a través de entes especializados en cada uno de ellos, y a nivel local las municipalidades como "Gobierno del cantón".

60. Al constituir ese conjunto de derechos un **macro parámetro** del tipo de sociedad que se desea para Costa Rica, se está inevitablemente ante un orden de cosas que tiene que ser visto por todos de manera unitaria e integral, o sea en su total conjunto, pues cada derecho se interrelaciona con los demás de maneras directas e indirectas.

61. Sin embargo, la discusión frecuente sobre tales derechos, cuando se da, es aleatoria, unilateral sobre alguno de ellos según el interés del analista o del jerarca político o de los funcionarios que lo apoyan en diagnósticos y diseño de estrategias, políticas o programas de acción. Y, así se visualiza, asigna y ejecuta el voluminoso gasto público efectivamente asociado a éstos, sin que jerarcas, ejecutores y fiscalizadores internos y externos a cada ministerio y ente público, o municipalidad, tengan la menor noción de que para diagnosticar una situación de su incumbencia disciplinaria o especializada, y peor aun para proponer diseños de soluciones, tienen que estar, de partida, en condiciones de identificar al menos las interacciones más relevantes que ese derecho constitucional de su incumbencia política y administrativa tiene con otros asociados directamente, o inclusive marginalmente (educación con salud y trabajo, y derechos de los niños, adolescentes y sus padres, con vivienda y lucha contra la pobreza).

62. La pregunta obvia a hacer ante este panorama, es: ¿cuál partido, centro de estudio, medio de comunicación, Gobierno, institución, habitante, colegio profesional, cámara empresarial y sindicato, parte de este reconocimiento filosófico-ideológico del modelo-país contenido en nuestra propia y vigente Constitución Política? Según nuestras observaciones y estudios, nadie. Lo cual nos lleva inexorablemente a argumentar que palabras tales como rendición de cuentas y transparencia son de uso común por tantos, pero no de praxis consuetudinaria.

63. Y, sobre todo, son palabras que muchos utilizan pretendiendo mostrar conocimiento y *expertise*, inclusive a nivel legislativo en variados proyectos sobre “sistemas de rendición de cuentas y transparencia” que, de inicio, dan la espalda a este marco constitucional, llegando al extremo algunos especialistas y académicos de denunciar que el “artículo 11” de la Constitución sobre rendición de cuentas por ministros –individualmente considerados, nunca como “rectores sectoriales”- exige una legislación que desarrolle el “principio” contenido en aquél, sin reconocer que esa normativa superior ya existe en la misma Constitución y en aquellas dos o tres leyes superiores que en este estudio hemos referido en materias de dirección, planificación y presupuestos públicos, tal y como demostraremos fuera de toda duda razonable o escepticismo, en la sección correspondiente sobre la normativa para el “excelente Gobierno”.

64. Si aquellos proyectos sobre esta materia pasaran (tenemos en mente un proyecto de semejante índole promovido por el PAC en la Administración anterior (2002/2006), ocurriría lo que ha ocurrido con tanta otra legislación que ignora la *conexividad* normativa entre leyes previamente promulgadas de distinta jerarquía y competencialidad: se crearían nuevos órganos, mecanismos y procedimientos que en conjunto harían totalmente inefectiva la buena intención de legisladores desinformados o imprevistos, agregando así al real marasmo legal que caracteriza al país pero por desatender aquel marco superior que sí permite *plena gobernabilidad*.

65. El presente estudio pasa a analizar de manera lógica, lo que se ha dicho previamente que es un modelo de Estado de excelencia. El lector puede estar seguro de que en este campo tampoco el país ha visto discusiones de ningún tipo, salvo las proporcionadas en nuestros textos y publicaciones varias, que reconozcan la existencia de tal modelo. A las pruebas,

sin embargo, nos remitimos en la sección que sigue.

3. El Estado unitario y eficaz en la concepción constitucional y en la exigible praxis cotidiana

66. Todo lo anteriormente expuesto quedaría infundamentado si no se demuestra, dentro de la idea de este estudio, que además de enunciaciones claras sobre un modelo-país solidario y de bienestar, la Constitución Política y unas cuantas leyes superiores a aquéllas de ministerios y entes autónomos o al mismo Código Municipal, establecen un necesario y convergente modelo de Estado. Según nuestros estudios y enfoques, ese *modelo* ha dado posibilidad todo este tiempo desde 1949 para un desempeño de excelencia, o sea plenamente eficaz, de toda la institucionalidad asociada sobre todo bajo la dirección política superior del Poder Ejecutivo en su total conjunto y en cada ramo o sector o campo de actividad en que siempre ha sido posible y necesario identificar agrupaciones de ministerios y entes autónomos con objetivos y actividades comunes, o sea de interés para poblaciones homogéneas según sus necesidades manifiestas y separadamente consideradas: en educación, salud, trabajo, bienestar social, seguridad ciudadana, en materia ambiental y de recursos naturales, en infraestructura y vialidad públicas y para facilitar la exportación e importación de bienes, en desarrollo agropecuario, industrial y comercial, en financiamiento bancario, desarrollo turístico, y en todo otro campo que el lector considere importante señalar.

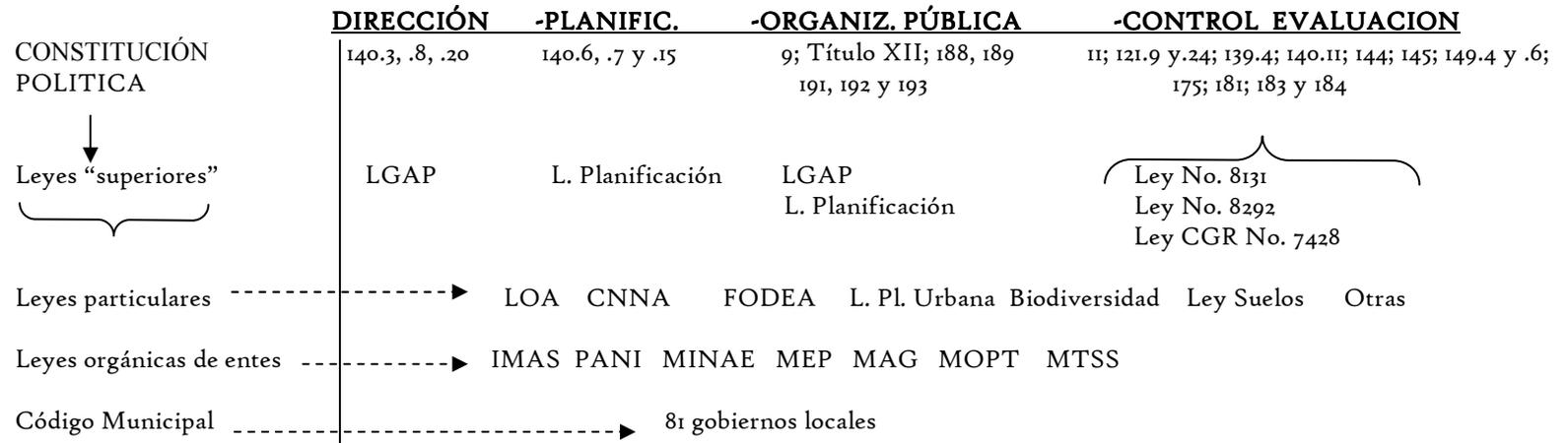
67. Se dijo arriba que, no importa la división entre Poderes, el Estado sólo debe y puede ser concebido como una *macro entidad unitaria e integral*. Es la necesaria división del trabajo y especialización de funciones, lo que lleva a identificar Poderes como tales, y dentro de éstos a distintas modalidades organizativas para asumir competencias y actividades que permitan realizar la *gran conversión* que el

sistema político prevaleciente debe permitir entre demandas producto de necesidades ciudadanas, de acuerdo al pleno derecho a un Estado unitario que la Constitución les otorga a los habitantes.

68. La Constitución, así, no deja desatendida esta esencial *conexión* entre la norma y la praxis, entre el derecho concedido y la obligación precisa del Estado y sus Poderes para satisfacerlos con *concierto*, o sea con armonía y eficacia institucional e interinstitucional.

69. El suscrito investigador ha diseñado un esquema gráfico que permite articular y replantear diversos factores relevantes proporcionados bajo distintos enfoques y circunstancias históricas y sociopolíticas de la literatura administrativa, política, sociológica y jurídica.

Véase el esquema 2.



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.

70. Explicación del concepto. 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, LGAP, 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, el Estado actúe con visión unitaria, integral y con un desempeño de excelencia. Además, del Artículo 140 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 jefes y funcionarios por malas o inoportunas decisiones y directrices, incumplimientos de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo o de programas y proyectos, **y el rol por excelencia que se otorga a la Contraloría de la República para fiscalizar** con fundamento constitucional dicha gestión, se puede inferir de manera seria cómo los grandes 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 IICE sobre programas de partidos (enero, 2006). El lector puede acudir al Anexo 4 para ver la síntesis de ese estudio.

71. El primer ámbito de ordenamiento teórico-conceptual lo derivamos por construcción propia de la literatura especializada, y es el referente al del *proceso político-administrativo* que, inspirado en los planteamientos originales de ingenieros administrativistas como Gulick y Fayol (norteamericano y francés, respectivamente) a principios del siglo pasado, nos permite fundamentar con gran rigurosidad la naturaleza de los procesos políticos e institucionales/administrativos que toman lugar en el contexto de un aparato estatal y, sobre todo, gubernativo, en su relevante y determinativa función mayor de *conducir* el desarrollo de un país, sea éste altamente desarrollado o uno en proceso de desarrollo.

72. Este concepto de proceso político-administrativo, permite proporcionar a todo analista de cualquier disciplina universitaria, o inclusive al habitante con buen sentido común y deseos de ser más riguroso en su exigencia de cuentas sobre el Gobierno, un marco referencial claro en cuanto a cuáles son las grandes competencias que corresponden a quienes tienen obligaciones y atribuciones de ejercer en el mejor interés público de los habitantes de un país, la mejor tutela y administración de los derechos de los habitantes a través del engranaje institucional que la propia Constitución Política del país ha dispuesto para tal propósito.

73. Es así como pudimos resolver hace tres décadas, la disyuntiva conceptual que muchos aun se plantean en América Latina e inclusive en esos otros países de donde tomamos teoría y modelos, mas no prácticas reales: ¿qué viene primero, dirigir o planificar? Nuestra respuesta de entonces sigue siendo válida hoy, pues el

sistema político y la institucionalidad asociada no son “plantas de ensamblaje” donde los ingenieros en efecto pueden primero, sin haber recibido más orden de sus superiores que “diseñenme un sistema que me permita producir autos de principio a fin”, diseñar efectivamente una planta de ensamblaje con todas las previsiones posibles que permitan una producción eficaz del bien deseado, y con el nivel de costos más favorable o bajo posible para el empresario.

74. Pero, obsérvese que aun en este ejemplo el ingeniero se activa una vez que alguien con capacidad de decisión superior le indica qué debe diseñar. Esto es toma de decisiones, parte del concepto, competencia y proceso de dirigir, lo cual significa entender que aun un empresario enfrentado a una inversión y a una decisión o conjunto de ellas sobre cómo invertir sus dineros y energías, y sólo por su posición superior de responsabilidad inicial y última de orientar o decidir el proceso que sigue tiene como parte de su competencia de dirección, que pensar, repensar, proyectar, e inclusive soñar con lo que desea en términos de escenarios posibles y alternativos, y en ello no está estrictamente “planificando” como sí lo tiene que hacer luego, con gran especialización, el ingeniero. Quien dirige a nivel superior la organización, es nuestra tesis, por su posición superior de responsabilidad inicial y última en la determinación de cómo asigna los recursos suyos o puestos en sus manos por otros inversionistas, tiene que desplegar su máxima potestad de dirección integral sobre recursos, individuos y procesos bajo su responsabilidad, tomando decisiones sobre la base de lo que pueda planear, organizar, coordinar, controlar y evaluar anticipada y preventivamente, y durante el proceso de producción.

75. Con mucha más razón, en un sistema político e institucional en cualquier país latinoamericano un Presidente de la República debe asumir primeramente su competencia y obligación de dirigir el país. Si lo hace planificada y organizadamente, y si coordina la labor del conjunto de esa institucionalidad compleja bajo su mando político directo, y si además ejercita las competencias y funciones concomitantes de controlar y evaluar el desempeño de todos y los resultados que están generando, entonces se

estará ante un Mandatario responsable y ciertamente exitoso. Y, con su éxito, viene el éxito del país y de su población.

76. Si esto se comprende en el esquema gráfico ofrecido arriba, entonces gran parte de nuestro esfuerzo en el presente estudio estará ya satisfecho, pues el lector comprenderá que a un Presidente, a sus Ministros, a ambos actuando conjuntamente, a cada junta directiva de ente autónomo, a presidentes ejecutivos y gerentes superiores, y a toda la plana directiva que les apoyan en cada ministerio o ente autónomo, y a cada Concejo Municipal y Alcalde, se les debe ya valorar y se les debe exigir cuentas precisas, por el ejercicio preciso de estas competencias mayores que sí les permiten gobernar y administrar con eficacia.

77. Comprenderá el lector también, que el ejercicio del poder político legitimado institucionalmente en la Constitución y en diversas leyes concomitantes y conexas que perfeccionan esas normas superiores, tiene “nombres y apellidos” y no puede el asunto quedar sujeto a explicaciones aleatorias o furtivas de esos jerarcas: estos tienen que explicar cómo ejercen su competencia superior que sí lo permite todo; o sea, cómo dirigen, cuál es su estrategia de dirección o conducción de los procesos, recursos e instituciones públicos puestos bajo su mando político superior; y cómo en ello convergen leyes como la Ley General de la Administración Pública con su régimen de *dirección interorgánica* según se verá abajo.

78. También tendrá claro el lector que un Presidente y todo otro jerarca, tienen que dar cuentas sobre cómo *planifica y organiza* la labor de Gobierno en su total conjunto, y entonces aquí tendrían que dar cuentas de cómo visualiza y aplica los esquemas nacionales disponibles de *sectores de actividad y ministros rectores de estos, y regiones de desarrollo y participación sistemática y continua de las poblaciones para concertar visiones, estrategias y políticas, además de programas y acciones gubernativas, civiles y municipales* en su estrategia de dirección o conducción gubernativa.

79. En última instancia, tendrían los partidos políticos que reconocer este marco referencial superior para el excelente gobierno, que nunca

han reconocido, y diseñar una *estrategia integral de conducción* que transmita a los electores cuán informados y responsables son en esta materia determinativa del grado de éxito de cualquier oferta electoral que presenten cada cuatro años, y cómo dicha estrategia estaría siendo asimilada por sus candidatos a la Presidencia y a Vicepresidentes, y cómo se asegurará su debida asimilación por todos aquellos que aspiran a ser ministros, presidentes ejecutivos, miembros de juntas directivas, gerentes; y, sobre todo, cómo la aplicarán o exigirán de todos los demás cuadros de jefatura de todo ministerio, institución y municipalidad, que al día de hoy no tienen ese marco referencial superior como respaldo para ejercer las competencias y funciones que cada cargo de jefatura pone, naturalmente, en sus manos: *administrar* efectiva y responsablemente los bienes y procesos públicos bajo un juramento constitucional tan ineludible como claro y concreto.

80. Pero, si partidos y otros habitantes del país se resisten a reconocer lo anterior, **se ganará mucho si sólo los académicos dedicados a docencia e investigación al menos en toda universidad pública**, lo entienden e incorporan en sus labores diarias de formación e investigación de situaciones nacionales e internacionales que sin duda alguna adquirirán distintas, más ricas y profundas dimensiones en cuanto a complejidad y articulaciones de los fenómenos estudiados o sistematizados hoy día bajo presunciones más ingenuas o simplistas, o meramente asumiéndose los análisis y prospecciones teóricas que vienen en todo texto foráneo –especialmente en Ciencias Sociales– con que tanto docente e investigador nacional se casa o liga una vez que lo ha leído durante su carrera aquí o en el extranjero, sin importar, repetimos, que esos textos no fueron producidos en el ámbito de la realidad costarricense que hemos develado en el presente estudio.

81. Un segundo ámbito de ordenamiento teórico-conceptual derivado del esquema gráfico proporcionado previamente, corresponde al de la identificación y jerarquización del ordenamiento jurídico que *conexivamente* constituye un verdadero **sistema normativo de legalidad para el desarrollo integral** del país, partiendo de la Constitución Política en el ápice de este sistema normativo y siguiendo con unas pocas leyes

“superiores” que regulan y ordenan la naturaleza de los procesos y actores responsables de estos, que en el campo de la dirección gubernativa integral, la planificación, la organización, el control y la evaluación de sus desempeños y resultados reales y concretos, perfeccionan esas normas constitucionales y están tan vigentes como inaplicadas desde su promulgación misma, lo cual constituye una falta grave de incumplimiento de deberes por tantos, incluidos los organismos fiscalizadores que no han querido reconocerlo y exigirlo desde hace tres décadas.⁹

Se trata, como podrá verificarlo el lector de manera inmediata y sencilla en **Anexo 2**, de un conjunto articulado de normas que constituyen un verdadero sistema normativo que ha permitido todo este tiempo desde 1974 en que se dio la nueva Ley de Planificación Nacional, gobiernos de excelencia, no aleatorios, improvisados, caprichosos y arbitrarios según el talante o grado de desinformación de cada Presidente con la complicidad notoria, insistimos, de sus partidos políticos.

82. Están luego, en un nivel de mayor especificidad, varias *leyes sectoriales* que siendo excelentes y avanzadas en el ámbito latinoamericano, han sido promulgadas en su momento para adherirse a corrientes mundiales de organismos internacionales o a grupos internos de presión, pero que han sido desde entonces omitidas o desatendidas inclusive por quienes tuvieron interés o responsabilidad de promulgarlas. Los gobiernos, así, han sido omisos en su instrumentación articulada y eficaz

⁹ Nuestros propios textos de diversa índole, y artículos en página 15 del periódico La Nación, así lo atestiguan de manera inobjetable sin que nunca hayamos tenido una sola respuesta, o explicación, por parte de la Contraloría o de la Defensoría, aunque vemos por parte de aquélla la asunción desde fines del 2006 de la mayoría de enfoques basados en nuestro trabajo de años, aplicados con timidez o debilidades teórico-conceptuales y metodológicas, pero aplicados al fin, en diversos estudios y auditorías realizadas en distintas áreas de ese organismo con respecto al sector público, que esperamos enderecen las muchas malas prácticas de gestión pública derivadas de esa carencia de compromiso de visión y desempeño por parte de gobernantes y tantos funcionarios, según esas normas superiores que nos esmeramos en referir en el presente estudio.

por cuanto, según se demostró arriba, tampoco han tomado en serio el juramento constitucional del artículo 194 y la consecuente competencia y obligación referida del artículo 140 inciso 3 de *velar por la exacta ejecución de las leyes*. Pero, ahí están estas leyes excelentes que sí racionalizan las situaciones normadas en distintos campos de actividad.

83. Si se les acepta y entiende como proponemos en este estudio, comprenderá el lector el por qué de nuestro optimismo de que este país sí puede aun funcionar mucho mejor, inclusive sin cambio de Constitución aun, y que en ello los especialistas investigadores y docentes formadores de las actuales y nuevas generaciones de profesionales en todo campo disciplinario en nuestra Universidad de Costa Rica y en toda otra, estarían prestándole un excepcional servicio al país, pero haciéndolo como manda ni más ni menos nuestro propio Estatuto Orgánico.¹⁰ El presente estudio aspira a ser un marco movilizador convincente para todos hacia este superior propósito.

84. Téngase presente, además, que en esta jerarquización normativa vienen luego las leyes de ministerios e instituciones, y el propio Código Municipal, debidamente subordinadas a aquellas otras. Téngase claro además, que en conjunto todo este marco debe constituir el objeto de *ordenamiento de la actividad, y de los tipos de medios y metas* de que habla la LGAP en su artículo 99, tal y como se verá abajo.

85. Si esto se tiene claro, se sabrá entonces que una *política pública* no es lo que al especialista del ramo se le ocurra según la literatura de su preferencia, inclusive si ésta es de autores nacionales. Si estos, es el punto, no reconocen lo que aquí argumentamos, están también perdiendo de vista la ilegitimidad en que caen cuando recomiendan cómo formular políticas públicas bajo parámetros especializados que no por venir de fuentes intelectuales reconocidas hasta mundialmente según el campo de actividad, dejan de ser espurias y perniciosas para los mejores intereses nacionales pues lo que hacen es, ni más ni menos, que alejar a nuestros analistas y decisores, y peor aún nuestros

planificadores, de un sustento legal-conceptual tan sólido como el que dicha LGAP en ese artículo 99, proporciona sobre qué es o debe ser entendido y considerado como *política pública*, tendiendo de paso el puente para la superación necesaria de la Torre de Babel que hoy distingue el universo de políticas públicas nacionales –pero también en América Latina y hasta en los países altamente desarrollados– según el interés y peso político o tecnocrático del especialista que las propone o define.

86. La discusión que sigue tiene que ser forzosamente, en nuestro marco teórico-conceptual, sobre *políticas públicas* pues es en éstas como se materializa o no todo lo dicho o argumentado hasta este punto en este estudio. Pasemos a ello para la mejor comprensión integral de cómo el modelo-país en la Constitución Política adquiere una fisonomía y una funcionalidad, viables y necesarias.

4. Políticas públicas como movilizadoras y delimitantes del gasto público

87. El concepto de política pública ha sido extremadamente sobredimensionado en las últimas dos décadas, sin que la mayoría de especialistas o analistas proporcionen una definición válida y generalmente aceptada de lo que debe entenderse por ello, lo cual ha llevado a que todo especialista de cualquier disciplina aplique sus propios criterios particulares y se de a la tarea de diseñar o proponer “políticas” para consideración de sus superiores, y a que estos, sin criterio ni concepción, proceda a aprobarlas formalmente. La Ley General de la Administración Pública, a nuestro juicio, proporciona una relevante definición de lo que hemos de entender, en toda disciplina, por política pública, para beneficio de políticos, jerarcas, funcionarios de todo nivel y, por supuesto, del habitante.

Presentamos en esta sección nuestra propuesta original sobre este crucial tema.

¹⁰ De nuevo, nos referimos a los artículos 3, 4 y 5, principalmente.

Esquema 3:

Ámbito nacional-PND



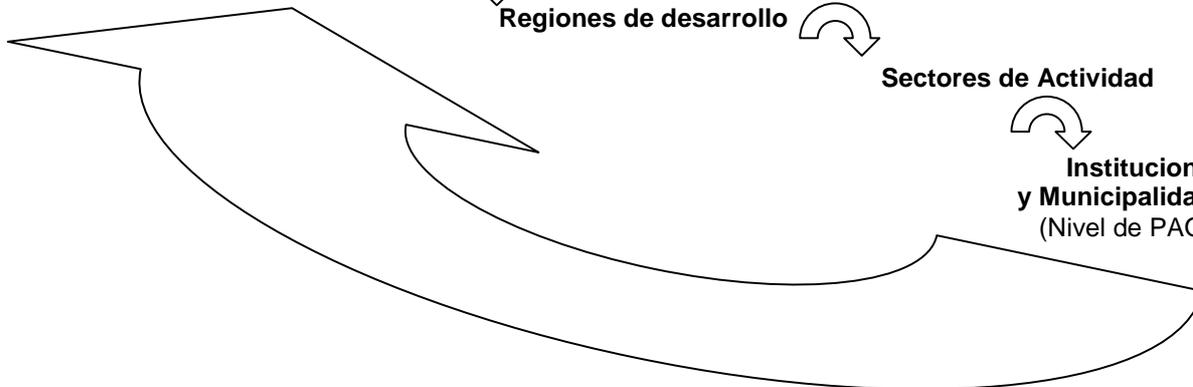
Regiones de desarrollo



Sectores de Actividad



**Instituciones
y Municipalidades
(Nivel de PAOs)**



¹¹ En nuestro libro de 1980, *Administración Pública*, EUCR, elaboramos amplia y novedosamente sobre este marco teórico conceptual para entender los procesos políticos y públicos que caracterizaban el fenómeno del desarrollo en Costa Rica. OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, lo había elevado a nivel de posición oficial en varios documentos publicados bajo nuestra autoría desde el *Plan Global de Reforma Administrativa* de 1976, siendo entonces el suscrito Director de la División de Planes y Política Administrativa. También está el documento de la entonces Serie de Estudios Técnicos, *Planificación socioeconómica en Costa Rica*, No. 15, OFIPLAN, 1977, en el que se abordó en detalle la sustentación teórica conceptual de este planteamiento que hoy presentamos en esta sección, seguros como estamos de que el mismo requiere y justifica aun una reivindicación plena ya que no se ha aplicado plenamente en el país y, en su ausencia, no ha habido un enfoque y una praxis que hayan superado o vuelto innecesario este “viejo” enfoque costarricense. La Contraloría de la República, en su dictamen DFOE-SAF-21-07 del 21 de diciembre 2007, ofrece un recuento muy sintético y ligero sobre este esquema pero sin atribuirnos plenamente la fuente, como ha ocurrido en tantos otros momentos en años recientes; pero, peor aun, sin interpretarlo de manera plena y profunda, de manera que lo transmitido en dicho dictamen técnico no enriquece mayor cosa la visión del funcionario público y menos del político, sobre la riqueza de esta concepción costarricense sobre dirección y planificación con énfasis en políticas públicas. **Lo positivo es que al menos viene a reconocer la Contraloría la existencia y bondades para el país de ese esquema nacional, después de 30 años de simplemente ignorarlo.**

La Constitución declara los derechos del habitante y las pautas mayores que han de distinguir al Estado, sus instituciones y al sistema político mismo en la mejor ejercitación de unas competencias también mayores, para lograr la traducción de aquéllos en realidades sociopolíticas y materiales para el habitante del país.

Las leyes, por su lado, permiten la reglamentación de esos derechos y pautas mayores en la Constitución, para lograr el desempeño y comportamiento grupal y particular de los habitantes con miras a producir un estado de situación de la colectividad toda, de mucho mayor bienestar.

Las políticas públicas constituyen, en el plano lógico de nuestro ordenamiento conceptual y orgánico de un sistema político institucional en régimen democrático, las máximas definiciones *subjetivas* en que incurrir, o han de incurrir, las distintas autoridades gubernativas para materializar funcional y fácticamente esas leyes. Por ser subjetivas, además, **deben razonable y deseablemente** responder a criterios o parámetros de diseño y contenido que las ubiquen o contengan dentro de los términos superiores de la ley, pues **es frecuente que entre las leyes y la formulación de políticas públicas se dé un salto injustificado que hace a funcionarios y administrados perder de vista la simpleza y especificidad de los derechos** objeto de regulación en las leyes, lo cual lleva a frecuentes distorsiones o acciones reales que se alejan de esos derechos así normados cuando se llega al plano de diseñar políticas en todo campo.

Es en este sentido que la Ley General de la Administración Pública cobra una dimensión de garantía para la supervivencia del sistema jurídico que modela un país-bienestar en la Constitución Política y en el ordenamiento legal que lo perfecciona.

88. No debe perderse nunca de vista por nadie, en particular por los ciudadanos como tales y por los órganos fiscalizadores de la Administración Pública y por la misma Asamblea Legislativa en su labor de control político sobre ésta, las disposiciones en el Libro Primero, Título Primero, Capítulo Único de dicha LGAP, sobre

todo los artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 16, todos los cuales garantizan racionalidad, reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, y el debido respeto a los derechos e intereses del particular, sobre todo según lo establece sin ambigüedades el Artículo 19, inciso 1: *El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.*

89. De igual relevancia estratégica es el Artículo 10 inciso 1. que establece dos conceptos totalmente ignorados por tantos en el diseño de políticas públicas o de normas administrativas que buscan regular el comportamiento del habitante: *1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular;* *2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.* De aquí nuestra insistencia histórica en cuanto a la interpretación y administración articulada en que todos deben incurrir con respecto a estas varias leyes generales o superiores sobre dirección y planificación en particular, pues lo contrario -su manejo unilateral- no producirá el efecto agregativo que ellas están llamadas a generar en los procesos públicos asociados.

90. Toda política pública en este contexto mayor, además, debe encontrar sustento para su eficacia real en la asignación o utilización de recursos presupuestarios que la materialicen; y viceversa: todo recurso presupuestario debe responder a una política pública dirigida claramente a resolver problemas desde la óptica de los derechos de los habitantes consagrados en la CP, no importa cuál institución se tenga frente al escrutinio del analista, o del ciudadano. **De lo contrario, se da ese salto mayor referido atrás, que desconecta la declaración constitucional de derechos, del desempeño institucional y de los mismos ciudadanos, para lograr aquellos.**

91. Este esquema gráfico anterior, permite abordar más profunda y justamente el análisis y valoración de la funcionalidad del sistema político esquematizado en el esquema gráfico

sobre modelos políticos al inicio de este Capítulo, a través del concepto de POLÍTICA PÚBLICA, o sea el concepto clave que con sustento en el Art. 99 de la Ley General de la Administración Pública (ordenamiento de la ACTIVIDAD –no los actos- de los órganos dirigidos, a través de la imposición presidencial o ministerial vía DIRECTRICES de las METAS y TIPOS DE MEDIOS) permite vislumbrar que ese modelo de sistema político, de país y de Estado, y la institucionalidad y derechos y deberes consignados en el mismo según la CP, debe ser llevado a la praxis. Y, que ello puede lograrse a través de una labor constante de análisis de problemas y de toma de decisiones que los gobernantes y sus equipos de colaboradores inmediatos y mediatos, incluidos funcionarios públicos de todo nivel, tienen que desplegar todos los días del año, año tras año, para materializar en la praxis dichos modelos constitucionalmente delineados a través de instituciones, recursos y procesos perfeccionados en las leyes que vienen a reglamentar o materializar dicha CP.

92. **Las políticas públicas así conceptuadas en este marco referencial, son las que deben dar motivación o justificación y sustento a los procesos subordinados o instrumentales de asignación y ejecución del voluminoso gasto público** que caracteriza al Estado y sus instituciones, todas y cada una de ellas en el ámbito territorial y sociopolítico en que deben proyectarse para cumplir eficazmente con su respectiva misión legalmente normada, pero con visión unitaria en el mejor espíritu y letra del Artículo 50 de la CP.

93. Si bien las leyes determinan, como también se anticipó atrás, los objetivos generales y las grandes asignaciones económicas y regulatorias, no serían instrumentables si no es a través de un proceso más afinado de determinación particular de las necesidades de o demandas de los grupos poblacionales a atender, en cuáles ámbitos territoriales precisos se ubican y en qué tiempos, condiciones, simultaneidad y prioridades no previstas en las leyes. **De aquí surge la necesidad de que las políticas públicas se motiven o justifiquen en el marco legal vigente, pero éste articuladamente interpretado tal y como ordena el Art. 10 de la LGAP transcrito arriba.**

94. **Es en los ámbitos nacional, regional, sectorial o institucional,** donde es posible identificar sin confusiones cuáles actores participan –o deben participar- en dichos procesos de manera directa e indirecta, pues tanto ellos en lo particular como sus respectivos interlocutores cuando se trata de ciudadanos o personas organizadas en grupos de interés, se ubican en esos distintos ámbitos con objetivos y expectativas particulares que no son siempre bien articuladas o planteadas por supuestos *representantes* ubicados en ámbitos diferentes.

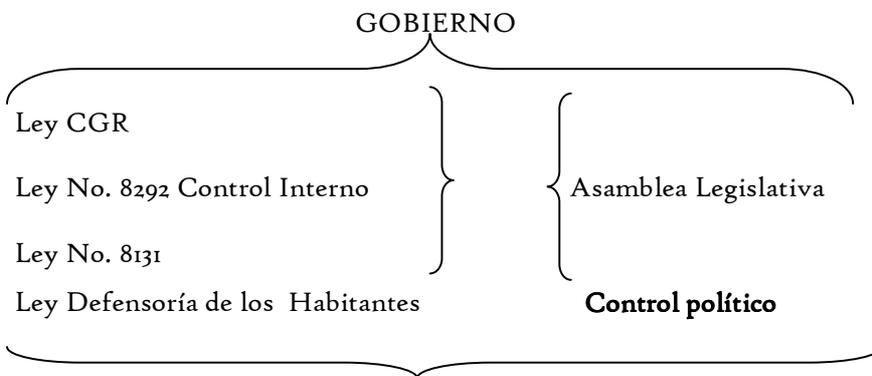
95. En adición, leyes como la de Planificación Nacional, el Código de Niñez y Adolescencia, las leyes de Suelos, de Diversidad Biológica, Forestal, de Vida Silvestre, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Planificación Urbana, el mismo Código Municipal, y muchas otras, disponen normas y parámetros precisos para **organizar y dar participación directa y protagónica a segmentos de la sociedad civil, sin que prácticamente ninguna haya sido cumplida** de manera integral, negando así esa participación ciudadana que tanto se reclama hoy día y que ha estado normada desde hace tantos años y en tantos campos de actividad, sin que nadie denuncie o exija del Gobierno o ante la Sala Constitucional, o sin que la Contraloría misma y la Defensoría como tales, le hayan dedicado especial atención a esto a sabiendas del impacto que tendría sobre los procesos de asignación y ejecución del gasto público en ámbitos regionales, cantonales, distritales, de cuencas hidrográficas y de asentamientos humanos específicos.

96. **Sigue entender que esos procesos de políticas públicas no se pueden dar en un vacío jurídico e institucional,** sino que están –o deben estar- supeditados al principio de LEGALIDAD en nuestro régimen de Derecho, lo cual significa que es esencial que quienes toman decisiones de todo tipo, o quienes los asesoran o presionan por tales decisiones, tengan claro que hay toda una normativa constitucional, legal y reglamentaria que observar, tal y como se enseña en el siguiente Esquema gráfico, abajo.

97. **Las debilidades analíticas propias de otros informes o centros de estudio sobre estos problemas,** radican en que logran sistematizar

múltiples y sólidas informaciones cuantitativas sobre problemas, y a veces inclusive transmiten análisis cualitativos sobre el por qué de las mismas, pero con una visión bastante aleatoria o unilateral según el fenómeno objeto de análisis.

98. Muy poco arrojan ellos interpretaciones solventes y articuladas que contemplen el peso de los factores propios de la funcionalidad del sistema político referida previamente en este estudio; es decir, cómo además de datos cuantitativos sobre pobreza, deforestación, contaminación, infraestructura vial y portuaria dañada o limitada, índices de producción y productividad industrial, agropecuaria y comercial, y tantos otros, se requiere identificar con claridad y precisión cómo inciden en todo ello los factores políticos e institucionales propios del sistema central y presidencialista, de la representación y participación ciudadanas, de los partidos y grupos de interés, del sistema electoral mismo, y de los parámetros e instrumentos constitucionales y legales puestos a disposición de quienes gobiernan, mas también de quienes fiscalizan a quienes gobiernan para que lo hagan muy bien, ya que **todo esto implica y exige una visión y un comportamiento**
Esquema 4:



Partidos políticos, grupos de interés y ciudadanos demandan, o ejercen, una fiscalización proactiva directamente sobre el Gobierno o a través de estos órganos

100. Este esquema gráfico toma debida nota de cómo la exigencia y rendición de cuentas están en Costa Rica normadas en leyes concretas a las que se les ha dado también la espalda desde hace años, y que nadie aplica ni unilateral ni unitariamente.

101. La pretensión en la aplicación de este concepto, es muy clara: **todo lo anteriormente**

distintos aunque sistémicos de todos esos actores, según se ubiquen ellos en el ámbito nacional/global de las decisiones y acciones que normalmente dan origen al “resto” de decisiones y acciones hacia abajo –pero que deben tener capacidad para captar iniciativas o mensajes desde abajo-, o sea en los ámbitos regional, sectorial e institucional, de manera que el aparato administrativo gubernativo pueda funcionar como un conjunto unitario y articulado, o sea como un sistema integrado, no importa cuántas instituciones y funcionarios intervengan en esos procesos.

99. **No tomar todo esto en cuenta, es incurrir en análisis aleatorios o coyunturales**, perdiendo de vista cómo en realidad son las praxis políticas e institucionales aquí referidas sobre todo en materia de gestión pública y de sus factores condicionantes o determinativos las que malogran el modelo de país solidario y bienestar normado en la CP. Abajo se mostrará esta situación ejemplificativamente.

5. Fiscalización integral de la gestión pública y social

enunciado en términos del déficit o disfuncionalidad que el actual sistema político e institucional muestra para la feliz materialización del modelo de país consignado en la CP, como en términos de un modelo distinto de país y de sistema político e institucional que pudiera surgir como producto de análisis y prospecciones que recomienden tal salto jurídico y político integral, **tienen como**

una CONTRAPARTIDA indispensable y natural los preceptos y mecanismos que el mismo modelo político-institucional entronice – o entroniza para el caso actual o real del país- en materia de fiscalización integral, o control y evaluación integrales de cómo el modelo vigente funciona y cuál es su grado relativo de ineficacia y disfuncionalidad para confrontarlo y ponerlo a operar “como debe”, o de cómo configurar o “construir” un modelo para que funcione con la mayor eficacia funcional posible y deseable.

6. Los logros inmediatos a estimular por todo académico, y por la Universidad de Costa Rica en particular, producto de un mero cambio de visión analítica-interpretativa sobre cómo enseñar e investigar para hacer FUNCIONAR MUCHO MÁS EFICAZMENTE EL ACTUAL SISTEMA POLITICO e institucional costarricense. Más allá de los Estudios Generales.

102. Nuestra posición final y concreta en este estudio, debería ser de simple transmisión: si nuestros académicos sólo llegaran a reconocer este marco referencial hasta aquí explicado y lo aplican con interés y algo de esfuerzo imaginativo e interpretativo, estarán en condiciones de profundizar de mejor manera diversas manifestaciones de los fenómenos que hoy son objeto de su atención especializada, pero que permanecen como una zona oscura o invisible a sus ricos análisis disciplinarios y, en muchos casos, según su propia experiencia real en el contexto institucional público o social pero sin el valor agregado que da, o permite, la utilización explícita del marco referencial aquí visto.

103. Este marco referencial simplemente ayuda a reconocer factores de cada fenómeno particular de desarrollo socioeconómico, ambiental y político, difícilmente reconocibles por los enfoques, metodologías e instrumentos de análisis disciplinarios comunes a cada área particular del conocimiento según su histórica y actual estructura temática o de contenidos.

104. Si bien los Estudios Generales en la Universidad de Costa Rica, por ejemplo, constituyen conjuntamente con un sinnúmero de repertorios, bases importantes en la formación general del estudiante que luego se ubica en

cualquier carrera, no cumplen en el marco del presente estudio, con la condición ontológica de proporcionar un sustento referencial mayor al estudiante sobre la problemática global y estratégica, o sea unitaria e integral y común a todo costarricense, del desarrollo nacional visto i) en sus dimensiones de desarrollo *sustantivo* económico, social, ambiental y político –o sea en los componentes técnico-disciplinarios en que se pueden ubicar todas las disciplinas impartidas en la Universidad- y desarrollo nacional ii) en su dimensión de los procesos institucionales y sociopolíticos determinativos de la dinámica real y de la eficacia de aquellos otros procesos, es decir en su dimensión de dirección y planificación, organización, control y evaluación de procesos, instituciones y sus recursos, y desde éstas, de individuos, grupos y recursos del país, hacia la consecución del modelo país consignado en la Constitución Política.

105. No se habla aquí de la habilidad o capacidad de un académico de abordar una temática precisa según el programa de un curso o la preferencia del profesor que lo imparte, como por ejemplo si el país se ha liberalizado y el Estado ha dejado de ser el órgano “rector” o regulador por excelencia del sistema nacional, o si el país perdió soberanía con los tratados comerciales y sobre todo con el así denominado TLC. Se trata de poder posibilitar el abordaje por todos, de una temática tan genérica como inclusiva de todo problema y proceso sustancial que pueda ser reconocido por cualquier disciplina, pero hacerlo con sustento en un marco referencial superior que permita incurrir en el mismo esfuerzo a todo estudiante en toda carrera sin perder de vista el problema-objeto bajo una perspectiva unitaria e integral, y con reconocimiento de cómo afectan a ese fenómeno de desarrollo global y también particular de cada disciplina, los factores de dirección y planificación, o conducción gubernativa y social, de procesos, instituciones, recursos e individuos y grupos.

106. Y se trata de entender, finalmente, cómo la mala o inadecuada comprensión o reconocimiento de estos factores globales a partir del *modelo-país* y *modelo de Estado de excelencia* en la Constitución Política, ha conducido y seguirá conduciendo a todos, de no ser correctamente confrontados, a los mismos errores de diseño simplista de estrategias, políticas y programas

públicos y a los mismos errores de conducción y gestión inefectiva de procesos, instituciones y recursos que acaban evitando que los pequeños y grandes problemas del país, se resuelvan a satisfacción de los habitantes en el mejor cumplimiento de sus derechos constitucionales.

107. No hay prepotencia disciplinaria de nuestra parte pues nos ubicamos en un *generalismo ecléctico* tan necesario como bien fundamentado, que nos ha llevado durante tres décadas a albergar una sensibilidad y un sentido de la urgencia producto de la veracidad del análisis que hemos querido aportar, y que consideramos sí se sostiene de manera objetiva ante cualquier crítica de especialistas ya que el análisis o enfoque de nuestro interés se corresponde mejor con la complejidad multicausal y multidisciplinaria del fenómeno político y público, en última instancia institucional y de desarrollo integral, de un país como Costa Rica.

108. En nuestro caso, lo hemos podido abordar exhaustiva y continuamente desde hace poco más de tres décadas sin haber presenciado esfuerzos de índole semejante o superiores que hayan permitido reconocer o suplir de distintas y mejores formas, la erraticidad e improvisación – que hemos documentado sin límites en nuestras múltiples publicaciones- con que el costarricense de toda disciplina asume la investigación y conceptualización, y peor aun el ejercicio cuando tiene posibilidad de hacerlo, de los procesos políticos y públicos que caracterizan ese fenómeno del desarrollo del país.

109. Es por lo anterior como llegamos a este punto del estudio presente en que podemos anticipar un conjunto de factores positivos que podrán darse en el país, desde mañana mismo, si hoy todo especialista en tpdp campo del desarrollo, y muchos que se proclaman *generalistas*, empiezan a prestarle la importancia del caso en sus análisis interpretativos y en sus enseñanzas en clase pero también en sus asesorías o diversos apoyos al Gobierno, al marco referencial aquí elaborado.

110. Lo que no debe seguirse haciendo, es ignorar que ello puede lograrse con poco costo y energías. El agrónomo, politólogo, arquitecto, ingeniero, educador, trabajador social,

administrador de negocios y público, abogado, economista, médico, educador, etc., sea como docente e investigador, puede vislumbrar lo que es hoy la o las limitaciones de su campo de proyección real, y adquirir mejores elementos de juicio para mejorar sustancialmente sus prácticas disciplinarias y ayudar a que los logros abajo enunciados puedan materializarse vía nuevas visiones y prácticas a emular luego por políticos, funcionarios, y obviamente por estudiantes y futuros profesionales en cada campo.

111. Veamos entonces, desde el punto de vista del marco teórico conceptual mayor que hemos develado previamente, cuáles podrían ser beneficios inmediatos para el país en caso de aplicar los distintos especialistas que hasta hoy se confrontan o se ignoran entre sí, la visión aquí sustentada.

Una dirección política unitaria, integral e inequívocamente desarrollista

112. La visión requerida con sustento en el marco legal pertinente, permitiría integrar y articular vía DIRECTRICES POLÍTICAS y el liderazgo movilizador y articulador por parte de **ministros rectores**, los hoy dispersos procesos y acciones en formulación y ejecución de políticas públicas y presupuestos, por sectores de actividad y regiones de desarrollo, y hacerlo en el mejor cumplimiento de los derechos constitucionales del habitante.

113. Ley General de la Administración Pública, **régimen de dirección política**, Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100.

114. ¿Cuál podría ser su impacto si se le aplicara como se debe, lo cual exige enseñarla de la misma manera en toda carrera universitaria y no sólo, por ejemplo, en la carrera de Derecho?

- **La Administración Pública –o sea, ministerios y entes autónomos- funcionará como un reloj** por sectores de actividad y regiones de desarrollo, en la prestación de sus bienes y servicios y en la aplicación de sus regulaciones normativas. Lo contrario, prestaciones individuales o unilaterales

según cada institución como ocurre hasta ahora, lleva a constantes fracasos y desencantos.

- **Los problemas nacionales serán mejor entendidos y resueltos con visión de conjunto** según 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**, si ello se empieza a realizar por sectores y regiones, lo cual exige cambiar enfoques y prácticas, mas también metodologías, planificadoras y presupuestarias que superen las rutinas imperantes en la materia; habrá, así, mucha mayor transparencia en el accionar del Gobierno y sus instituciones, y el habitante podrá exigir cuentas más integral y fácilmente, y cobrarlo electoralmente al partido gobernante con mucho mejor conocimiento de causa ya que sabrá cómo se gasta en su territorio mayor, la región, el cantón y el distrito, y en el asentamiento donde habita, sin engaños o disfraces tecnocráticos tan propios de las prácticas presupuestarias que hasta hoy se aplican, y peor aun de una actividad de planificación que en lo más mínimo se realiza ni propicia la participación del habitante en la elaboración de planes ni siquiera institucionales, menos regionales y sectoriales
- **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 constante**, con lo cual se lograría confrontar varios de los factores de cultura política que generan tanta falta de transparencia y de rendición de cuentas unipersonales por parte de gobernantes y jercas políticos superiores (hoy, ningún jerarca de estos es responsable por nada, y cuando la Asamblea Legislativa pide cuentas a jercas, lo hace al IDA, al CNP, al SENARA, a la CCSS, al PANI e IMAS, pero nunca al Ministro respectivo como rector de sector y, consecuentemente, responsable de aquéllas pues tiene que *dirigirlas* explícitamente para que actúen en concierto
- **Los órganos fiscalizadores externos de la Administración, podrán canalizar mucho mejor, con visión unitaria e integral**, su labor de fiscalización preventiva, evaluativa, correctiva y de defensa de los “conjuntos” de derechos de los habitantes sobre tales actores clave unipersonalmente identificados
- La Asamblea Legislativa podrá realizar, **vía diputados convertidos en ministros sombra** al estilo británico, pero con ámbito de proyección **sectorial**, y comisiones adecuadas a la organización sectorial del Gobierno, **un mucho mejor control político** a través de la exigencia de cuentas constantes sobre los ministros rectores en cuanto a su Cartera a a los entes autónomos constitutivos de cada sector de actividad, sin tener que depender de la “aprobación legislativa de los presupuestos” de tales entes
- Los grupos de interés de todo tipo (**sindicatos, colegios profesionales, empresarios, grupos sociales**) podrán exigir del Gobierno con mucha mayor claridad y concreción a través de tales ministros rectores
- **El impacto y transparencia en el uso de recursos de las instituciones particulares dentro de un Sector, incluidas autónomas, mejorarán radicalmente y nos asiste evidencia empírica de que ello será un freno a la corrupción administrativa** pues tendrán todas que adoptar mecanismos y prácticas más transparentes en su desempeño individual ya que **tendrán que responder a claras y contundentes directrices ministeriales sobre metas y tipos de medios** que el respectivo ministro rector querrá imponer para, precisamente, producir más eficacia y transparencia vía políticas sectoriales mejor articuladas y más unitarias, y esfuerzos conjuntos de modernización entre las instituciones de cada sector para que funcionen más integradamente entre ellas. ¿Por qué? Porque **cada Ministro tendrá que responder política y administrativamente por el giro, desempeño y racionalidad de los recursos y procesos en manos de tales entes** en cumplimiento de los

objetivos sectoriales y de la modernización administrativa de tales instituciones que la LGAP y el Decreto Ejecutivo No. 14184 de 1983 o cualquiera que lo sustituya pero dentro de los términos de ésta y de la Ley de Planificación Nacional, le endosan o asignan unipersonalmente. **Es de esperar que si las reglas de juego llegan a ser claras en este sentido, no podrá un ministro rector no responder por ello de manera concreta** ante quienquiera que le exija o pida cuentas, sea el ciudadano como tal, una comunidad, un grupo de interés, un partido, la Asamblea Legislativa, e indefectiblemente, la Contraloría y la Defensoría en el desempeño de sus normales labores de fiscalización y de defensa de derechos de los habitantes.

- **La labor de las auditorías internas** según la Ley de Control Interno No. 8292, tendrá que recibir un redireccionamiento por la Contraloría de la República y por cada ministro rector para que se articulen interinstitucionalmente con visión de sector, ya que de otra manera su visión y proyección seguirán siendo “internas” en cada institución lo cual impedirá que **su fiscalización sobre la eficacia de los procesos de dirección** en cada una, cumpla con el requisito inexcusable de que tales procesos internos estén adecuadamente contextualizados y articulados con los procesos de dirección sectoriales. Estos, son los que permitirían a cada institución funcionar como partes de un engranaje superior y unitario que, finalmente, satisfaga objetivos de desempeño unitario del Estado claramente normados en la Constitución Política. **Todo esto permitirá inclusive un abordaje de la problemática de las contrataciones administrativas, con una visión de conjunto** y con sistemas e instrumentos que enriquezcan la actividad de auditoría preventiva y de fiscalización operativa con nuevos esquemas, mecanismos, criterios, sistemas informativos, y otros factores que surgirán de tal práctica de nuevo cuño de auditoraje con visión y articulación sectorial y bajo el liderazgo y soporte correspondiente de la Contraloría General de la República. **El Decreto No. 14184 de 1983, sustenta tales deseables acciones.**
- **A todo ello y convergentemente con lo que se enuncia abajo, el país debe preocuparse por unas pocas reformas legales inmediatas** en el espíritu de proyectos de ley que se discuten en la Asamblea Legislativa debidamente complementados y enriquecidos con factores que no han sido contemplados como los aquí referidos, **sobre todo en este acápite sobre las implicaciones de la LGAP en materia de dirección gubernativa:** eliminación de las leyes 4-3 de juntas directivas y de presidencias ejecutivas, para restituir una real autonomía administrativa de los entes autónomos con la preeminencia de nuevos órganos directivos menos sujetos a influencia partidista o personalista de órganos superiores de gobierno, con gerencias realmente designadas por mérito y con los plenos poderes institucionales que tenían antes de la segunda ley referida; y, **todo ello contrapesado por una eficaz, transparente y seria aplicación del régimen de dirección ministerial sobre tales entes autónomos** consagrado en esta LGAP y el régimen de planificación en la Ley No. 5525 de 1974, así como 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 saberse que 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 hasta hoy en la designación de tales gerentes** para 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 ingerencia gubernativa con fines partidistas o clientelares en el manejo de tales entes en el plazo inmediato, mientras se logra en un nuevo gobierno un compromiso legislativo para abordar esas

otras reformas o cambios más profundos en la estructura de dirección superior de tales entes. **El contrapeso para evitar que los entes autónomos vuelvan a desarticularse de la acción del Gobierno Central –como era hasta 1968 antes de la reforma al artículo 188 de la Constitución, sobre autonomía gubernativa de entes autónomos- sería, en todo caso, el mismo planteado previamente, o sea que el Gobierno también esté dispuesto a asumir y aplicar el riguroso y transparente régimen de dirección y planificación gubernativas sobre tales entes autónomos** para lograr su conducción e inserción articuladas en la gestión unitaria e integral gubernativa que compete al Presidente de la República ejercitar, con ayuda de sus ministros.

Una actividad de planificación pública participativa y no aleatoria

115. Producirá transparencia, visión de largo plazo para justificar las acciones de corto plazo, y una real, continua y ordenada participación ciudadana en los procesos de Gobierno. Esto será posible si todo académico especialista en la materia parte para su transferencia de conocimientos, del marco conceptual y normativo de dicha actividad en Costa Rica y no en otros países ni siquiera latinoamericanos, salvo en carácter comparativo para enriquecimiento del estudiante.

116. Ley de Planificación Nacional de 1974, y decretos sobre sectores y regiones; Ley de Planificación Urbana de 1968; Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001.

117. ¿Cuál deberá ser su impacto?

- **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 podrían ser modificados,**

con la Contraloría como garante de que cualesquiera variaciones o ajustes sean sólidamente sustentadas sobre todo en los objetivos de largo y mediano plazos entronizados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales y regionales que lo operativizarían, o **de lo contrario dicha Contraloría los objetará y objetará los Planes Anuales Operativos** que las instituciones producirían anualmente para sustentar la aprobación de sus presupuestos, **incluido cada año en que haya un cambio de Administración después de las elecciones presidenciales,** mas también en el ámbito del régimen municipal

- **Unificación, integración y activación de los múltiples mecanismos y órganos legalmente creados para fomentar la participación de la sociedad civil** en todo campo de actividad sectorial y en toda región de desarrollo (**sindicatos, colegios profesionales, cámaras empresariales, grupos sociales**) hoy en desuso, inaplicados o aplicados a medias, los cuales la Contraloría y la Defensoría pueden y deben exigir que se activen y respeten, y que **MIDEPLAN lidere en su total conjunto** y en concreto acuerdo con cada ministro rector de sector, vía consejos regionales de desarrollo perfeccionados
- Articulación real y visible entre **planes y presupuestos institucionales** como prerrequisito para una real y verdadera rendición de cuentas, lo cual facilitará la exigencia de cuentas por parte del ciudadano y de los órganos fiscalizadores y de control político por la Asamblea Legislativa, sobre la Administración. **Ello exige abandonar los complejos esquemas o metodologías de elaboración de tales planes y de “evaluación” que inclusive MIDEPLAN aplica** hoy día y que no conducen a nada realmente pragmático y positivo; además, yerran el espíritu y letra de lo que deben ser POLITICAS PUBLICAS según la LGAP, Art. 99 como se 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 (Contraloría aprueba presupuestos de ambos niveles de gobierno)

- **Una real racionalización del gasto público al darle a éste una obligada articulación e integración por sectores de actividad y regiones**, de cara a las poblaciones-objetivo que en cada campo de actividad verán muy mejorada la entrega simultánea y convergente de bienes y servicios, y la aplicación de regulaciones, por parte del sinnúmero de instituciones y oficinas de las que depende en gran medida su bienestar integral pero que hoy operan fragmentadamente (**caso de lucha contra la pobreza**).
- **Una mayor articulación entre la oferta del poder central, y aquella de las municipalidades**, así como una aplicación constructiva del Código Municipal para favorecer **una estrategia de gran utilidad para el Gobierno** de la República en cuanto a promover **significativas transferencias temporales de actividades y recursos a diversas municipalidades, grupos de éstas o a nuevas modalidades organizativas** (federaciones, empresas o establecimientos públicos *ex novo* que el Código permite al Concejo Municipal crear) en un sinnúmero de áreas donde ya ministerios y entes autónomos no dan abasto o han alcanzado límites a su dinamismo y eficacia y hay un creciente deterioro (por ejemplo, en ambiente y recursos naturales, en materia agropecuaria, en educación y salud, en lucha contra la pobreza, en turismo, desarrollo industrial y comercial, en transporte público, en seguridad ciudadana, etc.). Y, **hacerlo en el claro contexto del modelo regional diseñado hace más 30 años** y aplicado con bastante éxito durante unos 18 años, con Consejos Regionales de Desarrollo actuando como órganos concertadores y articuladores de los diversos actores y recursos públicos, privados y sociales de cada región.
- **Una articulación y racionalidad mayor en el manejo de la cooperación técnica internacional, los créditos externos y los proyectos de inversión pública, por cuanto MIDEPLAN retomará tales competencias hoy muy debilitadas** para imponer sobre toda la Administración Pública una visión global y coherente en la consideración de

tales procesos y los recursos derivados que hoy se manejan y asignan de maneras poco unitarias y racionales, prevaleciendo mayormente –una vez más– la visión e interés unilateral de cada institución y no de conjuntos de éstas o de sectores de actividad bajo la responsabilidad política de cada ministro rector, y con el soporte de una fiscalización más rigurosa interinstitucional por parte de las auditorías internas pero articuladas por sectores de actividad, tal y como se planteó en el punto precedente.

Una actividad de revisión pragmática sobre el grado de cumplimiento real 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.

118. ¿Cuál sería su impacto investigativo y de enseñanza de visiones y de mejores prácticas en el ejercicio de la función pública?

- Identificar y señalar inmediatos cambios de actitudes para solventar los constantes incumplimientos legales que malogran la eficacia y transparencia de las instituciones
- Identificar y señalar ante cada institución, los deseables cambios de esas mismas leyes para adecuarlas a futuro para un mayor éxito, y todo con visión de conjunto por sectores de actividad y regiones de desarrollo.
- Permitir y a la vez exigir a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, identificar y canalizar mejor sus **fiscalizaciones preventivas**, y sus requerimientos sobre derechos de los habitantes, **a partir de una identificación precisa de la legalidad incumplida y sus efectos concretos en ambos campos.**
- Alertar a la Asamblea Legislativa para que ella misma se organice de maneras que pueda valorar situaciones particulares y ejercitar un mejor control político que la lleve a exigir cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, así como a reformas de leyes con carácter sancionatorio o correctivo en casos de probado incumplimiento.

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

- **Finalmente, una Contraloría recompuesta que sin necesidad de cambios legales, podrá cumplir mucho mejor con sus potestades investigadoras** –de oficio o a solicitud de Diputados- en muchas áreas hoy realmente poco investigadas: sectores de actividad y regiones de desarrollo tal y como se ha señalado previamente; incumplimientos legales recurrentes tal y como se dijo en el punto anterior; generación de mayores ingresos gubernativos investigando en toda su dimensión las debilidades responsables de la baja recaudación y la evasión por privados, y corrupción en el manejo de tales actividades; revisión exhaustiva con visión sectorial y con un involucramiento preventivo mucho más agresivo por parte de las auditorías internas tal y como también se anticipó atrás, sobre todo en la determinación previa o preventiva de riesgos en las grandes contrataciones de las instituciones públicas para enfrentar y confrontar frontalmente los portillos que generan corrupción.
- **Una Contraloría con una mayor vocación para auscultar la funcionalidad del sistema político e institucional del país** que le permita identificar y adquirir, con la participación de actores externos sistemática y estratégicamente involucrados bajo el liderazgo suyo, la capacidad analítica y prospectiva para vislumbrar cambios del modelo político o de aspectos de éste, y la erradicación de mecanismos y estructuras que, como en el caso de la Ley 4-3 y la ley de presidencias ejecutivas, se demuestren con relativa facilidad cómo contribuyen a un enturbiamiento de la transparencia y eficacia institucionales que bloquean la más superior y sana obligación de posibilitar y alcanzar la satisfacción plena de los derechos de los habitantes según la CP, tal y como se expuso al inicio del estudio.

III. EL PAIS QUE REQUERIMOS TENER ¹²

Es preciso proyectar los grandes cambios que pueden emerger a partir de un reconocimiento serio e integral de las debilidades que en materia de **representación y participación políticas** del ciudadano, el sistema o modelo político e institucional actual, nunca permitirá superar. **Las pautas para un cambio del modelo constitucional de país deberían girar alrededor de las siguientes hipótesis globales y estratégicas.**

Si queremos:

1. Una estabilidad sociopolítica del país a prueba de gobernantes coyunturalmente inexpertos o negligentes
2. Más y mejor representación política (en el centro y en los territorios) para contrapesar el ejercicio hegemónico del poder político propio del modelo centralista y entronizar un mayor protagonismo de los ciudadanos en los procesos decisorios gubernativos, inclusive para una más democrática determinación de los aspectos tributarios para el desarrollo de las provincias o regiones más allá de la limitación de un órgano tributario y hacendario central

Representación política ¹³

- a) el reclutamiento político para cubrir los cargos políticos
- b) la evaluación de los aspirantes a ocupar cargos políticos mediante la competición electoral
- c) asegurar la receptividad (*responsiveness*) del gobierno a las demandas de la gente
- d) permitir la exigencia de responsabilidad política a los gobernantes (las elecciones son un instrumento de juicio político)

¹² Esta parte del estudio recibe amplio tratamiento propositivo en los siguientes textos del mismo autor: *Crisis nacional, estado y burocracia*, ET, Cartago, 2001, Capítulo V; *Evolución, actualidad y perspectivas del sistema político institucional costarricense. Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos*, documento de investigación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Serie de Divulgación Económica No. 42, UCR, julio 2004, Capítulo IV.

¹³ Esta enunciación general, la apoyamos en Angel Rivero en el *Manual de Ciencia Política*, Editor Rafael del Aguila, Editorial Trotta, 1995, Madrid

- e) ejercer una función legitimadora del gobierno (los gobernantes son investidos de autoridad política mediante su elección)
- f) movilizar el apoyo al gobierno, dando publicidad y justificación a sus planes
- g) **de nuestra propia formulación teórica:** la diversidad y ubicación/distribución territorial de aquellos **cargos políticos que en lo legislativo, judicial y gubernativo** (o ejecutivo) caracterizan la **estructura de decisión o dirección políticamente autónoma o independiente de gobiernos convergentes** dentro de un sistema de jerarquizaciones competenciales que aseguren la unidad superior del desarrollo de un país a partir de esfuerzos diferenciados en sus territorios menores (región o provincia, cantón, distrito, cuenca hidrográfica, asentamiento humano)

3. Una mayor y más efectiva participación ciudadana (en el centro y en los territorios) para contrapesar también el ejercicio hegemónico del poder político en un modelo centralista, aunque también hacia una mayor influencia sobre la determinación de aspectos tributarios

Participación ciudadana¹⁴

- a) la discusión política cotidiana y el seguimiento de la vida política
- b) la participación en campañas electorales
- c) la más obvia y central al sistema político, el voto
- d) la presión sobre los representantes políticos en los ámbitos territoriales donde se ubican según el modelo centralista o federal de gobierno vigente, o variaciones de ambos modelos
- e) la militancia en grupos y asociaciones, ONGs, grupos de interés, etc.
- f) la participación en manifestaciones legales
- g) la desobediencia civil y hasta la revuelta, llamadas también formas de participación no convencional.
- h) **corresponde incorporar en esta lista dos muy importantes desde hace décadas en Europa, y más reciente en Costa Rica aunque muy desdibujada: la concertación sociopolítica,** que implica un proceso y mecanismo que, en cualquier ámbito de la estructura gubernativa en que se establezca, sea en un

régimen centralizado o descentralizado, o presidencialista y parlamentario, implica generar una participación sistemática, no aleatoria o circunstancial, para que los grupos de interés y de presión, más los partidos políticos y otras estructuras representativas de la sociedad civil y de los empresarios, puedan expresar sus intereses, preocupaciones y compromisos de acción, en procesos tradicionalmente públicos o gubernativos, con el fin de generar viabilidad política y socioeconómica a las decisiones y acciones derivadas de esos procesos.

- i) en adición, hay una tendencia a incorporar en casi toda ley producida en las últimas dos décadas en Costa Rica, y en sustento del principio de “participación de la sociedad civil” en procesos que los afectan, diversos órganos y mecanismos de consulta y de asesoramiento, y hasta de cierta tutela, en los que individuos representativos de grupos civiles, de municipalidades y de niveles inferiores de instituciones públicas como tales, pueden participar en la deliberación de asuntos gubernativos, y a veces en la decisión de los mismos.

4. Mejores y más competitivos partidos políticos

5. Más proactivos grupos de interés en todo ámbito del país (en San José, en las regiones o provincias, en los cantones y distritos, en los asentamientos)

6. Ciudadanos individualmente más celosos y efectivos en la defensa real de sus derechos constitucionales ante el Estado

7. Un mucho mejor desempeño y simpleza orgánica de las instituciones públicas disminuyendo así el número de errores y trabas en perjuicio del ciudadano

Si no queremos

1. Que el país siga dependiendo del juicio de un único individuo en el Poder Central, de un único órgano contralor central, o de pocos Diputados para legislar, o de la fuerza avasallante de unos pocos líderes de los partidos nacionales, y de una tecnocracia que sigue determinando

¹⁴ Misma obra, Angel Rivero.

arbitrariamente desde la capital los destinos de la población de cada provincia, cantón y asentamiento humano

2. Que el país siga sin activar los mejores atributos de sus poblaciones para hacer mejor las cosas y hasta para tributar mucho más, siempre y cuando tengan los ciudadanos poder de decisión más directo sobre tales esfuerzos y recursos adicionales con respecto a los que hoy pagan al Gobierno e instituciones centrales –o esconden de éstos.

Entonces hay que saltar a un modelo distinto. Ello implicaría recomponer radicalmente el modelo constitucional para hacer realidad una mayor representación y participación políticas del habitante:

1. Avanzar hacia un cuasi parlamentarismo (*dimensión horizontal del sistema político*), asumiendo con racionalidad colectiva el costo económico mayor pero meritorio que ello implica para las finanzas públicas.

2. Avanzar hacia un cuasi federalismo (*dimensión vertical del sistema político*), incluidos aspectos tributarios en todos sus aspectos en donde más de un 50% del Gasto Público pueda ser decidido y administrado por **verdaderos gobiernos provinciales o regionales**, así como municipales y distritales dentro de una equilibrada jerarquización de competencias, pero reconociendo, y aprovechando, la disponibilidad al día de hoy de la gran “masa crítica” de funcionarios y recursos “nacionales” de todo tipo que ya tienen presencia en las regiones pero que hoy día son subordinados de instituciones centrales. Y, asimilando también el costo meritorio marginal en que hay que incurrir.

3. Avanzar hacia una concomitante modernización del sistema electoral y partidista para garantizar dentro de aquella reforma política mayor en sus DIMENSIONES HORIZONTAL Y VERTICAL, mejores opciones de representación y participación al ciudadano.

4. Lograr la flexibilización y dinamización de manera amplia –desregulando y simplificando las enormes instituciones hoy de ámbito y

cobertura nacional mediante el expediente de convertirlas en instituciones regionales y cantonales- de la gestión del Estado, sobre la presunción de que una descentralización responsable y transparente bajo un real y directo escrutinio del ciudadano, disminuirá el riesgo de corrupción así como confrontará los ANTIVALORES de nuestra cultura política de origen colonial que nos distingue hoy día como colectivo social.

El gran desafío de los costarricenses: dar cuentas, antes de saltar *EVASIVAMENTE* a otro modelo político, de por qué hemos sido tan negligentes y poco responsables en construir el modelo-país legado por los constituyentes de 1949.

IV. LA BASES CONCEPTUALES PARA ACORDAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL VIABLE PARA EL LARGO PLAZO

1. La Universidad de Costa Rica podría aliarse con la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes para, en apoyo de la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa –sea este apoyo solicitado o eventualmente ofrecido por estos organismos- debe enfocarse a **dos metas inmediatas**: convencer a los partidos políticos, y sensibilizar al pueblo, sobre la sensatez y necesidad nacional de la presente iniciativa

2. **Para convencer a los partidos**, debe ofrecer un recuento convincente y sensibilizador de **cómo los anteriores parámetros críticos referidos en el presente estudio, siendo claves y esenciales para la supervivencia del país, no son siquiera reconocidos por los partidos políticos** de manera estratégica, unitaria e integral, lo cual genera todos los sinsabores y consecuencias de falta de viabilidad e improvisación cuando se asume el gobierno por cuadros desinformados y descomprometidos con todo ello.¹⁵

¹⁵ Puede consultarse el ensayo referido en Nota No. 2, CAMPAÑA ELECTORAL 2005-2006: COMPLEJIDADES DEL SISTEMA POLITICO Y LAS FRECUENTES OMISIONES TEMÁTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, J. Meoño S., Instituto de Investigaciones en

3. **Para convencer a partidos y pueblo**, debe plantearse un conjunto razonable, coherente, global y estratégico de hipótesis o tesis prospectivas sobre los **dos escenarios** de inmediata ejecución: **uno**, posibilitarle a Costa Rica ser de inmediato el país que debía ser; **dos**, empezar a valorar con seriedad y responsabilidad el país que podría ser y que podría ameritar un cambio de modelo constitucional.

4. **En el primer escenario, o sea el país que podemos tener hoy con base en el modelo constitucional vigente**, lo que se deberá establecer es, en un primer acápite o plano de la ESTRATEGIA INTEGRAL, **la estrategia global y visionaria de país y de conducción basada ciertamente en el reconocimiento pleno de los derechos del habitante en la Constitución y del modelo constitucional de Estado, y de las normas básicas para gobernar excelentemente**, con sustento en lo planteado en el Capítulo II del presente estudio.

En un segundo plano en **este primer escenario**, se propondría un conjunto de estrategias de desarrollo macroeconómico, macrosocial y ambiental –todas las cuales DEBERAN DE enmarcarse en los derechos de los habitantes como las grandes POLITICAS DE ESTADO a nunca dejar de observar o perder de vista-, y luego por sectores de actividad y regiones de desarrollo, que partan de un **reconocimiento de lo que podrían considerarse EJES BASICOS o relevantes de los programas de los tres o cuatro partidos** con estudios o propuestas electorales muy serias, y con **unas pocas ideas fuerza de otros partidos**, de manera que en una eventual situación de consulta y concertación sociopolítica de la Estrategia misma y de los modelos que la UCR promueva, **esos partidos –o sus líderes- puedan sentirse cercanos a la propuesta inicial resultante. Lógicamente, la Universidad, la CGR y la DH tendrían un aporte original que hacer** en complementación de esas grandes ideas o planteamientos tomados de los partidos referidos, pues estos son bastante

incompletos en un sinnúmero de áreas y carecen de la sustentación jurídica-empírica global que los académicos y funcionarios de estos tres organismos pueden aportar.

5. En el segundo escenario, **se contemplaría con base en las prospecciones del Capítulo III, un conjunto de hipótesis para discusión nacional y deseablemente sustentado en el modelo de sistema político** proporcionado al inicio de esta propuesta presente, de manera que no se dejen aspectos de tal sistema a la deriva o a la ocurrencialidad de posibles participantes, e invitando al debate precisamente por sectores de actividad y regiones de desarrollo –activando los esquemas de sectores y regiones normados en vigentes Decretos Ejecutivos de 1983 y 1991 respectivamente-.

La clave del éxito aquí, sería la de no invitar a un debate sobre una Constituyente, sino sobre el modelo idóneo que podría construirse colectivamente a partir de los insumos conceptuales aquí sugeridos.

Nadie se sentiría amenazado pues no se estaría ante un asunto de “legalidad” o de convocatoria a una Constituyente, sino ante un esfuerzo por parte de una universidad pública que quiere repensar el origen legal y filosófico del país, encaminado a lograr un diseño interdisciplinario y de consenso de una “nueva Costa Rica”.

Una vez acordado el modelo, entonces sí se podría pasar a una fase de conversión del mismo en normas legales para un “proyecto de Constituyente” si fuera el caso, o para acometer algunas grandes reformas parciales de la Constitución.

Jms/UCR/15/4/08

Ciencias Económicas, UCR, agosto 2005. Puede el lector leer una síntesis de los resultados de la investigación realizada según se dijo atrás, del 6 de enero del 2006, en Anexo 4.

ANEXO 1: DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS HABITANTES

Garantías superiores para el disfrute de los Derechos en su total conjunto

Art. 10, que establece una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, entre otras funciones.

Art. 11, el cual es claro en cuanto al carácter de los funcionarios públicos como simples depositarios de la autoridad y que no pueden por ello arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes, y rendir cuentas por su desempeño.

Hay varios otros que no se consignan aquí por ahora. Veamos aquellos más determinativos de un nivel de bienestar integral y asociados a instituciones y leyes cuyo análisis objetivo, o sea más concreto y fáctico, está más a la mano desde el punto de vista de indicadores y estudios profusos con que cuenta el país gracias al aporte de distintos centros de estudio, analistas, académicos y grupos.

Núcleo de Derechos Sociales

Explicación del concepto. Este conjunto de derechos pone al **habitante en una situación de dependencia de lo que el Estado disponga correctamente para garantizarle** a él, individualmente, en familia y como colectivo sea en su asentamiento humano específico, en su distrito, cantón, región o provincia, y en el ámbito de la colectividad en su total conjunto, **el acceso a estados de situación** en los que sea por la vía de regulaciones sobre las fuerzas sociales de índole no estatal como tales –incluidas las fuerzas de mercado-, o sea por la vía de prestaciones directas por parte de ese Estado y sus instituciones, respondan al logro de una condición idónea de bienestar integral de ese individuo, su familia y la colectividad misma, en materia educativa, de vivienda y patrimonio familiar así como de trabajo y salud. Se incluyen en este acápite los Derechos y Garantías Sociales del Título V, así como la Educación y la Cultura del Título VII.

Diversas leyes vienen a perfeccionar estas normas, y en este paso es cuando los legisladores muchas veces olvidan tales sustentos constitucionales y pierden de vista la condición sistémica o de conjunto que todos estos derechos han de tener en la condición individual, familiar o colectiva del habitante no sólo en los conjuntos de derechos aquí identificados por “áreas temáticas” sino también entre todas las áreas temáticas, pues el bienestar integral del habitante sólo se puede entender y alcanzar en la eficaz concurrencia y convergencia de todos estos derechos.

Su asignación y administración empírica individual en forma de regulaciones y prestaciones específicas sin articulación alguna con todas las demás, deriva en situaciones deficitarias en cuanto a una efectiva e integral atención de las necesidades integrales del individuo, la familia o la colectividad, no resolviéndose los problemas o necesidades de manera integral, orgánica y permanente.

MACRO ARTICULO 50, el cual consagra la misión tutelar, articulada y unitaria del Estado en cuanto a la totalidad de derechos económicos, sociales y ambientales del habitante: procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

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

MACRO ARTÍCULO 74, que declara irrenunciables los derechos y beneficios sociales normados en la CP, sin excluir otros que se deriven del principio cristiano de justicia social, y procurando siempre una política permanente de solidaridad nacional que sea aplicable por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción.

Los restantes artículos ordenadores de una determinada situación social del habitante del país, son los siguientes:

La familia: protección y restitución de sus derechos constitucionales

Artículo 51, consagra a la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, y el derecho que tiene a la protección especial del Estado, al igual que lo tienen la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

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

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

Artículo 56, establece que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección del trabajo.

Artículo 64, obliga al Estado a fomentar la creación de cooperativas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores.

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

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

Artículo 69, que establece que los contratos de aparcería rural serán regulados con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros.

Artículo 72, ordena al Estado mantener, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurar la reintegración de los mismos al trabajo.

Salud

MACRO ARTICULO 46: prohíbe los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, mas también

consagra el derecho concomitante o paralelo que tienen los consumidores y usuarios a **la protección de su salud, ambiente, seguridad** e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

Artículo 73, establece los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales... a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

Educación y cultura para todos

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

Artículo 78, establece la obligatoriedad de la educación preescolar y la general básica, y la gratuidad de éstas y de la educación diversificada en el sistema público, costeadas por la Nación. Establece además el porcentaje del 6% para financiar la educación estatal, incluida la superior, e impone al Estado facilitar la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios, estableciendo que la adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

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

Artículo 83, establece que el Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquéllos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.

Núcleo de Derechos Económicos

Artículo 26, declara el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, **ya sea para negocios privados**, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

Artículo 45: la propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley.

MACRO ARTICULO 46: prohíbe los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, mas también consagra el derecho concomitante o paralelo que tienen los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

Artículo 47: todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley.

MACRO ARTICULO 50, consagra la misión tutelar, articulada y unitaria del Estado en cuanto a la totalidad de derechos económicos, sociales y ambientales del habitante: procurar el mayor bienestar a

todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Contempla, además, la legitimidad de toda persona para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para **reclamar la reparación del daño causado**. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho, y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Núcleo de Derechos propiamente Civiles y Político/Electorales

Explicación del concepto. Contempla todo el conjunto de **Derechos y Garantías Individuales del TÍTULO IV, o sea del artículo 20 al 49**, pues se trata de derechos que garantizan al individuo desempeñarse de manera proactiva con plena libertad y protecciones ante el Estado mismo y otros individuos en la búsqueda de sus objetivos personales y familiares, sean dichos objetivos sociales, económicos o políticos que no dependen de una intermediación directa del Estado para accederlos. En su disfrute y ejercicio, el individuo depende de sí mismo y, fundamentalmente, de la seguridad jurídica que el Estado mismo como institucionalidad unitaria e integral le debe garantizar para no ser bloqueado, obstruido o impedido en sus iniciativas y proyecciones privadas. **Se incluyen aquí también las normas del Título XIII Derechos y Deberes Políticos que le garantizan propiamente una participación política individual y grupal así como una representación adecuada** para acceder a, o influir directa o indirectamente, las estructuras y cargos de decisión estatal determinativos de su bienestar individual, familiar y de aquél colectivo de la comunidad local, regional o nacional donde él está inserto.

Algunos de estos a manera ejemplificativa, son:

Artículo 21, declara la inviolabilidad de la vida humana.

Artículo 23, declara que el domicilio y todo otro recinto privado de los habitantes de la República son inviolables.

Artículo 23, consagra el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones.

Artículo 25: el derecho de los habitantes de asociarse para fines lícitos, sin ser obligado a formar parte de asociación alguna.

Artículo 26, declara el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.

Artículo 27, regula la garantía de libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

Artículo 28, dispone que nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Artículo 30, que garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, salvo los secretos de Estado.

Artículo 41: ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. **Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.**

Artículo 95, remite a la ley la regulación del ejercicio del sufragio de acuerdo con una serie de principios tácitamente enumerados que buscan garantizar por parte de las autoridades gubernativas libertad, orden, pureza, imparcialidad, pluralismo político, representación para las minorías, etc.

Artículo 98, consagra el derecho del ciudadano a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. También establece que los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política, además de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

•

ANEXO 2: FACTORES CLAVE QUE DETERMINAN LA EFICACIA FUNCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO VÍA PROCESOS DE FORMULACION Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (o, la *Legalidad para el Desarrollo* verdaderamente disponible en Costa Rica)

i. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA nos marca un derrotero que no se debe perder de vista.

Separación de Poderes

Art. 9, establece el carácter popular, representativo, participativo, alternativo y responsable del Gobierno de la República, el cual es ejercido por el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Consagra un Tribunal Supremo de Elecciones con el rango e independencia de los Poderes del Estado, para tutelar y administrar en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

Control de constitucionalidad

Art. 10, establece una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, entre otras funciones.

Obligación de rendir cuentas

Art. 11, el cual es claro en cuanto al carácter de los funcionarios públicos como simples depositarios de la autoridad y que no pueden por ello arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes, y rendir cuentas por su desempeño.

Art. 149 sobre Responsabilidades conjuntas del Presidente y cada Ministro cuando hubieran participado en ciertos actos como los señalados en el inciso 4) en términos de **negarse a publicar o ejecutar las leyes** y demás actos legislativos, y el 6) que especifica esa responsabilidad conjunta **en todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa;**

Estado tutelar del desarrollo social, económico y ambiental

MACRO ARTICULO 50, que consagra la misión tutelar, articulada y unitaria del Estado en cuanto a la totalidad de derechos económicos, sociales y ambientales del habitante: procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Contempla, además, la legitimidad de toda persona para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para **reclamar la reparación del daño causado**. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho, y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Control político legislativo sobre el Gobierno

Art. 121 inciso 9) con respecto a la admisión, por parte de la Asamblea Legislativa, de acusaciones interpuestas contra quienes ejerzan como Presidente de la República, Vicepresidentes y otros, y el inciso 24) en cuanto a la **formulación de interpelaciones** por dicha Asamblea Legislativa **a los Ministros de Gobierno y a censurarlos** cuando fueren culpables de errores graves que hayan causado o puedan causar **perjuicio evidente a los intereses públicos**.

Art. 139.4, obliga a la presentación por el Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa, de un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación.

Art. 144, obliga a los Ministros a presentar a la Asamblea Legislativa cada año una memoria sobre los asuntos de su “dependencia”.

Art. 145, establece el derecho de los Ministros de concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea, y hacerlo cuando ésta así lo disponga.

Competencia mayor de conducción gubernativa por el Poder Ejecutivo sobre todo el aparato institucional del ámbito nacional

Art. 140 sobre deberes y atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, principalmente los siguientes incisos: 3) **sancionar y promulgar las leyes**, reglamentarlas, ejecutarlas y **velar por su exacto cumplimiento**; 6) **mantener el orden y la tranquilidad de la Nación**, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas; 7) **disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes**; 8) **vigilar el buen funcionamiento** de los servicios y dependencias administrativos; 18) darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y **expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes**; 20) **cumplir con los demás deberes y ejercer las otras atribuciones** que le confieren esta Constitución y las leyes.

Régimen cantonal de gobierno

Título XII, El Régimen Municipal (Artículos 168 a 175)

Hacienda Pública y fiscalización superior para la eficaz exigencia de cuentas

Título XIII, La Hacienda Pública

Capítulo I, *El Presupuesto de la República* (Artículos 176 a 182)

Capítulo II, *La Contraloría General de la República*

Art. 183 sobre el carácter auxiliar de la Contraloría General con respecto a la Asamblea Legislativa, en la vigilancia de la Hacienda Pública.

Art. 184, sobre los contundentes deberes y atribuciones de la Contraloría.

Capítulo III, *La Tesorería Nacional* (Artículos 185 a 187)

Instituciones autónomas instrumentales del Gobierno de la República

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

Régimen de empleo público

Artículos 191, 192 y 193, sobre El Servicio Civil, sobre todo el 192 que establece que “con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

Juramento constitucional

Artículo 194, sobre el juramento que deben prestar los funcionarios públicos según lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Constitución.

2. **LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS NO. 8131** de octubre del año pasado, establece las siguientes ineludibles normas que exigen una insoslayable racionalidad gubernativa:

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

Esta simple referencia al PND, a nuestro juicio, redimensiona totalmente el contenido de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974. Es por ello que más adelante transcribimos los artículos más importantes de ésta, pues sin su reconocimiento e interpretación articulada y convergente con lo que esta presente Ley No. 8131 plantea sobre planificación aquí y en otros artículos, quienes pretendan aplicar esta nueva Ley dependiendo estrictamente de su contenido normativo, incurrirán en omisiones y errores de grueso calibre para desventura del país. Sobre todo, hay que poner especial cuidado en que la relación “objetivos y metas” en el PND con “objetivos y metas” en cada Plan Anual Operativo y Presupuesto Anual, no se convierta en una mera formalidad retórica por parte de jefes y funcionarios institucionales. Es preciso normar técnicamente para que tales objetivos y metas del PND se conviertan en verdadero marco orientador de actividades, programas y proyectos presupuestariamente estructurados, y no sólo en un señalamiento formal en la “introducción inicial” de cada PAO institucional. De este tipo de omisión o referencia cosmética, están llenas las buenas intenciones previas con planes nacionales de desarrollo, no pudiendo entonces la Contraloría como tal verificar si tales omisiones van a implicar incumplimientos de jefes al amparo de lo que esa misma Ley No. 8131 establece como régimen de responsabilidad, según veremos adelante.

ARTICULO 5.-

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretende alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

ARTICULO 23. Lineamientos de política presupuestaria. A partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la

propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico...

ARTICULO 31. Objetivos. Los objetivos del Subsistema de Presupuesto serán: a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

ARTICULO 40. Apoyo en el proceso de discusión. ...La Contraloría General de la República enviará, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre del año que corresponda, un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional. Para ello, el Poder Ejecutivo le remitirá, en la fecha fijada en el artículo 178 de la Constitución Política, copia del proyecto junto con la información razonable que la Asamblea haya solicitado con la debida anticipación...

ARTICULO 52. Envío de informes a la Contraloría. A más tardar el 1º de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría... los siguientes informes... También a más tardar en la misma fecha, MIDEPLAN remitirá a la Contraloría el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país. Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa.

ARTICULO 53. Criterios para elaborar proyectos de presupuesto. Los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría, según las disposiciones constitucionales y legales vigentes, deberán preparar sus proyectos de presupuesto ordinarios o extraordinarios y sus modificaciones, atendiendo las normas técnicas dictadas por la Contraloría, los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de esta Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emita el Presidente de la República o el órgano competente. Se presentarán a la Contraloría para su aprobación o improbación.

ARTICULO 55. Informes sobre evaluación. Las entidades y los órganos indicados... presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN como de la Contraloría, para los efectos de evaluar el sector público.... los informes finales deberán presentarse a más tardar el 1º de marzo de cada año. Estos órganos establecerán la coordinación necesaria a fin de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posibles y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones.

ARTICULO 56. Resultados de la evaluación. El Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos. Asimismo, elaborarán y presentarán, a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación realizada según el artículo anterior...

TÍTULO X: Régimen de responsabilidad.

ARTICULO 108. Criterios de valoración de anomalías. Todo servidor público responderá, administrativa y civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa o negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales. Para tal valoración, se tomarán en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes:

- a) El impacto negativo en el servicio público que brinde la entidad o en el logro de los resultados concretos conforme a la planificación institucional.
- b) El rango y las funciones del servidor. Se entenderá que a mayor jerarquía y complejidad de las tareas, mayor será el deber de apreciar la legalidad y conveniencia de los actos que se dictan o ejecutan.
- c) ...siguen varios otros incisos...

ARTICULO 110. Hechos generadores de responsabilidad administrativa. Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones... serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que pueden dar lugar, los mencionados a continuación:

...

j) el incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuesto... siguen varios otros incisos.

ARTICULO 112.- Responsabilidad administrativa del máximo jerarca. Habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas, cuando incurran en la conducta prevista en el inciso j) del artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o la entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano al que le corresponde valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control.

Sostenemos que no es posible para la Contraloría ni para el mismo Gobierno aplicar en profundidad los alcances de este artículo anterior sobre todo, pero también de aquellos que exigen direccionalidad del Gobierno en cuanto a definir prioridades, objetivos y metas cuya elaboración detallada nunca puede ni debe ser registrada exhaustivamente en un Plan Nacional de Desarrollo –pues el PND no debe ser la agregación de la totalidad de planes institucionales- en sus dimensiones de largo, mediano y corto plazo según la Ley de Planificación No. 5525, sin reconocer las implicaciones convergentes que sobre dirección gubernativa y directrices del Poder Ejecutivo con respecto al conjunto o grupos de entes autónomos, la Ley General de la Administración Pública delinea con total claridad. Es lo mismo con lo dispuesto en la Circular No. 8270 de agosto del 2000 de la Contraloría en cuanto al requerimiento que hace para que las instituciones descentralizadas “deban hacer ver en sus PAOs sus relaciones o vinculaciones sectoriales”, pues ello implica dejar a voluntad de aquéllas el señalar tales vinculaciones que “inducen” a una coordinación interinstitucional, cuando en realidad la LGAP dispone la aplicación de una DIRECCIÓN POLÍTICA por parte del Poder Ejecutivo del ramo sobre tales entes, lo cual presupone una condicionalidad para cumplir explícitamente de acuerdo con tales pautas superiores de Gobierno, y no por una graciosa buena voluntad de los entes.

El supuesto legal y político aquí en juego, según nuestra tesis interpretativa, es el de que el Gobierno tiene la obligación, y los instrumentos legales y políticos, para dirigir a los entes autónomos hacia el cumplimiento de aquellos objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y no sólo en la definición formal de éste a inicios de un Gobierno sino, más importante quizás, sobre la marcha o ejecución del mismo, año con año. Veamos cómo se ejerce dicha potestad de dirección política o gubernativa y qué significa el concepto de directriz, en la LGAP.

3. **LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO. 6227** de mayo de 1978 es de vital importancia comprenderla en su valor concurrente con la anterior, sobre todo con respecto al ordenamiento superior de la Administración Pública por sectores de actividad bajo ministros rectores, y en lo que compete al concepto de dirección gubernativa y directrices a que alude la Ley anterior, y las claras responsabilidades y consecuencias que su incumplimiento por el Presidente de la República o por los respectivos ministros rectores, genera de acuerdo a esa misma Ley anteriormente enunciada.

Además, esta Ley ordena de extraordinaria manera el ejercicio eficaz del desempeño del Gobierno y de sus instituciones autónomas. Veamos:

ARTICULO 1. La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

ARTICULO 21.

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

ARTICULO 23.

1. Las carteras ministeriales serán:
...vienen varias nombradas...
2. El Presidente de la República podrá designar ministros de Gobierno sin Cartera, así como recargar dos o más Carteras en un solo Ministro, o nombrar para desempeñarlas a los Vicepresidentes y a Ministros sin Cartera.

ARTICULO 26. El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

- a) Las indicadas en la Constitución Política
- b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada.

... siguen otros incisos...

ARTICULO 27.

1. Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.

...siguen otros incisos...

ARTICULO 28.

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

- a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio

...siguen otros incisos...

ARTICULO 98.

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquél le haya impartido sin dar explicaciones satisfactorias al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.
2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.

...siguen otros incisos...

ARTICULO 99.

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

Queda claro que los alcances de esta “dirección no jerárquica” entre órganos de Administración activa, deben llegar hasta el nivel de determinar los alcances de las metas y tipos de medios que cada ente dirigido debe emplear no sólo en su ejecución “nacional” sino básicamente en su “ejecución territorial” o desconcentrada, pues es sólo a través de ésta como se puede llegar efectivamente a satisfacer la demanda social que el ente enfrenta, la cual se da no “ante” las oficinas centrales de tales entes en San José, sino en cada asentamiento humano del país con necesidades evidentes de los bienes, servicios y regulaciones que el Estado administra a través de sus múltiples órganos e instituciones. Es por lo anterior que consideramos fundamental que tanto la Defensoría como la Contraloría practiquen una concreta demanda sobre las instituciones sujetas a su fiscalización directa, y a través de sus dictámenes o informes ante la Asamblea Legislativa sobre el conjunto de ministerios, en cuanto a la planificación y presupuestación pertinentes en materia de “ejecución regional” de sus acciones –es decir, regionalizar sus presupuestos de una vez por todas-, pues de lo contrario se podría dar que cualquier articulación central que busque racionalizar las políticas y recursos de grupos de instituciones por sector de actividad, se malogre ya en la ejecución regional de aquellos pues en este ámbito se han perdido los mecanismos de coordinación interinstitucional para una mayor racionalización del gasto, los cuales siguen definidos en el respectivo Decreto Ejecutivo del Subsistema de Dirección y Planificación Regional de 1991. Las negativas consecuencias de tal situación con respecto a la eficacia y racionalidad del gasto público en función de los objetivos institucionales y necesidades socioeconómicas de la población, son tan evidentes que no requiere mayor discusión adicional.

ARTICULO 100.

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia.

Todo lo anterior delinea con claridad lo que es el papel de los Ministros rectores de sector, pues como tales ostentan una doble condición de mando o dirección: una es como jefes del Ministerio respectivo, siendo la autoridad superior de éste y pudiendo dar órdenes autoritativas a sus funcionarios subordinados. Como rectores de sector, “dirigen” a entes autónomos mediante directrices escritas, no órdenes autoritativas, aunque tales directrices pueden “ordenar la actividad del ente” como se dijo atrás. Esto último es lo que llamamos “dirección gubernativa o política”, y compete estrictamente al Poder Ejecutivo ejercitarla sobre el conjunto o grupos de entes autónomos. Esta amplia y clara normativa está debidamente reglamentada en el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, aún vigente. Se regula en él de manera detallada, también, lo pertinente al funcionamiento de los Consejos Económico y Social.

El Decreto Ejecutivo que se dio en el Gobierno 2002-2006 que constituyó cuatro Consejos Sectoriales recientes, no podría a nuestro juicio derogar el referido Decreto No. 14184, pues sostenemos que éste fue una reglamentación de los artículos de esa LGAP arriba transcritos, los cuales siguen teniendo total vigencia jurídica. En todo caso, aún si no hubiera una derogación de aquél, el nuevo Decreto tiene forzosamente que respetar el esquema sectorial que el No. 14184 entronizó con sustento en la LGAP, y ello significa que la operación de esa estructura superior de Gobierno como lo serían esos “Consejos Sectoriales”, no puede sustituir la operación de los sectores como tales, ni de los Ministros rectores al interior de su sector, pues la potestad obligatoria de estos para “dirigir y coordinar” vista arriba –emitiendo directrices-, no puede ni debe en modo alguno supeditarse a mecanismos distintos en donde presidentes ejecutivos a ser “dirigidos” por el Ministro rector, se sienten con éstos a dirimir decisiones colegiadamente que precisamente son de competencia de tales Ministros actuando con el Presidente de la República, y de nadie más.

Sostenemos que el incumplimiento de este régimen jurídico de dirección gubernativa, sea porque se dé una “omisión inoportuna” de directrices por parte de los ministros rectores sobre entes autónomos de cada sector, o por incumplimiento de objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo o en el respectivo Plan Sectorial de Desarrollo y en los respectivos presupuestos anuales, acarrea una concreta responsabilidad administrativa tipificada en la Ley No. 8131 vista arriba, y permitirá a la Contraloría General de la República enderezar un procedimiento

disciplinario contra el ministro rector respectivo que haga incurrir a su institución o a un conjunto de entes en incumplimiento de sus planes por no emitir directrices oportunas para ordenar su actividad de acuerdo a dicho Plan Sectorial o Nacional, o bien de acuerdo a cada plan institucional de largo, mediano o corto plazo. Pero también la Defensoría tendría competencia para exigir del Gobierno un desempeño acorde con tales pautas legales, a sabiendas de ello redundará en un “mucho mejor Gobierno”.

4. Las anteriores pautas no serían cabalmente comprendidas en su constructiva y articulada utilidad, si no se reconocen algunas normas gruesas de la **LEY DE PLANIFICACIÓN NO. 5525** de mayo de 1974, aún vigente. El círculo del ejercicio constructivo y efectivo del poder político superior para un buen Gobierno, se cierra con este marco jurídico, el cual se redimensiona positivamente a partir de los enunciados sobre planificación y el Plan Nacional de Desarrollo en la Ley No. 8131 vista arriba. Veamos:

ARTICULO 1. Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:

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

ARTICULO 2. Para alcanzar sus objetivos el Sistema realizará las siguientes funciones:

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

ARTICULO 4. ... La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por MIDEPLAN. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.

ARTICULO 12. Habrá unidades u oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas. De acuerdo con la necesidad, y por iniciativa de MIDEPLAN, se establecerán oficinas integradas por varias unidades de las referidas en el primer párrafo de este artículo, cuando las instituciones correspondientes trabajen en un mismo campo de actividad.

ARTICULO 15. Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación.

ARTICULO 17. Los ministerios e instituciones... en coordinación con MIDEPLAN... realizarán programas de racionalización administrativa, con el propósito de mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de sus actividades y de asegurar así el cumplimiento de los planes de desarrollo.

ARTICULO 18. A fin de propiciar la más amplia participación de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación, y con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, el Poder Ejecutivo establecerá consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas. Estos organismos estarán integrados por personeros de los ministerios, instituciones y asociaciones privadas, de acuerdo con las necesidades y las actividades de que se trate.

ARTICULO 22. Las siguientes fechas serán de cumplimiento obligatorio: el 1º de abril el Ministro de Planificación deberá presentar al Presidente de la República un informe sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al año anterior...

5. Como un soporte orgánico de las anteriores competencias de MIDEPLAN, téngase presentes las siguientes disposiciones de la **LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA** de 1968 en cuanto a Planificación Territorial y al Plan Nacional de Desarrollo Urbano:

ARTICULO 1. Para los fines de esta ley se entenderá que:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

Planificación Urbana es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad. ...siguen otras definiciones...

ARTICULO 2. Las funciones que requiere la Planificación Urbana, nacional o regional, serán cumplidas por la Oficina de Planificación (hoy MIDEPLAN) y el INVU 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

En este punto, nos resulta importante llegar a una definición política bien sustentada en el sentido de que si bien esta Ley de 1968 asigna esta competencia "planificadora" al INVU y a MIDEPLAN, es en la Ley Orgánica del Ambiente en que se da una definición posterior y más completa, global y envolvente de la materia socioeconómica, del concepto de "ordenamiento territorial". El punto es que debe ser hoy el Ministro del Ambiente quien marque esa cancha del "ordenamiento territorial" para que el INVU y eventualmente el MIVAH y MIDEPLAN, aporten sus orientaciones estratégicas y operativas más concretas una vez que la estrategia ambiental haya determinado los parámetros mayores y vinculantes de esa noción, en el espíritu en que lo proponemos en los Objetivos Estratégicos y los Ejes Estratégicos en esta Sección III. Es en este tipo de "intersectorialidad" donde vemos una necesaria comunicación, negociación y concertación constantes y realimentadoras entre Ministros de diversos sectores pero bajo la batuta del Ministro del Ambiente, y con el Presidente de la República dirimiendo conflictos insalvables de criterios o políticas o prioridades entre aquéllos. Para esto se requieren los mecanismos integradores de distinto nivel que hemos planteado previamente, bajo o sujetos al liderazgo hegemónico en materia ambiental de este Ministro rector, y no de otros.

ARTICULO 3. Conforme a los objetivos antes indicados, el Instituto preparará, revisará y mantendrá 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

...siguen otros incisos...

ARTICULO 4. Compete a la Junta Directiva del Instituto proponer el Plan Nacional de Desarrollo Urbano al Poder Ejecutivo (nota ajena al texto original: entiéndase MIDEPLAN), el cual previas las modificaciones que estime necesarias, lo aprobará y remitirá a las municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas que juzgue conveniente...

ARTICULO 5. En asocio de MIDEPLAN, 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.

Además, esta Ley detalla las competencias municipales en la materia, y es importante tener éstas presentes, más otras competencias, según la más reciente Resolución de la Sala Constitución sobre autonomía municipal, a saber, la No. 5445 de julio de 1999, pues en lo pertinente a la eventual participación municipal en materia ambiental esta Ley y dicho Código Municipal abren posibilidades de extraordinario valor y novedad para asumir actividades o funciones que hoy se manejan rígidamente en manos nacionales sea de ministerios o de entes autónomos. Véase, abajo, nuestros comentarios sobre el CODIGO MUNICIPAL.

6. La anterior Ley de Planificación Nacional, y la referida Ley General de la Administración Pública en los aspectos de dirección gubernativa arriba revisados, adquirieron fisonomía propia de extracción nacional, en **DOS DECRETOS EJECUTIVOS** que tampoco pueden ser desconocidos e inaplicados por el Gobierno, pues proporcionan una extraordinaria base de articulación y convergencia, dentro de la filosofía del señor Presidente de la República. Abel Pacheco de delegar, concertar y generar transparencia de los procesos públicos, con respecto a los modernos y actualizados requerimientos sobre planificación y presupuestación, así como evaluación y rendición de cuentas, entronizados por la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 vista también arriba.

Estos dos Decretos Ejecutivos son: el No. 14.184-PLAN de creación del “Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial” ya mencionado arriba, y el de creación del “Subsistema de Dirección y Planificación Regional” de abril de 1991.

Ambos están vigentes, y presentan interesantes y útiles parámetros, mecanismos e instrumentos que es preciso reconocer y aplicar cuanto antes, pues son los que pueden garantizar de inmediato y en anticipación de otros cambios legales mayores que podrán propiciarse en el presente Gobierno, un dinamismo y coordinación interinstitucional, y una participación concertada de la sociedad civil en San José y en las regiones de desarrollo, que eleven de inmediato la eficacia de la acción del Gobierno y de sus instituciones en todo campo de actividad social y económica, sobre todo en lucha contra la pobreza, en niñez y adolescencia, y en reactivación económica. La Contraloría y la Defensoría pueden y deben exigir, a nuestro juicio, su aplicación inmediata.

7. Además, la **LEY FODEA** No. 7064 de abril de 1987, Ley de Fomento de la Producción Agropecuaria, creó en su Título II el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, consagrando por Ley así la constitución del primer y único sector de actividad gubernativa o institucional con sustento en el modelo diseñado por MIDEPLAN y normado en ese Decreto Ejecutivo No. 14.184-PLAN de 1983.

Se trata de una definición legal aún vigente aunque muy pocos Ministros de Agricultura la han aplicado, y tiene interés que este Gobierno sí la conozca y la aplique en todo lo que vale. Para muestra un botón. Véase básicamente lo que establece su artículo 29.

ARTICULO 29. Con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo

agropecuario nacional, se establece el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables. Este será un medio para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas.

El Sector Agropecuario... estará dirigido y coordinado por el Ministro de Agricultura y Ganadería.

8. **LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE** es esencial incorporarla en este arsenal de legalidad para el desarrollo de que el país ya dispone. Los artículos más importantes los hemos enunciado en los esquemas de ejes ofrecidos en Sección II, y por eso no los repetimos aquí.

La mención global que reiteramos ahora en este punto, es la pertinente a la riqueza de dicha Ley Orgánica del Ambiente en cuanto a definir fines, criterios de acción y algunos instrumentos en todos los aspectos y áreas que atañen al ambiente como concepto unitario, y ello puede llevar al país y a todo especialista, a niveles realmente superiores de rigurosidad conceptual y analítica sin salirse de dicha Ley en todo lo pertinente a la materia ambiental, salvo en lo que respecta a las interpretaciones articuladas y convergentes sobre dirección y planificación en las otras leyes generales que regulan estas materias y que hemos proporcionado atrás para que no queden dudas de nuestra bien sustentada interpretación.

9. **CODIGO MUNICIPAL.** La novedad de la elección directa de Alcaldes y miembros de Concejos de Distrito, trae aparejadas otras importantes aperturas que el Código Municipal ofrece, aun cuando no son tan nuevas pues han estado disponibles desde hace décadas sin que sean actividades de ninguna manera creativa.

Véanse los siguientes artículos como muestra de lo que ya dicho Código permitiría al país hacer en materia ambiental, sobre todo si se pasa de la retórica a la acción en lo que respecta a la buena intención de tantos en cuanto a descentralizar o dar protagonismo a las municipalidades en el manejo de un sinnúmero de actividades que en manos de ministerios y entes autónomos, sujetos a los rígidos procedimientos y controles en materia de empleo público, contratación administrativa y administración presupuestaria, han venido a enfrentar demoras y rigideces que afectan negativamente el impacto de las buenas intenciones estatales y de los funcionarios de tanto ministerio y ente autónomo en su deseo de impactar el “ambiente” en sus ámbito territorial, que es donde lógicamente debe darse la proyección más concreta u operativa de cualquier estrategia nacional en esta materia.

Nos referimos, por ejemplo, al:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- f) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.

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

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

ANEXO 3: CULTURA POLITICA EN AMERICA LATINA: UN ABORDAJE SOCIOPOLITICO ¹⁶

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Tomado en lo medular del documento de investigación del suscrito investigador, intitulada *Evolución, actualidad y proyecciones del sistema político institucional costarricense*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, 2005.

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

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

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

Más bien, esos reiterativos informes mundiales o regionales de los principales organismos internacionales dedicados a tal monitoreo del desarrollo de los países, documentan los constantes fallidos intentos en casi todo campo del quehacer socioeconómico, político, ambiental y cultural de nuestros países, y el deterioro creciente de los índices comúnmente aceptados para evaluar el grado de desarrollo humano y calidad de vida de los mismos países.

Tal fenómeno es común en situaciones en las que muchos académicos o analistas, o consultores internacionales o nacionales, acogen cada nuevo enfoque de resonancia publicado en las más recientes revistas de ciencias sociales o exactas anglosajonas, y predicán y promueven la necesidad de aplicarlo en cualquier país, sin siquiera haber investigado por qué los enfoques semejantes o del mismo cuño predicados con anterioridad y con igual entusiasmo para aplicar a las mismas situaciones o problemas, no produjeron los cambios pretendidos ni siquiera en sus países de origen. Esto es particularmente común en materia administrativa, con respecto a “enfoques” como círculos de calidad, reingeniería, procesos, polifuncionalidad, presupuesto por programas, y muchos otros. Peor aún, cuando se asumen estos enfoques básicamente privatistas como válidos para el contexto público y con respecto a procesos sociales, con consecuencias funestas como veremos abajo.

La anterior situación se agrava por la recurrente falta de disciplina, de voluntad política y de consistencia que siempre se da en el sentido de que, una vez formalmente “aceptados” muchos de esos nuevos enfoques –es decir, formalizados en leyes, reglamentos o normas, o políticas y programas, en algunas instituciones o en todas-, **ya en la praxis de su instrumentación nadie se preocupa –ni el órgano legislativo, ni órganos fiscalizadores superiores, ni académicos ni colegios profesionales ni cámaras ni grupos de interés relacionados- de que aquellos enfoques de “nuevo cuño” sean clara, concreta y eficazmente entendidos y aplicados por todos en cada institución y en toda situación** como parte de un nuevo conjunto de valores, actitudes y comportamiento. Esto, se llama formalismo, y es producto de factores cuya comprensión no la encontramos en el análisis de las situaciones en sí, sino en un trasfondo histórico muy lejano en el tiempo.¹⁷

Es de rigor reconocer las importantes contribuciones de autores como Verba, Almond y Powell, quienes desarrollaron en la década de los sesenta y setenta el concepto de cultura cívica y cultura política. Pero, requieren validación y adecuación en la América Latina de principios de este siglo XXI.¹⁸

¹⁷ Veamos, si no, lo que PNUMA ha reconocido con gran claridad en el informe *GEO 2000 América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, San José, Costa Rica, 2000. En sus Conclusiones, página 92, el Informe, elaborado por decenas de especialistas convocados por unos pocos centros latinoamericanos acreditados ante el PNUMA en esta materia, dice: “Es claro que el reto del desarrollo sostenible va más allá del ámbito de la calidad ambiental. También se relaciona con factores sociales /y económicos/ que son altamente críticos para el desarrollo. Por ejemplo, el alto crecimiento demográfico, el suministro adecuado de alimentos, las fuentes contaminantes de energía y las amenazas a los ecosistemas tienen todos un impacto crítico sobre la exclusión socioeconómica y la desigualdad tanto en zonas urbanas como rurales. En la práctica, las políticas /económico/sociales y ambientales casi no se relacionan. Las poblaciones enfrentan serios vacíos en términos de las necesidades sociales básicas, particularmente en los países menos desarrollados. Generalmente, los programas diseñados para luchar contra la pobreza, y especialmente la pobreza extrema, no tienen relación con las políticas ambientales, y todavía no se han tomado acciones efectivas para complementar estos campos de política para su beneficio mutuo. A la par del imperativo de superar la exclusión social y económica, la ausencia de políticas ambientales consistentes y consolidadas es uno de los principales retos del futuro... El nivel de ratificación de acuerdos ambientales /por los países/ es alto... Esto, sin embargo, pocas veces ha llevado a una priorización de las cuestiones ambientales en la agenda política o en los presupuestos nacionales” (nuestro énfasis). Entre las barreras existentes que la “...acción política...” debe superar en América Latina para la implementación exitosa de estos acuerdos, el Informe señala una primera: “La ausencia de una visión política coherente que articule en forma eficaz y equitativa las dimensiones económica, social y ambiental en el proceso de desarrollo”. **Téngase este reconocimiento presente para lo que es el resto del análisis que proporcionamos en este estudio.**

¹⁸ Almond y Verba, en *La cultura cívica*, 1963, definen la cultura política como “...el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema”, definición ciertamente ambigua que pretendemos mejorar. También véase Almond y Powell, 1978. A pesar de las muchas críticas que surgieron con respecto a tal concepto y sus múltiples derivaciones, el mismo continúa siendo de gran utilidad para comprender, sobre la base de adicionales adecuaciones aplicadas en el contexto de realidad latinoamericana, por qué estas sociedades nuestras funcionan de manera tan distinta a la de las naciones democráticas hoy industrializadas. El marco referencial que utilizamos parte del reconocimiento de este gran aporte de estos tratadistas norteamericanos, pero hurga en aspectos de nuestra evolución histórica desde la Colonia misma que nos permite producir análisis e inferencias poco usuales en la literatura sobre América Latina. Sobre todo, nos permite precisar cómo el concepto de “cultura política” ampliado como pretendemos, constituye un marco conceptual totalmente rico y actual para entender mejor nuestras debilidades societales en términos de las actitudes, valores y comportamientos precisos ante y dentro de nuestras estructuras y procesos políticos e institucionales grandemente copiados, a nivel de constituciones y leyes, de esas otras naciones, pero muy inoperantes en sus consecuencias cotidianas. Otra forma de referir este fenómeno latinoamericano, es el de reconocer la relación entre la “realidad jurídica” y la “realidad política” imperante en nuestros países, tema que retomamos adelante. Por su lado, LaPalombara (*Bureaucracy and Political Development*, 1963, Editor) y otros tratadistas (Braibanti, *Political and Administrative Development*, 1969, Editor) asociados a universidades norteamericanas que realizaron

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

Las soluciones final y reiterativamente propuestas en prácticamente todo campo del desarrollo socioeconómico, político y cultural de nuestros países, no sólo muestran una frecuente fragmentación en los análisis de problemas particulares con respecto al fenómeno mayor que se da en el “gran contexto” del desarrollo integral de cada país, sino que **han carecido de viabilidad actitudinal y comportamental, fracasando** así en superar los problemas que están aquéllas llamadas a resolver. El círculo vicioso –nada virtuoso, por cierto- de la inercia histórica de los procesos que apuntan a un pretendido y fallido “cambio social y político” normalmente consagrado en el “marco jurídico” en América Latina, continúa impertérrito, inconfundible a nuestro juicio y contribuyendo a que los problemas se agraven y constituyan más bien, ante poblaciones crecientes, problemas crecientes en todo sentido, sin que se vislumbre en la región “la” gran solución estratégica de involución de dicha inercia histórica –salvo quizás el caso chileno por razones irrepetibles o, al menos, nada recomendables como “estrategia” para resolver “radicalmente” el problema de cultura política díscola y colonial que aqueja hoy día a todo país latinoamericano.¹⁹

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

2. Origen y evolución de nuestra cultura política

La historia es un trasfondo útil para entender la naturaleza y validez o no, de afirmaciones comunes sobre América Latina. La mayoría de factores descritos por diversos estudiosos de nuestra historia como propios de esta región, han existido por mucho tiempo y

estudios comparados entre países desarrollados y países subdesarrollados en la década de los sesenta y principios de los setenta con apoyo presupuestario de organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial, promovieron este concepto con fuerza en el mismo espíritu en que Almond y Verba aconsejaron al mundo subdesarrollado cómo suplantar el “largo y costoso proceso que llevó a las democracias occidentales más estables a formar este tipo de cultura política”. Tales estudios y recomendaciones inspiraron muchos de los programas de asistencia técnica de esos organismos y del propio gobierno de los Estados Unidos de América (recuérdese la “Alianza para el Progreso”) para “demandar” en América Latina la creación de modelos y mecanismos legales e institucionales que “producirían el milagro” de cambios instantáneos en el comportamiento errático, indisciplinado y poco previsor o planificador de los gobiernos y ciudadanos en esos países, sin lograrlo.

¹⁹ El marco referencial que permite diferenciar entre la realidad política-institucional de un país y su marco jurídico superior en términos de un constante o tradicional divorcio, lo hemos señalado en todas nuestras publicaciones en cuanto a América Latina, y es un rasgo típico del “formalismo” que nos caracteriza como sociedades, según veremos abajo. Sin embargo, María Teresa Gallego Méndez lo desarrolla más recientemente como “desconexión entre realidad política y realidad jurídica” en el contexto del análisis del tema “Estado social y crisis del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, Editor Rafael del Aguila, Madrid, 1997, Capítulo 5.

todavía existen. Pueden ser identificados como provenientes del pasado colonial. Los españoles construyeron un aparato burocrático administrativo altamente jerárquico, coordinado y efectivo para mantener los vastos territorios coloniales juntos en nombre del monarca, y bajo claros objetivos fijados para la colonización direccionada de estas tierras, así como para su poblamiento y la explotación de las mismas bajo patrones diametralmente distintos a los que distinguieron la colonización “familiar” de las tierras al Norte del Continente por inmigrantes ingleses.

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

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

Veamos ²⁰

2.1 Secretismo.

Había una gran secrecía o secretismo en las operaciones de las colonias y en sus relaciones económicas con España, y ello para evitar la interferencia de otras potencias europeas. Este patrón aún persiste en América Latina en la forma en que la mayoría de actos institucionales son guardados del escrutinio público, especialmente cuando errores políticos o burocráticos, o acciones dañinas a los intereses del ciudadano o usuario, son encubiertas, así como en la forma en que esquemas de participación popular y social para lograr una “mayor fiscalización social” sobre el aparato público y una mayor rendición de cuentas por parte de jerarcas y funcionarios, han sido sólo tímidamente desarrollados. La desconfianza total generada entre las mismas colonias por el impedimento de comerciar entre ellas, ha pesado hasta nuestros días de diversas formas visibles en que la “región” y subregiones han buscado, y fracasado parcialmente –aunque se vislumbran hoy mejores

²⁰ El recuento histórico que sigue se fundamenta en una lectura muy crítica de J. E. Fagg, *Latin America. A General History*, New York, 1977, Capítulo 9. Los análisis de actualización son, sin embargo, cosecha personal del autor de este artículo y plenamente desarrolladas primero en nuestro trabajo de investigación doctoral de 1984. Darcy Ribeiro, *Las Américas y la Civilización*, 1969, también nos inspiró en nuestro trabajo de escudriñamiento histórico. Se verá claramente cómo hay diversos factores actuales que reflejan valores y prácticas coloniales. Nuestro propósito es el motivar actitudes apropiadas de cambio y modernización constructivas de acuerdo a requerimientos actuales, pero no precisamente por esperar un cierto “goteo” u “ósmosis” producto de observar o emular simplemente esos patrones avanzados y consolidados en las naciones industrializadas. El reconocer las causas de origen de nuestra cultura política, nos obliga a repensar integralmente los patrones mismos que hoy día nos rigen en nuestra forma de ver y hacer gobierno y, en un plano más pragmático, administración política. Exige replantear ese divorcio constante entre nuestro “formalismo transplantístico” de esquemas foráneos que sí funcionan en sus sociedades de origen, y nuestra realidad sociopolítica en los aspectos más rígidos, buscando entonces los esquemas, factores y mecanismos que debidamente incorporados –pues tienen que acabar en normas de acción- en nuestro marco jurídico superior como normas viables e inviolables de comportamiento, permitan finalmente confrontar y superar las debilidades de ese comportamiento histórico social y político que nos mantiene en una condición suspensiva de “típico palanganeo” y de soluciones a medias, en prácticamente todo campo de actividad humana.

posibilidades que ayer-, en integrar esfuerzos, fronteras y sistemas políticos al estilo de lo que Europa sí ha logrado consolidar. El recelo entre países y nacionalidades, es notorio en América Latina, y pesa fuertemente a la hora de sentarse a valorar problemas e intereses comunes.

2.2 Lentitud y pedantería burocráticas.

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

2.3 Manía por títulos y honores.

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

2.4 Dependencia de la planilla pública.

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

mérito e impersonalismo con miras a lograr un sistema burocrático “racional”.²¹ Ciertamente, el Estado en América Latina ha emprendido a veces inconscientemente un rol de empleador mayor de los cuadros de graduados universitarios de disciplinas de poco interés en el mercado privado. Tales profesionales terminan a menudo como empleados estatales, improvisando en puestos técnicos –especialmente delicado, reiteramos, es lo pertinente a “gerencia pública”- para los cuales nunca fueron preparados. Este problema surge en gran parte de la ausencia de políticas gubernativas sobre prioridades en educación superior; pero también corresponde con la idea latente del Estado actuando como un mayor empleador y como medio de lucha contra el desempleo crónico, sin valorar adecuadamente la importancia de que, sobre todo en el contexto público donde se manejan intereses y recursos colectivos, tal improvisación a ultranza, es decir exagerada más allá de toda racionalidad técnica y disciplinaria o académica, tiene graves efectos sobre el desarrollo de cada país.

2.5 Estado omnipresente y benefactor.

El gobierno monárquico español fue siempre visto como un órgano que debía regularlo y darlo todo, y era así como el monarca mismo otorgaba la tierra para minería, agricultura y para el establecimiento de industrias rudimentarias, introduciendo un centralismo y un personalismo que restringía la iniciativa personal y empresarial ciertamente, y que estimulaba la dependencia sobre lo que el gobierno podía hacer y dar, y ello ante una incapacidad de conceptualización global y estratégica, y menos de largo plazo –las colonias, recuérdese, no podían siquiera comerciar entre ellas. Mientras que en

²¹ Es útil refrescar aquí cómo organismos como el BID a través de su Presidente y varias publicaciones, y el mismo Banco Mundial en su último Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001, entre otras publicaciones también, vienen aceptando y recomendando a los países en desarrollo un redimensionamiento del Estado que ya no responde a los parámetros neoliberales previos de reducirlo y limitarlo a mínimos “aceptables”, sino a parámetros de una mayor racionalidad y eficiencia en función de la eficacia pretendida de ese Estado sobre todo en naciones en proceso de desarrollo –nuestra propia tesis desde 1974-, en donde aquél no sólo tiene que regular o direccionar los procesos económico-productivos con inteligencia y en interés superior de cada nación como tal y no sólo del empresario privado, sino enfrentar y resolver el problema de distribución desigual del ingreso y sobre todo el problema de pobreza extrema no sólo a través de regulaciones universales sino focalizadas, las cuales toman formas varias, desde políticas y programas de ayuda indirecta a los pobres –infraestructura adecuada, programas de crédito, desarrollo agrícola y rural, generación de empleo, etc.- hasta transferencias directas –pensiones, subsidios, guarderías, comedores escolares, capacitación, atención a madres adolescentes, etc.-. Nuestro argumento de fondo aquí ha sido y sigue siendo que si cada país no logra racionalizar al máximo posible su aparato institucional inclusive bajo adecuadas normas de “racionalidad burocrática” en el mejor espíritu weberiano y con pleno reconocimiento de que la gerencia pública exige una formación distinta de la gerencia de negocios, y que hay que racionalizar sus procesos de análisis y definición de políticas -totalmente dispersos, improvisados y altamente centralizados en las capitales de los países- por falta de consistencia en cuanto a aplicar criterios y mecanismos verdaderamente articuladores por sectores de actividad pública al menos y por regiones de desarrollo, tanto en lo que son “procesos precisamente formales” de formulación como de ejecución de planes y presupuestos públicos, es poco lo que se logrará entonces como respuesta a esos llamados hacia una mayor “eficacia gubernativa”. Esto es muy claro en el caso costarricense, que es el país latinoamericano que menos esfuerzos serios ha hecho en materia de descentralización política y administrativa de sus estructuras de poder central. Muy pocos parecen advertir que la corrupción y el abuso también se facilitan más en regímenes altamente centralizados, y no es nada difícil constatar también día tras día y año tras año que la gran discusión formal sobre el tema de descentralización se agota aquí en el “régimen municipal”, del que todos parecen resultar enemigos a la hora de las verdades, sin reparar en que prácticamente ningún país hoy desarrollado brincó de la nación al cantón pues ello genera una fragmentación mayor en la gobernabilidad de cualquier país, sino que han reconocido y fortalecido la provincia o estado como ámbito político/administrativo de indispensable intermediación.

las colonias de Nueva Inglaterra el proceso histórico de colonización no fue un proyecto gubernamental y hubo un activismo mercantilista agresivo y libre entre aquéllas, en América Latina sí lo fue. No es difícil relacionar tales patrones con las expectativas generalizadas de hoy acerca del Estado como movilizador de la sociedad para alcanzar ambiciosas metas de desarrollo social y económico, pero sin “saber” exigir el locuaz ejercicio por parte de los gobernantes de las esenciales actividades de dirección y planificación estratégicas de largo plazo. El paternalismo estatal, por otro lado, llega a ser un mayor problema en América Latina cuando el ciudadano crece acostumbrado a esperar bienes y servicios sin dar nada a cambio, ni siquiera su propia contribución de trabajo o de comportamiento distinto.²²

2.6 Personalismo y centralismo.

El personalismo y el centralismo político y administrativo en América Latina fueron rasgos muy entrelazados, y parecen estar cercanamente ligados a tales otros factores sociales como liderazgo, formalismo constitucional, inestabilidad política, el rol y poderes del Estado y del gobierno central propiamente, y el presidencialismo. Ello es fácilmente identificado en los lazos familiares y de amistad de casi todo ciudadano o familia con “alguien” en la burocracia, llegando así a ser esto un factor que puede ser usado para acelerar decisiones y procedimientos –brincándoselos o aplicándolos apropiadamente, o para inducir lentitud con miras a afectar las demandas o intereses de alguien más. También se refleja en acciones “formalistas” para establecer en diversas Constituciones regímenes políticos territorialmente descentralizados que, sin embargo, continúan de múltiples formas dependiendo de la voluntad y recursos administrados o asignados por quienes gobiernan a nivel central o nacional, normalmente bajo la condicionalidad personalista del Presidente de cada país.²³

²² Otro es el criterio de Estado-Benefactor, el cual a nuestro juicio no sólo fue sino que sigue siendo válido, y es reconfortante comprobar cómo organismos internacionales que hasta hace poco lo cuestionaban como se indicó en la nota anterior, hoy día buscan redimensionarlo positivamente. En Costa Rica, afortunadamente los vientos de privatización no avanzaron mucho salvo en lo que de todos modos fue una experiencia onerosa y rechazada por muchos con el Estado-Empresario configurado en el consorcio montado por CODESA a mediados de los setenta, mas no así con respecto al resto de Estado-Empresarial que se formó después de la Constitución de 1949 y que se mantiene hasta nuestros mismos días con relativo éxito y bienestar para el país (telecomunicaciones, electricidad, banca, seguros comerciales, acueductos y alcantarillados, distribución de combustibles, e inclusive educación, salud, y cuanta actividad admite una prestación privada inclusive concurrente con la pública). Es indudable, como hemos sostenido desde hace casi tres décadas, que tales instituciones no debían entonces, ni deben ahora, seguir operando o siendo “manejadas” de maneras tan improvisadas, descuidadas, desarticuladas y politizadas, sin visión de conjunto, pues ello frustra los esfuerzos del país por enfrentar y superar su situación de subdesarrollo latente en tantos aspectos y agudiza el problema fiscal, lo cual sólo puede resolverse si quienes llegan a ejercer el poder político superior cada cuatro años –hablamos de un Presidente y sus menos de veinte ministros- entienden que hay mejores formas de gobernar y administrar que la normal e irresponsable improvisación en que gobierno tras gobierno se incurre en ese manejo superior del poder político nacional, dando la espalda a leyes generales excelentes que, en su constructiva y articulada interpretación y aplicación convergente, proporcionan el marco justo para gobernar y administrar con el sentido de Estado unitario y responsable que la Constitución Política entroniza como principio fundamental de la organización política del país. Retomaremos esto en la última sección.

²³ Aquí y a manera de ejemplo, sostenemos que la realidad latinoamericana en materia de descentralización debía ser un acicate al orgullo del costarricense, en el sentido de que al menos en términos de voluntad política casi toda otra nación ha avanzado mucho más teniendo una tradición democrática de menos data que la de Costa Rica. Naciones como Colombia, Argentina, Brazil, por ejemplo, exhiben casi un 50% del total del gasto público en manos de provincias o estados y municipios, contra menos de un 1% en manos del régimen municipal en su conjunto en Costa Rica. La deseable

2.7 Formalismo legal o reglamentario.

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

eficacia de tales esfuerzos, sin embargo, no la encontramos en Latinoamérica, pues ninguno de esos países ha resuelto sus problemas de ejercicio errático del poder político superior y de la debilidad estructural de su cultura política inhabilitante e inestable, ni han resuelto tampoco con esa descentralización territorial los serios problemas de producción, competitividad y distribución de la riqueza. Es en este contexto en que interpretamos lo registrado en el mismo informe del PNUMA 2000 referido atrás sobre la situación ambiental en América Latina, en cuanto a que, a pesar del grado de “entusiasmo” con que los gobiernos adoptan las declaraciones internacionales sobre participación ciudadana y descentralización política para mejorar “la real gobernabilidad” de los países sobre todo en materia de desarrollo ambiental a través de una mayor y directa participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, se constatan en la actualidad numerosas “debilidades de la capacidad institucional de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y los organismos de base comunitaria, así como falta de una cultura de participación en todos los sectores y desconfianza entre las partes”. Hay también “vacíos en la legislación que generan incertidumbre sobre los roles y las responsabilidades de cada parte, más ausencia de políticas relevantes o poca integración de las cuestiones del desarrollo sostenible en la planificación económica y de políticas” (pág. 88). Tal eficacia política e institucional en materia de descentralización integral, la debemos buscar –para sopesarla adecuadamente en términos de la cultura política que la respalda y las formas inteligentes y viables que pueden adecuarse en América Latina- en las naciones donde la descentralización sí ha funcionado desde tiempos centenarios, es decir, en las naciones democráticas industrializadas al Norte del Continente y en Europa, Estados-Naciones altamente descentralizados a partir del municipio o cantón, con variaciones importantes que van desde esquemas administrativos hasta políticos de intermediación entre el cantón y la nación, como han sido las prefecturas (Francia), los estados federados (Estados Unidos), las regiones federadas (Alemania, y con un modelo más “ligero” Italia) y las autonómicas (España), o las provincias como tales (Canadá). Nuestro libro del año pasado, explora a fondo esta problemática y propone en su Capítulo V una recomposición integral de las estructuras del poder político, institucional y tributario hoy central en favor de las provincias y cantones, a favor de emergentes estructuras políticas autónomas corporativas y gobernadores de elección popular, así como “debilitando integralmente” el tamaño, volumen y competencias de ministerios y entes autónomos para dar nacimiento a toda una nueva institucionalidad provincial y cantonal que surgiría sobre las bases de aquellos ministerios y entes autónomos hoy existentes en toda región o provincia, y empoderando sobre todo a la sociedad civil en nuevos órganos políticos superiores de todas esas “nuevas” instituciones, con las municipalidades jugando un gran papel de “tutela política”.

2.8 Resistencia e incumplimientos.

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

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

2.9 Cortoplacismo y escasa capacidad de conceptualización estratégica.

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

Esa actitud ha prevalecido después de las guerras de independencia en toda América Latina, y se constata en toda la región cómo los gobiernos, los partidos políticos –salvo

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

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

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

2.10 Caudillismo desestabilizador.

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

Aún desde la independencia, hubo una fuerte necesidad por un liderazgo nacional que fortaleció a su vez los patrones sociales de fuertes ejecutivos o presidentes y de fuertes gobiernos nacionales, no sólo por la tradición centralista colonial, sino por los eventos

internos en casi todo naciente país que amenazaban con desencadenar una fragmentación territorial de las colonias entonces “dibujadas” por los españoles. Este patrón de personalismo y caudillismo permanece aún latente hoy día, y hemos visto inclusive cómo muchos dictadores introdujeron políticas y programas progresistas en la mayoría de los países en la región, mientras que ha habido y sigue habiendo importantes líderes elegidos popularmente con ideologías personales que son las que han venido a constituir una fuente principal de orientación de la política gubernativa y de las propias plataformas de sus partidos políticos, sin sostenerse más allá del período de quien las impulsó.

Liderazgo de este tipo parece haber sido, y seguirá siendo, un factor muy vital, especialmente en ausencia en América Latina de los fuertes elementos políticos, socioeconómicos y culturales de “contrapeso” que existen en las naciones más desarrolladas occidentales donde, como Farley planteó, “...un líder político efectivo, que sea indiferente al desarrollo económico, está más lejos o es menos probable que arruine la economía desastrosamente de lo que podría hacerlo en América Latina o en la mayoría de los países en desarrollo”.²⁴

²⁴ Rawle Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, New York, 1972.

ANEXO 4: LOS MACROCONCEPTOS DE NUEVO CUÑO A DOMINAR Y APLICAR EN LA INVESTIGACION, EN LA DOCENCIA Y EN LA ACCION SOCIAL UNIVERSITARIA

De lo presentado previamente, es posible enumerar un conjunto de criterios operativos para sustentar el diseño efectivo de metodologías e instrumentos que han de constituir una primera fuente para todo consultor, investigador o docente de esta Universidad.

1. Sistema político e institucional: entendido como un marco referencial superior, permitirá no sólo en su contenido conceptual sino instrumental –o sea, transformado en un esquema instrumental para ubicar la naturaleza del problema- que todo académico entienda y acepte como el punto de partida de cualquier problema político e institucional, cómo el sistema presidencial y centralista costarricense determina o limita las posibilidades de una estructura y dinámica de representación y participación políticas del ciudadano de cara al rol y desempeño de una institución o de grupos de ellas, y la forma en que éstas se organizan para responder como deben en conjunto, en vez de aleatoria o improvisadamente como lo hacen hoy día.

Debe valorarse también cómo las instituciones, para responder a las demandas por servicios y a propiciar una mayor participación política del habitante, se han organizado internamente según la *desconcentración administrativa* que exige su presencia en las regiones, así como para satisfacer mejor normas y prácticas sobre elaboración de planes operativos y presupuestos. Es preciso que el analista y el habitante valoren si dichos planes y presupuestos muestran realmente o no esa desconcentración administrativa que casi todo ente público ha adoptado formalmente, al menos en su estructura orgánica y operativa, y cómo esa presencia regional responde o no a una mejor proyección o desempeño institucional y a una mejor solución de problemas así como a una participación ciudadana real en los procesos institucionales, según tantos predicen como deseable y posible, y según varias leyes lo ordenan.

Un académico que no reconozca un marco referencial superior como éste, seguirá incurriendo en interpretaciones individuales aleatorias o arbitrarias que no necesariamente proporcionan una base racional, razonable y eficaz para intervenir con sentido de la realidad interinstitucional y política que circunda a todo ente público o al fenómeno mismo de desarrollo del país.

2. El proceso político-administrativo: las categorías analíticas de *dirección, planificación, organización, control y evaluación*, emergen de los pioneros aportes de ingenieros industriales y administradores de principios del siglo pasado, pero implican un significado mayor en cuanto se han desarrollado en Costa Rica como un marco teórico-conceptual, aunque también instrumental, útil para comprender la complejidad unitaria e integral, pero a la vez jerarquizada, del fenómeno público y político mayor que determina la dinámica de los procesos estatales y políticos generados por el sistema político institucional en su conjunto, según se analizó en el esquema I.

El esquema 2 permite percibir la jerarquía mayor de la categoría analítica de *dirección*, la cual (Meoño, 1980) es inclusiva de la totalidad del fenómeno público y político nacional en cuanto entendida y aplicada como *dirección del desarrollo nacional*, con claro fundamento constitucional y legal según se ha visto en el presente documento. Es así con las demás categorías analíticas subordinadas e instrumentales a ésta de *dirección*, pues todas se sustentan en definiciones jurídicas claras y jerarquizadas entre ellas. La idea de entenderlas y utilizarlas de la manera aquí planteada, facilita al “interventor” de la UCR la integral y profunda comprensión del fenómeno político-administrativo sea de una institución, de un

sector, de una región de desarrollo, del Presidente de la República y de todo jerarca o jefe sea político o de carrera administrativa en cualquier ministerio y ente descentralizado, o en cualquier municipalidad. Permite también valorar si los partidos políticos comprenden los alcances de este factor y lo incorporan en sus análisis situacionales y en sus recetas electorales cada cuatro años, y si forman sobre ellas a sus cuadros de posibles dirigentes.

O sea, permite comprender cómo las *competencias y funciones del jerarca político y del gerente o administrador* de procesos públicos, tienen en Costa Rica un fundamento jurídico que exige y permite su sustentación conceptual en términos de categorías analíticas útiles para comprender todas y cada una de las manifestaciones de ese fenómeno político-administrativo o político-institucional sin perder de vista los fundamentos legales-normativos asociados al modelo-país en la Constitución, y a las normas del *excelente gobierno* también dispuestas en ésta para materializar eficazmente en la praxis, dicho modelo-país.

También permiten dichas categorías analíticas valorar sin ninguna ambigüedad, cómo los individuos en partidos políticos y en las instituciones de todo nivel se ven a sí mismos y a otros, dentro y fuera de sus instituciones, en San José o en las regiones de desarrollo, como parte de un engranaje de *conducción gubernativa* que obliga a compartir visiones unitarias e integrales sobre el desarrollo del país, el modelo-país en la Constitución y las *competencias y funciones* que obligan a una visión homologada sobre el propósito y desempeño de conjunto, de grupos de instituciones bajo parámetros y dirección superiores para lograr unidad de visión y acción, muy distintas del fenómeno en el contexto privado, por compleja que sea la empresa nacional o multinacional objeto de estudio.

Por último, este marco conceptual-instrumental configura todo un enfoque de nuestra autoría sobre *administración política* que permite darle una ubicación contextual mayor a lo que muchos simplísticamente denominan esfuerzos de “desarrollo organizacional”, o “desarrollo administrativo”, o “modernización institucional”, o inclusive “reingeniería institucional”, o nueva “gerencia pública” y toda otra denominación que tantos analistas y consultores asumen y aplican como modelos *per se*, como si fueran de naturaleza autocontenida no siéndolo, y sí contribuyendo a confundir a sus interlocutores en las instituciones haciendo difusa su propia percepción de la complejidad y totalidad del fenómeno político-administrativo-gerencial que todos enfrentan sin capacidad o visión para reconocerlo y enfrentarlo eficaz e integralmente, y más bien contribuyendo a fragmentarlo en compartimentos o áreas temáticas desarticuladas del fenómeno institucional en su total conjunto.

3. Políticas públicas: dirección política superior. El Esquema 3 permite derivar una serie de instrumentos analítico-interpretativos para una mucha mejor gestión política y pública del país. Permite partir de una definición legalmente sustentada en la Ley General de la Administración Pública, LGAP, de políticas públicas (Art. 99), y lograr con ello que **todo especialista de cualquier disciplina pueda aplicar en la valoración de problemas y diseño de políticas, un criterio homogéneo** que permitirá que todos puedan entenderse y comunicarse entre sí sin los problemas que las diferencias disciplinarias generan hoy día.

Entender que POLITICA PUBLICA es el diseño o definición por parte del Poder Ejecutivo del ramo o sector, de METAS y TIPOS DE MEDIOS que ordenen la ACTIVIDAD del ente sujeto de DIRECCION, obligará a todo especialista y funcionario a recurrir a un reconocimiento serio e inevitable del marco legal superior y particular que rige la actividad del ente intervenido.

Si es en el Sector Ambiente, por ejemplo, implica conocer a fondo la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, LOA, como marco superior de la Ley del MINAE, del ICE, de Recope, de AyA, de SENARA, y de todo otro ministerio e institución con actividades o programas que

deben ser objeto de dirección política por el Ministro del ramo con el Presidente de la República. Las políticas públicas a emitir serán aquéllas que se diseñarán con base en dicha LOA y que deberán estar orientadas a ordenar las actividades definidas claramente en cada otra de la ley orgánica del MINAE y de todos los otros entes vinculados a este Sector Ambiente.

Así es como la UCR podrá contribuir a sentar cátedra en el ámbito conceptual y operativo de la formación de estrategias de desarrollo y de las concomitantes políticas públicas en todo campo de actividad: o sea, aplicando un respaldo jurídico no utilizado hasta el momento por nadie ni exigido plenamente aun por la misma Contraloría de la República como sustento de la asignación y ejecución racional del gasto público, todos incumpliendo las normas legales que han ordenado esta materia durante los últimos treinta años. **Es decir, contribuirá la Universidad a cerrar la brecha entre esa normatividad para el excelente Gobierno en sus ámbitos global, sectorial, regional e institucional, y el desempeño errático y casuístico de todos los responsables directos e indirectos de los procesos de políticas públicas** en esos mismos ámbitos, en parte por no reconocer dichos responsables la naturaleza conceptual y fáctica de éstos ámbitos.

4. Sectores de actividad y regiones de desarrollo: son los dos conceptos y esquemas que más valor instrumental pueden tener para un analista político, asesor, consultor o capacitador pues permiten reconocer una vertiente de los fenómenos públicos y políticos a los que prácticamente todo académico –con muy contadas excepciones–, centros de estudio, partidos políticos, gobernantes, funcionarios y líderes civiles, le han dado la espalda desde 1974 cuando adquirieron fundamento jurídico con la Ley de Planificación Nacional No. 5525.

Como instrumentos, permitirán las nociones de sector y región identificar con claridad a cuál sector o sectores pertenece la institución intervenida o los procesos políticos estudiados, y qué implicaciones políticas y administrativas tiene ello para su junta directiva o ministro, y para sus cuadros directivos de todo nivel jerárquico, o bien para los grupos de interés involucrados directa o indirectamente. Sépase que el desempeño unilateral de todo ente que acomete modernizaciones internas por lúcidas que parezcan, sólo contribuye a que el Gobierno como tal no pueda lograr que tales entes –ministerios y descentralizadas– operen como conjuntos bajo el mando político del Poder Ejecutivo rector del sector, ni se proyecten a las regiones de las maneras convergentes, simultáneas y oportunas en tiempo y espacio a las mismas poblaciones-objetivo de manera que las necesidades de éstas sean satisfechas unitaria e integralmente.

Estos conceptos permiten derivar un sinnúmero de instrumentos y metodologías que hacen posible una intervención ilustrada y de conjunto de todo analista, asesor, consultor o capacitador, visualizando articuladamente la totalidad del fenómeno político e institucional-administrativo o sustantivo sobre el cual se interviene, no importa el sistema o subsistema objeto de análisis, sean partidos políticos, jerarcas, funcionarios de todo nivel, o bien recursos humanos, finanzas, equipamiento, contratación administrativa, proyección regional, relaciones interinstitucionales, etc.. **Constituyen conceptos e instrumentos mayores a ejercitar en todo esfuerzo de análisis político o de desarrollo organizacional** a aplicar en cualquier institución pública o en todo aspecto en que haya una pugna por tener y ejercer poder político informal o formal –es decir, influencia por liderazgo carismático o influencia directa vía estructura formal de autoridad legítima.

5. Planificación pública por sectores y regiones: la práctica de la actividad de planificación en el país se ha malogrado con respecto al espíritu y letra amplios de la Ley de 1974, una de las mejores de América Latina hasta el día presente. **Ignorar que en Costa Rica, o en cualquier país a la luz de nuestra Ley de Planificación y del presente enfoque, hay una necesidad real de planificar en los ámbitos sectorial y regional del desarrollo del país, ha sido un grave error**

de quienes le han dado la espalda a este marco teórico-conceptual nacional legalmente sustentado. ¿Por qué? Porque ello ha significado omitir análisis serios y profundos sobre el fenómeno político, administrativo o institucional nacional en sus manifestaciones reales, dejando así por fuera factores clave del mal desempeño tanto de las instituciones o del Gobierno como de los partidos políticos y grupos que intervienen en la arena política, en consecuencia incurriéndose en simplismos que han llevado a constantes reorganizaciones de muchas instituciones y a formulaciones de políticas gubernativas que nunca se sustentan en la integralidad de procesos que la actividad de planificación, bien entendida y aplicada, ha permitido todo este tiempo en el país.

El menosprecio por parte de políticos, partidos, líderes de opinión, analistas, centros de estudio, académicos y medios de comunicación hacia lo sectorial y lo regional del desarrollo nacional, concomitante con el menosprecio a la actividad de planificación pública, ha evitado que los gobiernos gobiernen como debían y que los funcionarios de toda institución actuaran como el contrapeso real de tantas improvisaciones y regresiones en que incurren gobernantes y asesores suyos cada cuatro años, al asumir las riendas del poder después de unas elecciones presidenciales.

La inexistencia de planes sectoriales y de desarrollo regional, o la promulgación de planes nacionales infundamentados en el ordenamiento superior de país que se ha explicado previamente en este documento, han venido arrastrando a Costa Rica por la senda del subdesarrollo sin que nadie parezca reconocerlo.

La UCR tiene la obligación y la oportunidad histórica de hacerlo a partir de este momento, y de contribuir así a una mucha mejor formación de visiones y desarrollo de instrumentos que desaletarguen a políticos y funcionarios en las instituciones. MIDEPLAN como tal, tendría que liderar estos procesos, pero sus últimas decisiones en el presente Gobierno los han llevado a la época de mayor simplismo e inocuidad que la actividad experimentaba hace treinta y tres años.

Que los académicos de la UCR y de otras universidades entiendan la vinculación orgánico-conceptual e instrumental entre planificación y dirección con sustento en la Ley No. 5525 y en la LGAP, y en todo un marco conceptual elaborado desde la entonces OFIPLAN hace treinta años, y la vinculación de ambas leyes con la No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, resulta marco referencial indispensable para impactar esa forma simplista y desarticulada en que hoy se manejan los procesos públicos, o las mismas intervenciones de tantos docentes e investigadores.

6. El marco sociopolítico y normativo tanto global como instrumental para la verdadera modernización administrativa-institucional: el reciente decreto gubernativo de MIDEPLAN del 2006 para “delegar en los jerarcas de las instituciones públicas” la modernización de cada una y que asuman por ello responsabilidad plena, es un retroceso de treinta años que había sido superado durante al menos una década con un enfoque y acciones motivadas en la Ley No. 5525 de 1974, al calor de nuevos planteamientos elaborados en la entonces OFIPLAN sobre reforma administrativa por sectores y regiones en el contexto de los procesos y competencias de dirección y planificación públicas entonces también formulados con gran sustento jurídico.

Es importante que se tome nota de este retroceso que no es más que otra debilidad interpretativa de quienes dirigen el Ministerio, de dicha Ley No. 5525 en clara omisión de las implicaciones que al menos las leyes LGAP y la No. 8131 del 2001 tienen sobre la actividad de planificación, sin mencionar ahora tantas otras leyes referidas en este documento que imponen obligaciones al Gobierno, y en particular a MIDEPLAN, en su labor esencial de “planificar” con visión unitaria e integral los procesos sustantivos de políticas públicas para

satisfacer los derechos de los habitantes, con su obligación de liderar los procesos de modernización institucional con visión también de conjunto, lo cual exige reconocer los aportes específicos de todo ente en el contexto de cada sector de actividad y en cada región de desarrollo.

Ninguna intervención en materia de fortalecimiento o viabilidad política u organizativa de la institucionalidad costarricense, será correcta y eficaz si todo académico e investigador no toma debida nota de todo el marco referencial legal y conceptual existente en el país en esta materia concreta que no se reproduce en ninguna otra nación ni en textos foráneos.

El sector de actividad es una dimensión sociopolítica que da lugar a una configuración organizativa, igual que la región de desarrollo, pero muy pocos analistas y consultores entienden y manejan estos conceptos y aplican los instrumentos de análisis interpretativos necesarios para comprenderlos.

Abanderar como tantos lo hacen en el país, enfoques que se ponen de moda en revistas o eventos de organismos internacionales, para “orientar las modernizaciones administrativas” a menudo desde MIDEPLAN, o las discusiones académicas sobre gobernabilidad o “gobernanza”, ha sido un error de incalculable daño para el país. La UCR no debe seguir contribuyendo a esto, sino corregirlo en la medida de sus posibilidades aplicando el *modelo de intervención* que el presente estudio busca aportar.

En adición, es importante indicar que todo el otro marco legal aquí visto exige de MIDEPLAN una visión de la que ha carecido en los últimos veinte años sobre ese sistema institucional mayor en el que tantas otras leyes inferiores a la No. 5525 pero mayores a la de que cada institución, imponen requerimientos de articulación o integración de esfuerzos a entes particulares sin que MIDEPLAN haya ejercitado los correspondientes esfuerzos y formulado las indispensables orientaciones que permitieran que las instituciones se vieran obligadas a identificar, en sus esfuerzos “modernizadores” o de reingeniería, sus proyecciones sectoriales y regionales. **Sin esto, prevalece el desorden y la erraticidad de cada institución y no se resuelve ningún problema nacional en serio ni permanentemente.** A esta erraticidad contribuye el Decreto Ejecutivo de abril del 2007 sobre “reestructuraciones institucionales”, y todo académico debería tenerlo claro para poder confrontarlo de la manera más sólida posible en sus intervenciones externas.

Finalmente, **no pueden los docentes de la UCR darle la espalda a toda la causalidad de la corrupción creciente en nuestras instituciones públicas** asociada a la reestructuración de los órganos superiores de dirección de dichos entes y al clientelismo político-partidista que floreció con el régimen de presidencias ejecutivas de 1974.

Ignorar este fenómeno y sus causas, lleva con frecuencia a que especialistas contratados por instituciones públicas o el Gobierno para enmendar situaciones políticas, institucionales o leyes, como ha sido el caso con el proyecto de modernización del ICE que se ventiló en la Asamblea Legislativa aprobándose en agosto del 2008, incurran en los mismos errores de recomendar cambios que no alteran para nada la estructura superior de tales instituciones sobre todo autónomas y el régimen de presidencias ejecutivas. **También es urgente que puedan identificar la ingerencia de partidos y gobernantes en ellas y el clientelismo rampante y negativo desatado en esas instituciones y en ministerios** a raíz de una primera oleada de “comités informales de partido” en 1974 que acompañó a la creación de ese régimen de presidencias ejecutivas.

7. Conceptos e instrumentos para un efectivo desempeño gerencial público: las *funciones* políticas y administrativas en entes, la improvisación disciplinaria en cargos directivos de todo nivel, es producto directo de la ausencia de “perfiles” idóneos por parte de las mismas

instituciones en términos de cuál es el “gerente público” necesario en su versión genérica – eficaz para cualquier puesto en cualquier institución- y cómo complementar sus habilidades y destrezas específicas según el giro de la actividad institucional en que se ubica temporalmente, sobre todo para actuar siempre como un efectivo y equilibrado mas no servir “instrumento”, de los jerarcas políticos que van y vienen.

La improvisación de administradores de negocios, abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, politólogos, médicos, trabajadores sociales, etc., en puestos directivos y de gerencia o jefatura, es un mal permanente en nuestra Administración Pública de toda una vida. No hay reconocimiento de este problema en prácticamente ningún diagnóstico conocido de la Contraloría, o de la Dirección de Servicio Civil, o de las unidades de personal mismas de ministerios y entes autónomos, menos de municipalidades. Y no basta con dar algunos cursos “administrativos” en carreras no administrativas públicas, como para llenar las enormes necesidades de verdaderos gerentes públicos.

La UCR debe desarrollar un esfuerzo propio por definir ese y varios perfiles genéricos y especializados, pues la propia Escuela de Administración Pública a nuestro juicio no cuenta con ellos en términos del marco referencial amplio y realista en este estudio presentado. Tampoco se ha interesado en hacerlo el propio Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, el cual más bien denota la poca claridad conceptual y funcional en su diseño, semejante a la de una Facultad de Ciencias Económicas, en el sentido de que la disciplina de administración pública acarrea un lógico antagonismo filosófico y doctrinal con respecto a la disciplina de administración de empresas o de negocios, y debería tener una más lógica ubicación en el ámbito de las “ciencias sociales”, o al menos en una Facultad distinta de la que alberga a la administración de empresas.

No hay del todo estudios o perfiles académicos y menos institucionales –salvo los elaborados por el suscrito en su momento como Director de la Escuela de Administración Pública en 1975 y como Director de División en OFIPLAN durante 1974-1988-, que distingan y exijan la formación o aporte de profesionales que reconozcan y operen dentro del complejo y elaborado pero realista marco referencial previamente expuesto de procesos públicos, de manera que pudieran las instituciones adoptar inclusive demandas a la UCR sobre necesidades de reorganización o fortalecimiento administrativo y asesoramiento político o en cualquier campo, que reconozcan las múltiples presiones e influencias derivadas de ese fenómeno político y público en que están inmersas.

Si un egresado de una escuela universitaria especializada en procesos políticos y públicos sale sin conocer nada de lo anteriormente expuesto a lo largo de este estudio, aportará muy poco a un mejoramiento sustancial de las instituciones donde llegue a trabajar aun en posiciones gerenciales o de jefatura. Si un no-egresado de ambas carreras –Administración Pública y Ciencias Políticas- llega a posiciones semejantes, su contribución será aun más confusa y dañina. Si un funcionario no formado en tales procesos públicos sino en otras disciplinas “sustantivas” llega a un puesto de esos, contribuirá aun menos al buen desempeño de su institución.

Los procesos políticos y públicos son complejos y requieren de un conocimiento real e integral de sus manifestaciones, todas matizadas de una condicionalidad política impropia de las empresas o negocios privados, al menos de la mayoría de éstas. No son Drucker o Mintzberg, u otros reconocidos tratadistas privados norteamericanos o europeos, o inclusive latinoamericanos, quienes mejor pueden transmitir el “abc” de la *administración política* real o de la requerida en Costa Rica para entender y manejar eficaz y correctamente su aparato estatal y sus procesos políticos. Se requiere de una teoría nacional sobre *gerencia pública*, y en esto la UCR puede asumir esfuerzos y aprovechar marcos referenciales disponibles en el país

como punto de partida de una actividad indispensable de generación de teoría autóctona en ese campo.

Un docente, asesor o analista que no conozca las implicaciones políticas y gerenciales (competenciales/funcionales) para cualquier cargo de jefatura o gerencia institucional de todo nivel, derivadas de la proyección sectorial y regional de la institución en el contexto de un Estado que debe actuar unitaria e integralmente bajo el liderazgo del Presidente de la República y de los respectivos ministros rectores, **no contribuirá en absoluto a abrir o clarificar la visión, enfoques y prácticas de esos jefes o gerentes públicos**, sea que operen en San José o en las regiones de desarrollo.

No contribuirá tampoco, a esclarecer la visión de quienes manejan recursos humanos, presupuestos, planificación, proveeduría, y menos áreas sustantivas según la institución, en las implicaciones sistémicas de sus funciones y procesos, y la proyección territorial de éstos.

Haberle dado la espalda a estos factores, ha tenido graves consecuencias en la forma simplista y lineal en que desde San José se manejan los procesos político-institucionales inclusive en su proyección desconcentrada en el territorio, nunca acatando las disposiciones de OFIPLAN desde 1976 -o acatándolas a medias- en cuanto a regionalizarse administrativamente vía una amplia delegación de autoridad en materia presupuestaria y de decisiones sustantivas a los respectivos “jerarcas regionales” así designados, dinamizando con ello la prestación de bienes y servicios que permitiera resolver mejor los problemas que desde San José no se resuelven adecuadamente.

Es un círculo vicioso que todos en la UCR y en el país deben reconocer y comprender para poder confrontarlo en todas sus acciones interventoras, y la visión, perfil y capacidades de todo gerente público deben sustentarse primordialmente en este modelo costarricense, no en otros distintos y ajenos a la cultura política imperante en el país.

Un gerente público y un analista político que no conozcan el marco legal de su institución y aquel marco mayor que delinea obligaciones y competencias para él de orden sectorial y regional, es un gerente y analista pasivo y pernicioso. La UCR, insistimos, no puede contribuir a mantener tal nivel de improvisación en tan importantes gestores públicos.

8. Control político y fiscalización del desempeño institucional: de estos conceptos en el Esquema 4, es posible derivar instrumentos de análisis que permitan a todo analista, interventor o consultor de la Universidad reconocer y valorar la importante actividad de control legislativo y social o civil sobre el Gobierno y las instituciones, incluidas municipalidades, y el ejercicio de una real fiscalización preventiva por parte de la Contraloría misma y de las auditorías internas, que finalmente permitan avanzar hacia prácticas de *nuevo cuño* más efectivas e impactantes en el desempeño de individuos e instituciones, que lo actuado hasta hoy.

Un docente, investigador o facilitador que no reconozca las implicaciones y sustentos teórico-normativos reales de estos conceptos convertidos en competencias o funciones a nivel de personas y órganos, incurrirá en muchos errores de omisión y de acción en su labor docente e investigativa, perdiendo de vista muchos de los factores que caracterizan los procesos administrativos y políticos de toda institución pública a su interior y en sus proyecciones externas con otras instituciones y con sus beneficiarios o población-objetivo. De aquí, la necesidad claramente esbozada en este trabajo en cuanto a la imprevención actual de tantos docentes e investigadores en la Universidad alrededor de estos fenómenos tal y como han sido descritos en el presente documento, y en particular en lo que ha de significar el acuñamiento del mismo en forma de conceptos básicos ofrecido en el presente Anexo.

Anexo 5. Los partidos políticos evaluados de cara al anterior marco referencial: un examen perdido ²⁵

Todo docente y estudiante de la UCR y de otras, deberían tener claro cuál es un gran origen de la mayoría de las debilidades de visión y comportamiento que hemos documentado a lo largo del presente estudio. Si no se reconoce que los partidos políticos, sin excepción, han sido hasta la campaña electoral del 2005-2006 francamente indolentes en el reconocimiento del modelo país en la Constitución, y más aun del modelo de Estado de excelencia allí definido y su perfeccionamiento en unas pocas leyes generales o superiores como hemos demostrado más allá de toda duda razonable, se entenderá con mayor lucidez por qué el país anda tan desorientado y la improvisación, indolencia y negligencia se han enseñoreado de la mayoría de nuestras instituciones públicas y del habitante mismo.

Veamos el recuento crítico realizado en enero del 2006 sobre esta macro causa de nuestro subdesarrollo, pues sin reconocerlo al menos, no hay posibilidad alguna de que tantas debilidades de visión y desempeño individual, grupal y colectivo que sufre el país, sean confrontadas con un grado razonable y viable de éxito.

Se trata de un sinnúmero de factores o variables que no se han aplicado en otros países para valoraciones de semejante alcance, en parte porque es nuestra construcción conceptual original, y en parte porque analistas de otras naciones inclusive desarrolladas, no se preocupan por variables de este tipo en la medida en que el suscrito investigador lo ha hecho durante tres décadas. Sin embargo, ellas nos permiten profundizar en aspectos de fondo en que partidos y ciudadanos en general son omisos y, a la vez, promotores de las malas prácticas que se derivan de una ausencia sistemática de aquéllas.

El análisis que sigue, busca demostrar la importancia de reconocer, y confrontar, tales omisiones y las pésimas prácticas políticas, institucionales y sociales de ellas derivadas.

Los “males” recurrentes del país nacen del gran abandono que los partidos y el TSE han hecho del Art. 98, y los gobernantes del Art. 194, de la Constitución Política.

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

La debilidad y erraticidad orgánica y jurídica/conceptual, y sobre todo programática que muestran los partidos políticos en sus propuestas escritas en esta campaña a contrapelo de lo que algunos comentaristas interesados han expresado sobre “coherencia” y “profundidad de estudio de los problemas nacionales”, es en gran parte producto de la falta de estudio

²⁵ Esta es una síntesis del estudio *El aporte de los partidos políticos en la formación de estrategias nacionales de desarrollo integral*, Johnny Meño Segura, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, enero 2006. El estudio completo puede consultarse en www.iice.ucr.ac.cr. 0

permanente, más allá de las elecciones presidenciales y con los marcos referenciales adecuados, de la problemática nacional.

En las preguntas que el TSE ha hecho a los partidos y reproducido en su página Web, hay una falta de claridad conceptual y una falta de jerarquía de los temas mismos, así como omisión de temas sustanciales como *pobreza, ambiente, reforma o modernización del Estado*, y una **total omisión a las normas constitucionales que ordenan el modelo país solidario y de bienestar** que es Costa Rica, y las normas que ordenan y exigen un *excelente gobierno*, y **se omite toda pregunta sobre las leyes superiores que regulan los procesos de dirección y planificación** con que el país cuenta, de manera que al no emplazar sobre la percepción de dichos partidos en cuanto a las implicaciones indiscutibles para el *excelente y transparente gobierno* explícito en los juramentos en el artículo 98 y en el 194 de dicha CP, contribuye dicho Tribunal a la confusión o ambigüedad reinante en las respuestas de los partidos, extensible a sus Programas de Gobierno, según veremos de seguido.

Veamos algunos aspectos que **ningún partido político ha resuelto en sus Programas electorales** (o sea, sus propuestas *programáticas* que aplicarían, de llegar al gobierno).

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

No ha sido excepción en la pasada campaña electoral 2005-06, que quienes formularon los Programas electorales hayan sido: a) individuos del mundo empresarial privado, sin conocimiento de ni experiencia en la problemática pública, y sobre todo b) funcionarios públicos de ministerios y de entes autónomos, quienes desvían su compromiso de la función pública y su sentido de probidad (según nuestra interpretación de lo que establece la Ley No. 8422 Contra la Corrupción, Art. 3) para aportar a los partidos políticos sus ideas concretas y particulares.

Este último factor sobre todo, mediatiza grandemente la majestad y sentido de neutralidad de la función pública y de los funcionarios como tales, y estimula la corrupción debido a la impunidad que surge de la complicidad e incondicionalidad de muchos de esos tantos funcionarios con los partidos, cuando llegan a ocupar posiciones de jefatura en puestos clave, inclusive en juntas directivas, auditorías internas, asesorías jurídicas y proveedurías institucionales. El fenómeno lo hemos constatado durante muchos años en toda clase y nivel de puestos, desde gerentes generales y oficiales mayores, hasta conserjes y guardas civiles.

Al menos el **PLN**, el **PAC** y **UPC**, han contado explícita y publicitadamente en esta campaña electoral con decenas de funcionarios públicos que difícilmente estarían disponibles a colaborar con cualquier partido que no sea el de sus simpatías -tal y como el artículo 27 de la Constitución Política lo permite o posibilita, o sea el *derecho de petición*-, con lo cual comprometen su neutralidad para con la función pública y para con los habitantes a quienes deben servir sin intereses creados de ningún tipo.

Los partidos nunca confrontan la gestión del gobierno de turno

Ningún partido de los once analizados, confronta la gestión del Gobierno de turno, ni siquiera en lo que debía ser un análisis crítico del vigente Plan Nacional de Desarrollo que, según la Ley No. 8131 del 2001 sobre presupuestos públicos, constituye el **marco referencial superior** al que todo ministerio y ente autónomo debe responder. Es la “partitura superior de Gobierno” que el nuevo Presidente tendrá que analizar y ajustar a partir del 8 de mayo –

especialmente si la Contraloría de la República está atenta y no incurre en incumplimiento negligente ella misma de su propia **competencia superior de fiscalización preventiva de origen constitucional**-, en vez de proceder el nuevo Gobierno a ignorarlo y producir un nuevo PND en el mejor estilo del “borrón y cuenta nueva” que nos ha caracterizado hasta ahora. **En ausencia de tal confrontación explícita con lo que el Gobierno había hecho, los partidos plantearon muchas ideas o “políticas” y acciones que estaban siendo realizadas** – bien o mal-, y entonces no pudo el elector reconocer cuáles eran ideas nuevas de cada partido para comparar, y cuáles serían sus bondades o resultados esperados con respecto a los obtenidos hasta entonces.

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

Esta es la más crucial omisión que desnuda las grandes debilidades de los partidos y de sus equipos cuando llegan al Gobierno después de ganar las elecciones: ninguno reconoce el *modelo de país solidario y de bienestar* configurado en la CP en forma de los derechos de los habitantes, ni las *normas de oro constitucionales y legales superiores* que ordenan, o exigen, un excelente gobierno, según se elaboró a fondo en la I Parte del estudio, a acceder en la dirección electrónica www.iice.ucr.ac.cr.

El **PAC** ciertamente hizo una mención general a las normas que se encuentran disponibles para el “buen gobierno” y para que el costarricense las exija, en la Constitución, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación Nacional –y con ésta enuncia el “rescate” de los esfuerzos de planificación sectorial y regional experimentados en décadas pasadas- y la Ley de presupuestos públicos No. 8131. El **PLN** por su lado, ofreció una puntual referencia al Art. 27 de la LGAP y a la noción de “sectorialización” pero con grandes debilidades interpretativas que vemos a fondo en la II Parte del estudio, igual que reconoce la conveniencia de reactivar la “planificación regional”. **UPC** hizo referencias muy globales a “recuperar la planificación pública”. Pero, **ninguno aplicó práctica y constructivamente estos conceptos en el desarrollo de sus propuestas programáticas** por campos o sectores de actividad, lo cual hubiera evitado a incurrir en tantos análisis y propuestas que según nuestro estudio resultan de poca viabilidad operativa contextualizándolas en términos de acciones de un eventual Gobierno de cualquier de estos partidos. El **ML**, simplemente desconoció el Estado constitucionalmente configurado, y propone un conjunto de ideas y acciones cuya viabilidad política, jurídica y administrativa cuesta apreciar, ya que no dice cómo lo logrará si triunfan en febrero y se “ven obligados” su Presidente y Ministros más otros jefes, a jurar el Art. 194 de la CP, el cual obliga a cumplir con *el Estado y derechos de los habitantes vigentes, los cuales son rechazados o ignorados ahora por el ML*.

Menos reconocieron estos y los demás partidos, toda la riqueza de otras leyes específicas de jerarquía superior a las de instituciones particulares, como en lucha contra la pobreza, ambiente y recursos naturales, agricultura, niñez y adolescencia, en consecuencia no aportando ninguno análisis en estos y otros campos **que convengan sobre el grado de conocimiento que se tiene de aquel marco normativo superior** para el *excelente gobierno y para las políticas públicas necesarias y viables*. Menos reconocen los Programas las indispensables articulaciones o convergencias de este marco legal superior, con las leyes orgánicas de instituciones y ministerios clave, todo lo cual ha llevado a un reconocimiento poco claro y poco enriquecedor sobre la disponibilidad real presupuestaria por sectores de actividad y regiones de desarrollo, y sobre cómo ejercer en cada uno de estos ámbitos una conducción integral, transparente y eficaz que supere el desempeño unilateral de ministerios y de tales entes autónomos –desempeño unilateral con el cual nunca se resolverán los problemas pequeños y grandes del país.

Ningún partido, en consecuencia, aplicó tal marco normativo superior y particular en el diagnóstico de problemas en ningún sector de actividad, menos en el ámbito de las regiones o provincias, y en consecuencia se constatan en dichos Programas propuestas de políticas o acciones que *no tienen sustento legal, otras que ya se vienen ejecutando y que convenía reconocer*, y lo más grave, *muchísimas omisiones* sobre políticas y acciones que las leyes respectivas han exigido todo este tiempo pero los gobiernos han simplemente ignorado o no han querido acatar y cumplir. Nadie, además, les ha exigido que cumplan como deben.

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

Si por la víspera se saca el día como dice el refrán, no se puede esperar más en términos de la esencial capacitación sobre visiones, capacidades y destrezas requeridas para ejercer el liderazgo político superior en el Gobierno y sus instituciones de llegar cualquier de los partidos competidores, de lo que los Programas electorales exhiben, pues se trata de las mismas personas que han colaborado y que están más cerca de cada candidato y recibirían la natural *recompensa* producto de una confianza política, personal o intelectual, o las tres.

Los partidos omiten en sus análisis y documentos oficiales, el reconocimiento concreto de las macro causas de tanta corrupción nacional

Ningún partido ofreció un análisis objetivo, serio y profundo sobre las causas de la corrupción nacional, en el sentido que nuestro estudio devela en su II Parte de la que este presente documento constituye un Resumen Ejecutivo. El documento completo puede consultarse en la dirección electrónica www.iice.ucr.ac.cr. Ni siquiera el PLN y el PUSC reconocieron su enorme cuota de responsabilidad en ello desde octubre de 1970 en que se dio la vergonzosa Ley conocida como 4-3 de entes autónomos. Los demás partidos, *soslayan sin excepción dicho análisis de fondo, y contribuyen así a no ilustrar de manera cabal al elector para que tome conciencia plena de lo que está en juego en estas elecciones*, máxime ante ciertas propuestas (que se analizan en detalle en dicha II Parte) del PLN para reformar juntas directivas de entes autónomos dejándolas en manos de un gerente general supeditado al “ministro rector del sector” respectivo –o sea eliminar juntas directivas y presidencias ejecutivas-, agravado con lo que sería la eventual “fiscalización a posteriori” por parte de la Contraloría de la República que tanto el PLN como UPC proponen como una forma para “agilizar las decisiones” y procedimientos. *Nuestra posición interpretativa, es que ello sólo abriría más las arcas para que “justos e injustos pequen” aun más.*

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

Las propuestas analizadas tanto de los partidos considerados mayoritarios y de aquellos emergentes, transmitieron sus “estrategias” en distintos campos sectoriales de manera bastante aleatoria, sin reconocer el estado de situación de cada campo o sector de actividad hoy, y por cuáles causas de las que el PLN y el PUSC en particular son responsables por *comisión*, y los partidos emergentes que han sido oposición en la Asamblea, por *omisión en*

su labor de control político desde la Asamblea Legislativa o desde sus “sedes administrativas”.

O sea, no fue difícil constatar las visiones unidisciplinarias aplicadas en cada área sectorial **sin distinguir diversas elementales articulaciones o convergencias temáticas y funcionales entre áreas**, además de que no reconoce ninguno de los Programas analizados, que hay un fenómeno mayor al de sus propias disciplinas caracterizado por la naturaleza compleja y sistémica de **los procesos de dirección y planificación que tienen un fundamento mayor en la CP y en esas pocas leyes superiores, así como en los derechos del habitante**, que sí exigen ordenar MINIMAMENTE la organización y acción del Gobierno y sus instituciones, y sus políticas superiores, en formas unitarias y articuladas para realmente resolver los problemas identificados, y no caprichosa o arbitraria y aleatoriamente como a cada “cúpula de partido” o líder, se le ocurra que le “gustaría gobernar”.

Los partidos de oposición no ejercen un efectivo control político sobre el Gobierno

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

Ningún partido ofreció, en esa campaña electoral, un análisis de esta situación y menos propone soluciones novedosas que hagan pensar al elector que, en la próxima Administración, el **control político** desde la Asamblea marcará un cambio radical hacia mejores y más eficaces formas de ejercerlo. Sólo el **PLN** plantea una idea llamada “question time” de la experiencia inglesa, pero desarrollada muy débilmente y sin la adecuación al ámbito de “ministros sombra sectoriales” referida atrás y que sí podría, según nuestro criterio, producir grandes transformaciones en lo que hoy es una omisa y negligente rendición y exigencia de cuentas a los gobernantes de turno.

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

Los Programas planteados en esta campaña, no reconocieron ser la base obligada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y menos de planes sectoriales y regionales. Ello puede llevar a que el partido que llegue, pretenda elaborar planes cuando y como quiera, sin reconocer siquiera que ahora con la Ley No. 8131 de presupuestos públicos está obligado a elaborarlo ajustando el PND vigente del presente Gobierno, y que de ello –tal y como se anticipó atrás- la Contraloría de la República debe ser garante, lo cual significaría exigir tal “conversión” del Programa electoralmente propuesto en lo que corresponda y se justifique, en el Plan Nacional de Desarrollo *formalmente ajustado* que ha de marcar el derrotero del país en los próximos cuatro años y, deseablemente, hacia muchos años más por delante.

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

Ningún Programa reconoció y planteó la conveniencia de una estrategia para que, una vez en la Asamblea Legislativa, se exijan cuentas del Gobierno mediante el informe anual de labores a presentar el 1º de mayo por el Presidente de la República (Art. 139.4, CP), de manera que lo circunscriban al Plan Nacional de Desarrollo como marco de referencia que ellos han de estar vigilando y exigiendo que se cumpla en todo momento sobre la marcha del año, en vez de seguir aceptando cualquier “informe” como mejor le parezca al Presidente de turno. **Este pequeño cambio de visión y actitud por los legisladores sobre todo de oposición, permitiría un tipo de control político más efectivo** sobre el Gobierno, de mucho mayor valor agregado y sin necesidad de nuevas leyes. **Igual ocurre con el informe anual de los Ministros (Art. 144, CP)**, quienes lo hacen sobre su Cartera, pero nunca sobre el conjunto de entes autónomos bajo su “mando político” como rectores de sector. También el Artículo 140.11 dispone que se remitan informes cuando la Asamblea los solicite, y el Art. 145 compromete a los Ministros a concurrir a la Asamblea Legislativa cuando ésta así lo disponga. El Art. 121.24 da también a la Asamblea potestad para interpelar ministros, y esto podría hacerse en su condición de “rectores de sector” sin depender de nuevos requerimientos legales.

Pero, ningún partido reconoce y adopta estas relevantes reglas para augurar un mucho mejor control político sobre el Gobierno, desde la Asamblea.

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

El vicio frecuente de los partidos políticos de proponer “mejores mecanismos de participación y concertación sociales” dándole una vez más la espalda al arsenal de leyes que ya disponen de esos y otros mecanismos, se repitió en casi todos los Programas analizados. Esto es así en recursos naturales como biodiversidad, forestales, agua, suelos, áreas silvestres, la Ley Orgánica del Ambiente de 1995; en niñez y adolescencia con el Código Nacional de Niñez y Adolescencia; en planificación urbana (1968) y nacional (1974), a nivel cantonal con el mismo Código Municipal. Pero **no sólo no han sido ejecutados o activados plenamente, sino que son ignorados** por omisión o desinformación interesada por esos mismos grupos sociales -y ciertamente por los funcionarios públicos y jefes con obligación de activarlos-, probablemente porque exigen dichos mecanismos demasiada transparencia, rendición de cuentas y eficacia de procesos que al día de hoy son bastante secretos, situación que resulta cómoda y conveniente para funcionarios y jefes políticos.

Ningún partido propuso una estrategia que permita vislumbrar una eventual articulación y recomposición de tales órganos y mecanismos y evitar así que se incurra en el error de desatar nuevos esquemas o mecanismos o “redes sociales” que promuevan una participación atolondrada o contraproducente de ciudadanos y grupos, lo cual generaría con seguridad nuevos desencantos y pérdida de confianza de muchos en los partidos y en el sistema democrático.

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

Los partidos y sus legisladores, producen legislación desarraigada de esas normas de oro superiores que ya establecen reglas y mecanismos para lograr un excelente gobierno y para lograr el país solidario y de bienestar que los derechos del habitante configuran. Al ignorarlas, incorporan nuevos órganos y mecanismos supuestamente “decisores” o “coordinadores”, debilitando los de orden superior que ya existen y diseñando los “nuevos” bajo parámetros o criterios inefectivos; también producen instituciones con recursos presupuestarios asignados, o impuestos, que no responden a esos derechos del habitante según la CP. **El resultado neto de tal producción legislativa descontextualizada, es que ésta no produce transparencia ni logra eficacia pues aquellas “normas de oro” que nos tendrían colectivamente mucho mejor, no son observadas ni exigidas por nadie.**

Este factor, ningún partido lo analizó o reconoció, y en consecuencia la mala práctica se ha seguido dando en la actual Asamblea Legislativa, sin importar cuántos costarricenses de bien lograron llegar. Esto también, genera más desencanto y pesimismo en los habitantes de este país.

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

Algunos partidos propusieron “cambios del sistema político” y hasta enunciaron la necesidad de una “Constituyente”, pero omitieron el reconocimiento del complejo panorama representado por un sistema político, y entonces se circunscribieron a plantear simplificaciones de tipo unilateral, como el PLN que plantea la reelección continua de legisladores, el traslado de la elección de alcaldes y regidores a medio período; o bien, descentralizar hacia los municipios como lo plantean casi todos los partidos pero nunca reconociendo lo que es el sistema político en su total conjunto y en sus dimensiones horizontal y vertical con los modelos políticos que el mundo ofrece, omitiendo así incurrir en análisis esclarecedores sobre las distintas repercusiones que todo ello tendría en la calidad y eficacia del régimen democrático.

Sobre todo, ninguno aportó ideas críticas sobre el por qué hemos sido tan incompetentes y negligentes en la puesta en práctica del extraordinario modelo de país configurado en nuestra Constitución Política. Es predecible valorar hoy, que dichas debilidades históricas de comportamiento sociopolítico se transferirán automáticamente a cualquiera que sea el “nuevo modelo político” o la “nueva Costa Rica” que acordemos a nivel retórico o conceptual.

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

Es por todo lo anterior que hemos sostenido desde hace 30 años también, que si los gobernantes de turno no gobiernan como tienen que hacerlo, la Contraloría General de la República podría lograr que lo hagan para bien del país, si sólo el Contralor de turno tuviera y transmitiera la visión global y estratégica aquí delineada, a sus cientos de colaboradores para, juntos, **exigir del gobierno ese ordenamiento macro, meso y micro** que es indispensable y posible con sustento en el concepto mayor constitucional de “vigilancia de la Hacienda Pública” en el Art. 183, y de las funciones y competencias otorgadas a dicho organismo de “contrapeso” en el Art. 184. ASI DE SENCILLO.

De la misma manera aunque con menos competencias, la Defensoría de los Habitantes ha incurrido en exactamente la misma omisión negligente.

Ningún partido reconoce ni propone nada en este campo, salvo sacar a la Contraloría de la fiscalización preventiva y “dejarla” sólo en la *ex post*, según proponen el PLN y UPC.



Estamos, así, ante un cuadro en que los partidos políticos no reconocen o abordan la problemática recurrente del impacto en la gestión de un Gobierno y en el desarrollo integral del país, de los incumplimientos legales negligentes en que incurren jerarcas tanto del Poder Central como de los órganos fiscalizadores superiores y de la misma Asamblea Legislativa. **Mientras todo esto no se reconozca de manera clara, amplia y franca, los partidos seguirán gravitando en la vida política del país contribuyendo protagónicamente a que el modelo de país solidario y de bienestar en la Constitución Política, se mantenga lejos del alcance de la colectividad costarricense.**

Los índices de desarrollo que diversos organismos internacionales aplican hoy día en varias temáticas para fines comparativos, y el criollo Informe Estado de la Nación, lo seguirán demostrando mientras aquí casi todos nos cruzamos de manos sin atinar a reconocer que el país idóneo y las reglas de juego concretas y claras para confrontar y superar esa tendencia recesiva en tantos órdenes de la vida nacional, ya existen en nuestra CP y en unas pocas leyes superiores que nos permitirían, de reconocerlas y actuar de acuerdo a ellas, dar el salto definitivo a un desarrollo integral sostenido y mucho más elevado que el que hoy más bien vemos *revertirse* en muchos aspectos.

ANEXO 6: POLITICAS PÚBLICAS: INSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y EFICACIA POLITICA; o: DONDE MUEREN LAS PALABRAS...

Una buena forma de convencer sobre las bondades del planteamiento ofrecido en el presente estudio, radica en sensibilizar con análisis empíricos al académico de cualquier disciplina en cuanto a la innegable articulación orgánica y funcional, partiendo de los conceptos en juego en este estudio y en su manejo práctico y aleatorio por tantos, entre lo que es i) el diseño normalmente antojadizo o caprichoso de políticas públicas en cualquier campo, y ii) la institucionalidad asociada –compleja en todos los campos del desarrollo nacional- a tales políticas, pero también iii) la normatividad legal que las respalda y, cómo todo ello configura un iv) fenómeno de gestión pública y social, o de *administración política* del desarrollo del país y no sólo de instituciones (no hablamos de una *gerencia administrativa* sino de algo más complejo e integral, que incluye o contiene por supuesto, el fenómeno subordinado de gerencia administrativa, el cual es en sí complejo e improvisado hasta la irresponsabilidad en nuestro país, tal y como también hemos denunciado en este estudio).

Es por ello que este Anexo recupera del Informe *Estado de Situación de la Gestión Pública 2004*, elaborado por el suscrito investigador bajo el alero del Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, ProMGP, sus análisis en cinco campos de actividad o sectores institucionales, los cuales no creemos que no dejan lugar a dudas sobre lo que es la intrínseca relación aquí planteada y de las mayores debilidades y desarticulaciones que se dan en el país, entre quienes diseñan políticas públicas, quienes dirigen las instituciones a niveles superiores, intermedios y operativos –en las comunidades donde los bienes y servicios públicos finalmente se entregan al habitante y se resuelven o no sus necesidades integrales según los derechos constitucionales que le asisten-, y la normativa tanto constitucional como de diversas leyes que sí ordenan cómo debían darse esas *funciones técnicas y administrativas/gerenciales* para lograr la mayor eficacia posible y deseable en la solución de los problemas de dichos habitantes.

Consideramos que todo académico de las disciplinas vinculadas o asociadas a estos cinco campos temáticos o sectoriales, mas cualquiera de toda otra disciplina asociada o no a estos, podrá apreciar la conveniencia y utilidad de abordar con mayor amplitud y profundidad de visión, métodos e instrumentos de investigación y de sistematización, los fenómenos objeto de su estudio parcial o unilateral, buscando y produciendo entonces análisis y conceptos más realistas e integrales de cómo son en realidad los procesos o fenómenos objeto de su estudio, en vez de darle a estos la espalda y omitirlos en su labor investigativa, docente y de acción social futura.

ANALISIS PRACTICADOS EN ÁREAS TEMÁTICAS PARTICULARES:

A manera ejemplificativa del grado de profundización analítica e interpretativa que buscamos sistematizar en este estudio, se presenta parte de la situación analizada en aquel Informe del 2004, sus disfuncionalidades en términos del marco legal disponible que durante tantos años ha posibilitado el desarrollo positivo y más dinámico del país, si sólo se diera una mayor exigencia de cuentas a jerarcas gubernativos para que lo cumplan a cabalidad.

Este análisis de carácter macro o global, permite identificar, denunciar y exigir las debidas acciones correctivas del notorio incumplimiento histórico por los gobiernos desde la promulgación de cada ley general o institucional, ya que permite sustentar posiciones interpretativas claras con base en las negativas consecuencias que ello ha tenido en la lucha gubernativa de tantos años contra tantos problemas nacionales que no han sido,

precisamente, resueltos como podían, y pueden, ser resueltos de aplicar concienzuda y capazmente el marco legal superior que aquí es sometido a reconocimiento y análisis.

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

El Ministro de Ambiente. No lo ha hecho hasta noviembre del 2004, pero está por hacerlo cuando se promulgue un Decreto del Sector Ambiente, próximamente, como producto de un proyecto de cooperación internacional canalizado a través del BID y de consultores nacionales.

La problemática ambiental vista por el ProMGP en forma simplificada pero realista, es la siguiente: toda comunidad y empresarios cualesquiera, se enfrentan a una situación ambiental en su área o región, y del país como tal.

El Art. 50 de la CP no es bien servido por la desarticulación total que ha caracterizado al conjunto de ministerios e instituciones que tienen obligaciones convergentes y complementarias en materia ambiental:²⁶

- El MINAE, como Cartera del ramo;
- MIDEPLAN, como articulador del Sistema de Dirección y Planificación en su total conjunto;
- El ICAA, por el uso y protección del recurso hídrico, así como por los efectos sobre los demás recursos naturales de su labor directa o direccionadora en la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;
- El ICE, por la producción eléctrica y el uso y protección del recurso hídrico;
- RECOPE, por la importación, procesamiento y distribución de combustibles;
- INCOPECA, por su labor promotora en cuanto a uso, conservación y protección de los recursos marino costeros;
- El ICT, por su competencia promotora del uso de parques nacionales y reservas forestales, y de la zona marino costera, y de construcción de infraestructura, para fines turísticos;
- SENARA, por su competencia en aguas subterráneas y de usos del mismo recurso superficial o subterráneo;
- El IDA, por el impacto de su actividad agraria en el uso y conservación de reservas forestales, de la biodiversidad y de los suelos y demás recursos naturales del país;
- El INVU, por su competencia de ordenamiento urbano y protección concomitante de las zonas de recarga hídrica;
- El MAG, por el impacto de sus actividades o competencias legales de investigación y promoción productiva agropecuaria sobre los usos y conservación de suelos, bosques, vida silvestre, así como sobre el recurso hídrico y los recursos marinos, costeros y humedales;
- El MSalud, en lo pertinente a lograr que los programas de salud pública dirigidos a la población, particularmente la vigilancia sobre los efectos contaminantes de aguas negras y residuos industriales, coincidan con los dirigidos al ambiente humano a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25, LOA)

²⁶ Según proyecto de Decreto Ejecutivo en poder del Ministro de Ambiente, discutido y avalado por el Consejo Nacional Ambiental en el contexto del Proyecto ATN/JF-8282-CR entre BID y MINAE durante el año 2004.

- 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 procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, hacia una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible;
- El IFAM, por sus vinculaciones con el régimen municipal, buscando la contribución deseable de las municipalidades en uso y conservación de recursos naturales, dentro del más absoluto respeto a su autonomía constitucionalmente otorgada

Para la Contraloría General de la República, el Sector Ambiente es sólo MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Dirección General de Vida Silvestre, Instituto Meteorológico Nacional, Dirección de Geología y Minas, todos prácticamente órganos del mismo MINAE. No incorpora en este campo a ninguna de las otras instituciones que sí tienen competencias y obligaciones en materia ambiental (recursos naturales, protección ambiental, uso y aprovechamiento de aquellos) y que deben estar sujetos a la dirección política del Poder Ejecutivo del ramo.

En este sentido, aun si la Contraloría exigiera del Gobierno la organización y funcionamiento del Sector Ambiente y realizara la aplicación rigurosa de cómo los objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo (Arts. 4 y 53 de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos), o de políticas sectorialmente definidas como debe ser para bajar aquéllas en el PND a niveles manejables por las instituciones como tales, **no estaría logrando la activación plena de dicho Sector** pues no estaría exigiendo integración de todas las demás que en su clasificación interna no aparecen “ubicadas” en este Sector, siendo sin embargo “del” Sector por las actividades y programas que manejan.

El Sector Ambiente se podría activar pronto, pero tenía que haber funcionado como tal, al igual que todos los demás, con sustento en la LGAP de 1978, y más antes en la Ley de Planificación Nacional de 1974 según los Decretos Ejecutivos referidos arriba, además de la LOA de 1995 y la Ley Orgánica del MINAE de 1990.

Precisamente, la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995 dispone de un sinnúmero de normas y preceptos vinculantes en materia ambiental para toda la Administración Pública con una inédita o novedosa visión unitaria, global e integral que ordena en un ámbito superior al resto de leyes sobre recursos naturales e instituciones vinculadas, delimitando así el marco de actuación del Gobierno de la República y supeditando al resto de la Administración Pública incluido el régimen municipal en lo pertinente y tomando debida nota de la autonomía política y administrativa de éste, a las decisiones superiores de dicho Gobierno en la figura del Poder Ejecutivo del ramo o sector según se argumentará abajo, el cual debe consecuentemente asumir por esta vía plena responsabilidad por el grado de éxito en el cumplimiento unitario e integral de los fines y objetivos en dicha LOA.

Una Ley de fundamental complementación a ésta, es la **Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990**, en cuyo Artículo 2 se consagran las funciones de esta Cartera como de *cuasi rectoría*, pues pone en sus manos la formulación, planificación y ejecución de las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, más la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados, además de realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.

Para ello, el MINAE podrá (mismo Artículo 2, inciso d) **dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas**, entre varias otras funciones de igual importancia consignadas en ese mismo Artículo 2. Dicha Ley además, operativiza en su Art.

1 para el Sector Ambiente la figura de rectoría política en la LGAP, Art. 27.1, 98, 99 y 100 referidos arriba, en la condición unipersonal y unívoca del Ministro de Ambiente y Energía.

Con la dispersión de políticas y esfuerzos que se dan en este campo de actividad sin ninguna articulación o direccionalidad unitaria hasta el momento, ¿cómo se podría haber combatido efectivamente la acción destructiva por el costarricense mismo de su hábitat natural o medio ambiente a contrapelo del enunciado claro en el Art. 50 de la CP?

Es un hecho que nadie puede negar que todos los ministerios e instituciones autónomas nacionales arriba mencionadas, tienen o administran actividades y programas con proyección directa en el Sector Ambiente.

El órgano rector de éste, es el Ministro de Ambiente conjuntamente con el Presidente de la República, o sea el Poder Ejecutivo del ramo o sector. La solución a los problemas de integración o articulación no se darán, como algunos han pretendido con el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, trasladando todos esos departamentos o direcciones al MINAE para que aquí estén sujetos a una dirección jerárquica unitaria, la del Ministro como jerarca del Ministerio. Incurrir en **tal trauma institucional no es necesario en el esquema costarricense de sectores de actividad** sustentados en la Ley General de la Administración Pública y en la Ley de Planificación Nacional. ¿Por qué?

Basta con entender que las instituciones realmente “administran” actividades y programas cuyo responsable político es el Ministro del ramo, el cual tiene simplemente que ejercitar una dirección política sobre las ACTIVIDADES de tales entes, imponiéndoles METAS y TIPOS DE MEDIOS vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción –vía Consejo de Gobierno- a las juntas directivas de entes que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices. **Esta es la naturaleza vista del Art. 99 de dicha LGAP. Así de simple.**

Puede entenderse, entonces, que la noción costarricense de Sector de actividad es muy particular pues implica una visión y funcionalidad o proyección sistémica, interinstitucional. Es decir, cada Sector de actividad está constituido por la totalidad de instituciones y actividades/programas de todo ministerio y ente autónomo con proyección en dicho campo o Sector particular, bajo la dirección del Ministro rector respectivo. **Los Sectores en su total conjunto tienen sustento en el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial** creado por Decreto Ejecutivo desde 1979 –aunque diseñados y activados desde 1977- hasta el de 1983, aun vigente.

Este total conjunto del Subsistema sectorial, se complementa con el Subsistema de Dirección y Planificación Regional impulsado desde 1976 también. **Ambos, son parte del Sistema Nacional de Dirección y Planificación.**

Para quienes hilan muy delgado conceptualmente hablando, **cada Sector constituye así, en realidad, un subsistema del Subsistema sectorial. Pero, la importancia de reconocerlo en este Informe 2004 radica en generar conciencia entre académicos, analistas e investigadores, que ya la noción de Sector en Costa Rica es SISTEMICA** pues es tan “transversal” como lo exijan las circunstancias de las ACTIVIDADES objeto de direccionalidad por parte del Ministro rector.

Esto significa que hay Sectores menos complejos como el de Vivienda, y quizás el de Comercio Exterior, constituidos por instituciones que en casi un cien por ciento tienen ACTIVIDADES legalmente definidas en sus respectivas leyes de creación propias de esos campos de actividad. **Casi ninguna institución, sin embargo, se ubica químicamente pura en un solo campo de actividad.**

Lo que el ProMGP considera esencial para Costa Rica, es que se entienda y respete el Régimen de Derecho que existe. En materia de dirección y planificación públicas, son las leyes referidas atrás las que ordenan y tienen que imperar. No es posible ni deseable improvisar caprichosamente diseños de esquemas colegiados sólo porque los actores con poder de decisión en un determinado momento –ministros, por ejemplo- o los funcionarios técnicos que los asesoran- no tienen conciencia o conocimiento sobre estos mandamientos legales y constitucionales, mas tampoco tienen la formación disciplinaria de rigor –pueden ser médicos, arquitectos, abogados, ingenieros, o cualquiera que no corresponde al campo particular de una rigurosa disciplina de administración pública articulada con el exigente campo del derecho público y administrativo- y entonces incurren en la tradicional improvisación de diseños ocurrenciales a partir de la percepción fáctica de cada quien, totalmente desarraigados o desinformados en cuanto a esos más rigurosos y especializados conocimientos y, sobre todo, marcos jurídicos superiores de obligada observancia.

Muchas instituciones públicas en Costa Rica, muchos ministerios, muchos reglamentos de sus leyes constitutivas, muchas reorganizaciones inclusive aprobadas por MIDEPLAN, muestran esa huella de improvisación e infundamentación administrativa-jurídica que precisamente, a juicio del ProMGP, ha producido tanta desviación operativa o funcional de instituciones, funcionarios y jerarcas políticos durante tantas décadas en Costa Rica, impidiendo generar mayores resultados pertinentes a los derechos constitucionales del habitante. **Se trata de una praxis que hay que erradicar cuanto antes pues sus consecuencias son 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 conjunto de éstos, o un presidente de la República, realmente tienen derecho a ser tan arbitrarios como deseen, inclusive dándole la espalda a pautas constitucionales y legales superiores que obligan a no ser arbitrarios. Si no se reconocen estas pautas superiores, la arbitrariedad y la improvisación resultan entonces, por desgracia para el país, prácticas frecuentes y nocivas sin que muchos se percaten de ello.

El ProMGP considera esencial que en Costa Rica se tome debida cuenta de esta situación, y es por ello que se consigna e insiste en este factor particular a lo largo del presente Informe 2004.

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

Debía ser el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, pero el presente gobierno asignó tal tarea al Consejo Social, el cual a juicio del ProMGP no tiene potestades para ello. ²⁷

²⁷ Esto, a pesar de que la Sala IV ha sido clara, y la Procuraduría General de la República también, en cuanto a que la competencia de dirección por parte del Poder Ejecutivo es de origen constitucional y no puede ni siquiera por Ley ser suplantada por un órgano colegiado o algún otro tipo de órgano. En este sentido, el lector o analista puede consultar la Opinión Jurídica No. OJ-001-2001 del 3 de enero del 2001 de la Procuraduría de la República, y las Resoluciones No. 3089-98 del 12 de mayo de 1998 más la No. 0919-99 del 12 de febrero y la No. 3309-94 del 5 de julio de 1994, en las que dicha Procuraduría sustenta sus propios análisis sobre esta materia. Sin embargo, la Contraloría no impugna ese Decreto Ejecutivo sobre el Consejo Social sino que, como se hizo ver en Nota de pie de página No. 3, lo avala en su Memoria Anual 2002 ya referida.

Una familia en situación de pobreza extrema (una de las 52.000 familias registradas en el SIPO del IMAS) depende, para enfrentar integral y unitariamente su problemática particular, de numerosos programas regionalmente ejecutados de muchas instituciones nacionales que deciden y asignan recursos desde San José.

Las siguientes instituciones operan en este campo de manera individual, unilateral y fragmentada, no haciendo llegar sus bienes y servicios de manera simultánea y convergente a cada una de esas unidades familiares. No se ha logrado en la praxis, a pesar del PND formulado, *una política unitaria e integral* que las obligue, *ni instrumentos presupuestarios* que la materialicen en su definición central ni en su ejecución regionalizada:²⁸

Beneficios	Instituciones Responsables
Transferencias necesidades básicas *	IMAS/Tiene demasiada fragmentación de beneficios y ello limita su eficacia institucional. Se requiere simplificarlos e integrarlos según criterios que sugerimos abajo. Esto debe lograrse bajo una Subgerencia de Desarrollo Social que asuma el liderazgo y competencias requeridas.
Cupón Superémonos *	IMAS/Idem arriba
Becas de educación formal *	FONABE/MEP/Ver comentario siguiente
Bono para la educación *	MEP/Sus beneficios operan fragmentadamente entre sí, incluidas becas. Es preciso integrarlos bajo un único “mando” y criterio unitario, como propuso PNUD en diciembre del 2000 en materia de “Equidad en Educación”.
Transporte escolar *	MEP/Idem arriba
Comedores Escolares *	MEP/Idem arriba
Campañas contra VIF. *	INAMU/Es preciso integrar su gestión permanentemente al Sector de Lucha contra la Pobreza
Capacitación técnica *	INA/Debe valorarse conveniencia de que asuma toda capacitación que realiza el IMAS, y bajo cuáles parámetros lo podrá hacer eficazmente.
Procesos socio-educativos individuales y grupales (*) *	IMAS-DINADECO- ONG's - CNREE- Consejo Adulto Mayor- Consejo Personas Jóvenes-Universidades-Corte Suprema de Justicia- MSP./Es preciso articular tantos órganos superiores y los procesos que éstos manejan, bajo el estricto paraguas del Sector que nos ocupa
Bonos para compra lote, construcción, reparación, ampliación vivienda	MIVAH-BANHVI/Debe integrarse funcionalmente al Sector presente en materia de bonos, y operar estrictamente bajo el SIPO y paraguas de este Sector según ejemplo ofrecido arriba.

²⁸ Véase el informe completo DFOE-SO-22-2004 Consejo Social de la Contraloría General de la República pues en muchos sentidos ofrece evidencia para los análisis críticos en este Informe 2004 abordados, aun a pesar de las debilidades señaladas del enfoque y abordaje interpretativo por dicha Contraloría con respecto al marco conceptual y jurídico mayor que debía aplicar con mayor rigurosidad. El documento citado atrás de la UCR sobre pobreza, por su lado, proporciona la fuente del cuadro de instituciones aquí transcrito.

Centros de atención para menores, adultos mayores, personas con discapacidad y otros *	IMAS-PANI-IAFA Consejo Adulto Mayor-CNREE- ONG's- /Deben simplificarse y evaluarse integralmente para determinar la eficacia real de las modalidades de “instituciones de bienestar social” y ONGs con miras a limitarlas o a utilizarlas más amplia y agresivamente.
Obras de infraestructura básica	MOPT- MEP-ICE-ICAA- MS -ICODER-Municipalidades./El esquema sectorial normado por MIDEPLAN, contempla incorporar participación y aportes sistemáticamente de actividades y programas de todas estas instituciones que son de otros Sectores, en este Sector
Apoyo productivo para emprendimientos *	IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.
Prevención en salud: atención primaria *	MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios “unitarios” impuestos por una “dirección política” distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen no Contributivo	CCSS
Seguro por el estado *	CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *	PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.
Atención de emergencias	CNE

Hay leyes que aportan notables fundamentos para abordar la lucha contra la pobreza sobre todo articuladamente con la restitución de los derechos de niños, adolescentes y sus padres, que tampoco han sido aprovechadas ni ejercitadas de manera convergente ni integral, y en parte por esto se explica la ineficacia orgánica y funcional de los distintos gobiernos para bajar sustancialmente el nivel de pobreza en el país. Veamos.

El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998, establece un ordenamiento concreto y riguroso por inconfundible para la prestación unitaria, integral e integrada de los bienes, servicios y regulaciones amparados en las competencias u obligaciones en manos de todos los ministerios e instituciones autónomas que por sus propias leyes orgánicas o por otras leyes más generales tienen actividades y programas vinculados a la protección y bienestar de los niños, adolescentes y sus padres, y a la restitución de sus derechos, particularmente de familias que no pueden depender de sus propios medios económicos para subsanar muchas o algunas de las insuficiencias familiares o individuales tipificadas en dicho Código y que dependen así de un tipo de intervención precisa de tales instituciones estatales.²⁹

²⁹ En el documento sobre pobreza previamente referido y elaborado por varios académicos de la UCR en noviembre del 2002 y ofrecido al Gobierno de la República para su mejor provecho, se entra en un planteamiento exhaustivo de cómo la lucha contra la pobreza sería mejor servida si el Gobierno aceptaba que la situación de riesgo social se da mayormente en familias pobres, todas bastante bien clasificadas en el Sistema de Información de Población Objetivo, SIPO, del IMAS, daba –y da- sustento a considerar que

Concomitantemente, la **Ley del PANI No. 7648 de 1996**, no deja lugar a dudas en cuanto a la preeminencia que esta Institución tiene y debe asumir en la determinación del tipo de asistencia técnica y de protección integral –no sólo legal- a la infancia, adolescencia y familia, y la obligada colaboración que toda otra institución pública tiene que brindarle en tal cometido, según Artículos 3 incisos e) y l), 4 incisos d) y e), y 37.

Por su lado, la **Ley Orgánica del IMAS No. 4760 de 1971** dice en su Artículo 2. que “El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza”.

El Artículo 3. por su lado, establece que “Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley”.

Si bien esta Ley habla de dirección por parte del IMAS, el ProMGP considera que **no es ésta la competencia de dirección gubernativa que la LGAP otorga al Poder Ejecutivo de cada ramo o sector**. En consecuencia, tiene que entenderse que este órgano superior llamado Poder Ejecutivo debe aun ejercitar su direccionalidad política gubernativa sobre el IMAS y todos los demás entes y ministerios que converjan en este campo de actividad (ordenarles la actividad vía directrices, imponiéndoles metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento e interviniendo o destituyendo juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices), tal y como la misma Sala IV lo ha interpretado en diversas resoluciones sobre la materia, según lo retomaremos abajo.

el marco legal óptimo para enfrentar y resolver el problema de pobreza extrema y básica es el constituido por el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y no por la Ley del IMAS la cual establece básicamente que el IMAS “dirigirá” un plan de lucha contra la pobreza al que “pueden” adherirse los ministerios e instituciones que así lo “decidan”. En cambio, el ordenamiento que hace dicho Código de todo ministerio y ente autónomo, y cómo involucra al régimen municipal, en una labor de defensa y restitución de los derechos de los niños, adolescentes y sus padres, adecuadamente articulado ello con la competencia mayor del PANI para “ordenar la atención integral de tales familias” (Ley Orgánica, Artículos 3 y 37), permitirían el abordaje unitario e integral de esa lucha que hoy sigue faltando. Debe tomarse debida nota, según lo enuncia con total claridad ese documento universitario del 2002, que el factor que el Código ni establece aunque lo insinúa y lo permite, es el de que todo este ámbito de acción interinstitucional tan bien ordenado en dicho Código, debe operar bajo la DIRECCION GUBERNATIVA de un Ministro rector, no de un órgano colegiado como lo es el propio Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia o el Consejo Social pues no tienen las potestades que sí tiene el Ministro como Poder Ejecutivo con el Presidente según la CP y la LGAP. La Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, ni la Asamblea Legislativa propiamente, no aplican esta indispensable visión legalmente sustentada para hacer realidad la idea de Estado unitario que la misma CP concibe como concepto de elemental activación para que el país, a pesar de su sistema político institucional centralista y presidencial, pueda precisamente desempeñarse en todos sus extremos según el modelo-país también claramente consagrado en dicha Constitución.

Además, queda claro que la participación de “todas las instituciones que utilicen recursos públicos” en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, será de acuerdo a decisiones de sus órganos superiores y no del IMAS. En la presente Administración, no fue el IMAS la institución que promulgó dicho Plan, sino el Consejo Social el cual es un órgano creado por Decreto Ejecutivo que no podía de todos modos contraponerse a esta disposición en la Ley del IMAS. Menos a la LGAP en lo pertinente.

También resulta plausible el razonar que dentro del régimen de dirección gubernativa en la LGAP, un factor elemental que surge según nuestra interpretación constructiva de la misma es el de que no importa quién administre los recursos destinados a un objetivo mayor suprainstitucional como lo es el caso de pobreza o seguridad social, lo importante es quién los debe dirigir precisamente para imponerles un orden unitario e integral.

Desde este punto de vista es que debe entenderse que tal potestad la puede y debe ejercer el Poder Ejecutivo del ramo o sector, y no el IMAS como tal, ya que la capacidad de dirección de este órgano gubernativo superior vincula a los órganos dirigidos independientemente de la voluntad subjetiva de éstos. Si la directriz es correcta y fundamentada tal y como la LGAP la norma, entonces el órgano dirigido de cualquier ente autónomo tiene que obedecer o enfrentar las consecuencias previstas en dicha LGAP. **Todo, muy formal y transparente**, y con los contrapesos de rigor que no se dan en el caso de la asignación que la Ley del IMAS hace a su junta directiva para “dirigir un plan de lucha contra la pobreza”.

En adición, no parece ocioso señalar que a las competencias que la Ley del IMAS le otorga a esta institución, es preciso anteponer en una lectura articulada, convergente y jerarquizada de competencias, la potestad del PANI vista arriba en cuanto a las implicaciones de sus Artículos 3 y 37, pues resulta obvio que **ambas instituciones comparten obligaciones con un segmento muy importante de población pobre** en la que los derechos de niños, adolescentes y sus padres están muy deteriorados y requieren de “atenciones integrales” que corresponde al PANI dictar. **En la medida en que ambas instituciones lo entendieran así y aunaran voluntades y esfuerzos, mejor para los pobres y para sus derechos violentados.**

En ambos casos, y a pesar de que como se ha dicho arriba el Código Nacional de Niñez y Adolescencia parece ofrecer el contexto jurídico necesario para articular ambos esfuerzos en procura de dos objetivos aparentemente distintos pero que se cobijan bajo uno superior de “restitución de los derechos de niños y adolescentes en familias particularmente pobres”, nos parece razonable asumir que el Poder Ejecutivo como órgano ORDENADOR de ambas instituciones y de todas las demás que concurren en ambos campos tiene que desplegar una actividad clara y concreta en los términos en que la Constitución y la LGAP sobre todo, y según las lúcidas interpretaciones de la Sala IV que hemos referido brevemente, lo estipulan sin ambigüedades.

Lo contrario, o sea pretender que ambas instituciones tienen competencias distintas hacia poblaciones distintas, es mantener una situación de incertidumbre e incumplimientos legales que lesionan los derechos de los habitantes en la CP en estos dos campos esenciales cuya unicidad desde el punto de vista de la familia, no puede seguir soslayándose por problemas de recelos o visiones unilaterales de jercas y funcionarios de ambas instituciones, u otros especialistas externos y ONGs, que deben actuar integralmente con estas dos en pos de tales mandatos constitucionales.

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

El Ministro de Agricultura y Ganadería, pero no lo ha asumido previamente ni durante el año 2004.

Una familia rural campesina y agrícola con pocos medios o activos, depende de todo un complejo conjunto de entes para salir adelante. Se da la misma situación referida arriba: un numeroso grupo de instituciones cuyo desempeño real no responde al concepto superior de Estado unitario consagrado en el Art. 50 de la CP:

MAG
 IDA
 CNP
 SENARA
 INCOPECA
 INTA
 MEP-Colegios agropecuarios
 INA, capacitación campesina
 MTSS-IMAS, financiamiento microempresas
 Bancos estatales

El Sector Agropecuario existe inclusive por Ley FODEA No. 7064 de 1987. No funciona como tal, y se pierde la oportunidad y la obligación de concertar entre jerarcas las políticas del Sector, y con los grupos empresariales y sociales del mismo campo de actividad, así como de planificar unitaria e integralmente con soporte en la SEPSA y demás unidades de planificación institucional en San José y en cada región

El hecho a hacer notar es que la Ley FODEA No. 7054 de 1987, en su Título II creó el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, consagrando para dicho Sector particular las reglas de juego genéricas que MIDEPLAN previamente había formulado vía Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983 según referimos arriba, sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. El Art. 29 es claro en cuanto al apoyo de este Sector para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas bajo la **dirección y coordinación del Ministro de Agricultura y Ganadería**.

Este Sector, sin embargo, no funciona como tal a pesar de contar con una Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, configurada para apoyar al Ministro como rector de sector, mostrando total omisión de directrices gubernativas que debían orientar el desempeño de conjunto de los numerosos entes del Sector, ello producto en parte de la ausencia de una política integral de desarrollo agropecuario formalmente enunciada por el Gobierno de la República en la figura del respectivo Poder Ejecutivo, sin que las definiciones incorporadas en este campo en el mismo Plan Nacional de Desarrollo suplan las necesidades estratégicas y funcionales de tal política integral en materia agropecuaria. **Tampoco funcionan los órganos y mecanismos de consulta en San José y en las regiones de desarrollo, normados en dicha Ley FODEA.**

La Contraloría, cuando recibe y valora los PAOs y presupuestos de las instituciones autónomas de este Sector, ni valora ni exige cuáles directrices ministeriales particulares sobre la base de cuál política sectorial como tal, están fundamentando la asignación particular de recursos en cada ente que permita valorar el impacto pretendido y deseable del conjunto de instituciones del Sector sobre la satisfacción de los derechos de los habitantes en la Constitución Política según los enumeramos previamente. El análisis que se da por parte del órgano contralor, y de la misma Defensoría de los Habitantes, es particular sobre lo que

el ente plantea o dice que quiere hacer, no sobre lo que el Gobierno vía el ministro del ramo o sector ha determinado que el Sector como tal debe hacer para la totalidad de la población objetivo del mismo, y cómo cada ministerio y ente particular deben organizar y ordenar sus recursos y acciones para contribuir a ello.

Aquí, se pierde la lucha contra la supervivencia digna y productiva del agro y del habitante rural.

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

El Ministro de Educación, pero no lo hace.

La **LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957**, cumple como un gran paraguas para la actividad educativa, mas no es útil para resolver -ni previó en su momento histórico- la complejidad que caracteriza a la Administración Pública como tal en el sentido de su manifestación privada y de los varios entes que estaban por nacer aun, como el INA, FONABE, CONAPE, más las universidades estatales, los colegios profesionales, el vertiginoso crecimiento de los establecimientos privados de enseñanza.

La potestad de dirección general de la enseñanza oficial (Art. 5) la puso en manos de un Consejo Superior integrado como “señalara la ley” y presidido por el Ministro del ramo, o sea el de Educación. Sus potestades de dirección prácticamente se limitan a “autorizar los planes de estudios y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación (Art. 9) y prácticamente hace lo mismo con los establecimientos privados (Art. 34).

Dicho Consejo Superior no tiene la potestad de “dirigir y coordinar” a otras administraciones centrales o descentralizadas en el claro espíritu y letra en que lo entroniza la LGAP con respecto al Poder Ejecutivo.

Hay aquí una muy importante distinción que hacer y practicar, pues el Ministro de Educación puede, como rector de sector actuando conjuntamente con el Presidente, llegar mucho más allá de donde puede llegar el Consejo Superior con respecto al INA, FONABE, CONAPE, y los mismos colegios universitarios, no así las universidades estatales que están “exentas” de direccionalidad gubernativa por su origen constitucional.

Por su lado, la **Ley Orgánica del MEP No. 3481 de 1965** tiene entre otras novedades inusual en ministerios, la figura de un **Administrador General de Enseñanza** (Capítulo III), incumplida por todo gobierno desde entonces pero llamada a garantizar la máxima neutralidad político partidista y la calidad de los educadores en todo el país. ¿Por qué? Porque estamos ante la figura de un funcionario de carrera, obviamente emulado de la figura del Secretario Permanente de ministerios ingleses, quien por Art. 25 emerge como superior jerárquico de las Administraciones Provinciales de Enseñanza (las cuales tampoco existen en la realidad aunque presupuestariamente están “codificadas” pero sólo funcionan a nivel de 21 regiones educativas reales), el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas. **O sea, es el funcionario superior técnico del MEP** con facultades para ejercer jerarquía sobre la totalidad de los procesos y recursos educativos sin ingerencia superior sobre sus “actos administrativos”, lógicamente sujeto a órdenes del Ministro y Viceministro en cuanto a su “actividad” sustantiva y administrativa. El Art. 27 es claro en cuanto a que debe realizar los planes, programas y demás disposiciones que proceden del

Consejo Superior de Educación, “una vez que el Ministro autorice su ejecución”. Pero de mayor envergadura aun, son las atribuciones y deberes del Administrador General de Enseñanza según el Art. 28.

Si bien sabemos que por cultura política los partidos políticos y sus jerarcas en gobierno, y muchos funcionarios de carrera por temor o complacencia con el partido de turno en el gobierno, no han querido exigir el cumplimiento de esta Ley Orgánica en toda su magnitud y menos esta figura del Administrador General de Enseñanza pues implica demasiada transparencia, disciplina y una mucho menor ingerencia político-partidista, de ministros, viceministros, oficiales mayores, diputados o candidatos a diputados, en los nombramientos y manejo de personal educativo sobre todo, el ProMGP considera importante para Costa Rica hacer ver esta situación jurídica incumplida en un Ministerio a cargo de la actividad más importante para la *formación de ciudadanía* en sus habitantes, y que ha sido objeto de tanto manejo interesado por los partidos políticos que se turnan en el poder.

Los actuales Decretos Ejecutivos que determinan la organización del MEP en oficinas centrales y en materia regional, fueron promulgados desde la Administración Figueres Olsen (1994-98) y desconocen totalmente esta normativa legal superior estableciendo esquemas precisamente ilegales que han sido sostenidos por las Administraciones subsiguientes sin que nadie, ni los belicosos sindicatos de educadores, hayan objetado o denunciado la situación. **Tampoco la Defensoría de los Habitantes y menos la Contraloría General de la República.**

Pero téngase claro que aun antes de la esos Decretos Ejecutivos no hubo cumplimiento de esta figura que habría, reiteramos, despolitizado la actividad educativa.

Agréguese a esta situación macro del MEP, la problemática vinculada a la administración de multimillonarios recursos de “equidad en educación”, tales como comedores, bonos, textos y suministros, becas a través de FONABE, transporte estudiantil, el programa PROMECUM, todos orientados a asegurar el acceso de los más pobres al sistema educativo y hacerlos permanecer allí con calidad hasta su graduación.

Sin embargo, internamente estos programas pertenecen a jefaturas distintas que operan sin una política institucional unitaria e integral que permita canalizar los recursos a los más necesitados; y, en adición, operan desarticuladamente de los programas de “lucha contra la pobreza” que deben ser dirigidos por un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no por el Ministro de Educación, de manera que se incrementa así la dificultad para hacer llegar esos recursos multimillonarios a los estudiantes y sus familias más pobres de acuerdo a políticas y determinaciones gubernativas unitarias y centrales, como sería el uso obligado del SIPO que maneja el IMAS como registro único y confiable de los pobres para que, como se dijo arriba con respecto a este otro Sector de lucha contra la pobreza, haya un abordaje unitario y simultáneo por parte de todas las instituciones que administran programas y recursos dirigidos a los pobres pero bajo una única política y dirección gubernativa, la cual no puede ni debe ni conviene que sea un órgano colegiado como el Consejo Social.³⁰

³⁰ En el 2001-2002 el PNUD realizó una serie de intervenciones a solicitud del IMAS y del MEP para revisar y reestructurar estos programas. Las nítidas y sólidas recomendaciones de los consultores nacionales contratados para ello por el PNUD, apuntaban a esa integración interna en el MEP de esos programas bajo una Gerencia de Equidad en Educación, y a una integración de todos estos recursos bajo la rectoría política del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de la lucha contra la pobreza. Ni una ni la otra cosa se realizaron, ni por el entonces Ministro de Educación Guillermo Vargas, ni por la Presidencia de la República. Las cosas han seguido hasta el presente bajo una óptica de dispersión y de falta de atención unitaria e integral de la población estudiantil beneficiaria y de ésta fuera del contexto específico de las exigencias del *Plan Vida Nueva*. Aquí, es nuestro punto, la “coordinación” no lleva a nada, no es una solución real para enfrentar integralmente los problemas que el Estado debe resolver unitariamente. Corresponde dirigir en el claro espíritu y letra de la LGAP, y planificar en el claro espíritu

Estamos ante un evidente caso en que el irrespeto a las leyes genera toda una serie de disfuncionalidades a contrapelo de la voluntad del legislador y ello lleva a ineficacia institucional, ineficacia entre instituciones y en consecuencia ineficacia del Estado en su total conjunto.

Los problemas no se solucionan, los recursos no “alcanzan” y la burocracia, que debía ser un paradigma ideal en el mejor espíritu weberiano como mecanismo de conversión idóneo del sistema político democrático, se torna en un fin en sí misma en muchísimo sentido; colateralmente en este sistema de cosas tan distorsionado y desordenado, las prioridades se trastocan y los derechos de los habitantes no se cumplen. Con ello, el modelo de país-bienestar en la CP se malogra, lo cual significa en la praxis que grandes segmentos de la población nunca logran el estado de satisfacción de sus necesidades que les permita ubicarse muy por fuera de los límites de pobreza y de inestabilidad económico-financiera que agobia al país desde siempre.

No hay, en este campo de actividad aparte de las definiciones globales en el Plan Nacional de Desarrollo, ni una política sectorial unitaria ni el sector funciona como tal, de manera que el desempeño del MEP y de los otros entes vinculados operan con visiones y prioridades muy unilaterales. Menos se busca y logra una articulación indispensable con las universidades estatales desde el punto de vista de requerimientos reales del Gobierno y sus instituciones en general y del sistema educativo en particular, que impidan que el Gobierno no influya en la formación de las generaciones requeridas de educadores y profesionales en general para mejorar realmente la actividad del Estado. Paralela y conversamente, aquellas tienden a incurrir en la formación de profesionales y educadores que no responden en todo campo a los requerimientos del país que corresponde al Estado, y concretamente al Gobierno de la República, definir y encausar con la plena responsabilidad política y competencia constitucional e institucional que lo distingue.

El hecho de que el Ministro o sus representantes se sienten en juntas directivas de los entes del sector, en absoluto suple los requerimientos y beneficios del ejercicio de una dirección ministerial integral y unitaria de la actividad educativa en su total conjunto, pues es de ésta que puede derivarse una visión más clara y articulada, además de convergente, de los entes que tienen recursos y programas para instrumentar tal visión de política educativa nacional.

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

El Titular de la Cartera de Salud, pero no es claro que ejerza adecuadamente dicho rol según la LGAP.

El Ministerio de Salud, la CCSS, AyA, el INS en la parte de riesgos profesionales, IAFA, el MAG en algunos programas igual que el MOPT y el INVU también en programas específicos, deben ser a juicio del ProMGP objeto de dirección política ministerial superior por la Ministra de Salud, y el esquema sectorial de MIDEPLAN impone mecanismos e instrumentos, y reglas de juego, que propiciarían una mayor articulación y una mayor

y letra de la Ley de Planificación Nacional. El documento sobre pobreza de la UCR ya referido atrás y entregado al Presidente de la República y a la Coordinadora del Consejo Social en enero del 2001 por el Rector Gabriel Macaya, identificaba críticamente todo esto con una visión este asunto de los programas sociales del MEP o administrados por el MEP, y proponía cómo solventarlo simplemente aplicando el régimen legal que en este presente Informe 2004 se ha develado.

efectividad de todo este conjunto de instituciones y de los recursos asociados hacia una mejor salud humana en el país. En un ámbito distinto no-político o gubernativo, también las municipalidades responden a la competencia normativa y reguladora del Ministerio de Salud en muchos aspectos.

Pero, reconozcamos la situación jurídicamente confusa que se ha manejado desde siempre en este Sector de actividad.

La Ley General de Salud No. 5395 de octubre de 1973, establece la siguiente normativa global en materia de salud:

ARTÍCULO 1.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

ARTÍCULO 2.- Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. **Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública**, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", **la definición de la política nacional de salud**, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

ARTÍCULO 3.- Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.

ARTÍCULO 4.- Toda persona, natural o jurídica, queda sujeta a los mandatos de esta ley, de sus reglamentos y de las órdenes generales y particulares, ordinarias y de emergencia, que las autoridades de salud dicten en el ejercicio de sus competencias orgánicas y tiene derecho a ser informada debidamente por el funcionario competente sobre las normas obligatorias vigentes en materias de salud.

Paralelamente, **Ley Orgánica Ministerio de Salud No. 5412 de noviembre de 1973**, o sea del mismo año de la anterior, incorporó las normas siguientes:

ARTÍCULO 1.- La definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación y **suprema dirección** de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley "Ministerio".

ARTÍCULO 2.- Son atribuciones del Ministerio:

- a) **Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento;**
- b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;
- c) Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;
- ch) **Ejercer la jurisdicción y el control técnicos sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como coordinar sus acciones con las del Ministerio;**

.....

- g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;

 j) Cualquier otra que señalen la ley o los reglamentos, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud.

El análisis que el ProMGP aporta en este campo debe ser útil para comprender una situación jurídica e institucional compleja pero que admite una solución política y técnica tan sencilla como jurídicamente sólida.

a) La Ley General de Salud y la del Ministerio como tal, fueron promulgadas en 1973. No contemplaron ninguna definición de Poder Ejecutivo que superara la materialización de sus posibles acciones constitucionales como Presidente de la República y Ministro del ramo, más allá de lo que se estipulaba en su nombre como acciones a cargo del mismo Ministerio o Cartera ministerial como tal.

b) La Ley de Planificación Nacional No. 5525 se dicta en mayo de 1974, unos meses después, y entroniza un “sistema de planificación” articulado por sectores de actividad, e insinúa la proyección regional de los mismos. No es sin embargo sino hasta **mayo de 1978 cuando se promulga la Ley General de la Administración Pública, LGAP**, según vimos, cuando surge la figura y competencia clara de “dirección gubernativa” sobre las Administraciones central y descentralizada del “respectivo ramo”, a ser ejercida vinculadamente por el Presidente sobre el total conjunto de éstas (Art. 27.b), y por el Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro, según Art. 27.1) sobre grupos de tales Administraciones.

c) Este concepto viene a recomponer totalmente la noción de Ministerios que podían dictar políticas vía Decretos Ejecutivos sobre todo, pues pone en manos de cada Ministro una competencia de rectoría política a ejercitar vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS a otros ministros y, sobre todo, a las juntas directivas de todo ente autónomo, con los contenidos y consecuencias ya explicadas sobre la LGAP atrás

d) A partir de entonces, era preciso cambiar visiones, conceptos e instrumentos. Pero, no se hizo a pesar de los clamores desde la entonces Oficina de Planificación Nacional según se ha hecho ver previamente en este Informe 2004. Con altibajos, se logró que en la siguiente Administración 78-82 y en los dos primeros años de la Administración 82-86, se activaran a medias estos mecanismos, y formalmente se promulgaron los Decretos Ejecutivos arriba referidos sobre sectores y regiones por parte de OFIPLAN-MIDEPLAN, aun vigentes.

e) Un punto fundamental que el ProMGP desea resaltar, es que en este Sector y en otros, a pesar de leyes previas a estas dos en materia de salud, las reglas de juego debían haber cambiado hasta el presente año 2004 debido al advenimiento de esas otras leyes generales de 1974 y 1978 que vinieron a regular los procesos de dirección y planificación públicas de maneras claras y convergentes. Y, desde el 2001 la Ley No. 8131 de presupuestos, que no puede ser cabalmente entendida y aplicada sin reconocer las implicaciones para su más deseable éxito de estas otras dos leyes, ya que los legisladores omitieron tal reconocimiento normativo explícito.

f) En este Sector de actividad hay, entonces, un órgano rector gubernativo cual es el Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente de la República con el o la Ministra de Salud. Si bien la CCSS tiene una garantía constitucional en materia de gobierno y administración y se ha asumido en distintas interpretaciones formales por la misma Sala IV y la Procuraduría General de la República que ésta no fue eliminada con la reforma del Art. 188 de la CP en

1968, parece de elemental racionalidad jurídica e institucional entender que el Gobierno de la República tiene que tener el derecho –pues tiene la obligación de vigilar el cumplimiento exacto de las leyes y el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos (Art. 140 incisos 3 y 8)- de poder tomar medidas correctivas ante el órgano superior de dicha Institución, y tiene también la obligación de formular políticas suyas gubernativas en materia de salud. No puede no hacerlo, y que no sean dichas políticas vinculantes para la misma CCSS.

Si ello debe hacerse mediante directrices o decreto ejecutivo, es un asunto que no hemos estudiado a fondo. Pero, hay que retomarlo en el 2005.

En particular, **es preocupante que todo un programa de modernización del Sector Salud se ha venido ejecutando con voluminosos créditos del Banco Mundial** desde hace varias Administraciones, sobre fundamentos que no tienen sustento constitucional ni jurídico en el marco costarricense. Cuando los expertos nacionales e internacionales, y los distintos jerarcas que van y vienen de estas instituciones y algunos directores y profesionales de carrera, manejan el concepto de “rectoría en manos del Ministerio de Salud”, están simplemente dándole la espalda al verdadero concepto de rectoría política en la Constitución y en la Ley General de la Administración Pública.

El error de diseño original en este programa con recursos externos que ha llevado a grandes disfuncionalidades en la conducción y operación de la política de salud nacional, se dramatiza con el uso errado que muchos en el Sector hacen en cuanto a que el Ministerio debe ejercer las “rectorías locales”, lo cual no sólo enfrenta de manera fáctica a funcionarios de varias instituciones muy distintas y recelosas de sus propias competencias y recursos – voluminosos en el caso de la Caja, AyA, el INS, y muy limitados en el caso del Ministerio-, sino que **no se pueden materializar porque la “rectoría gubernativa” es indelegable**, ya que por Constitución y LGAP es una competencia exclusiva del órgano llamado Poder Ejecutivo por las connotaciones que ella conlleva según los artículos vistos previamente de dicha Ley, a saber los números 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, jamás “transferibles” a funcionarios subordinados de ningún nivel.

El modelo está mal concebido, pero nadie parece habérselo cuestionado dentro ni fuera del Sector Salud pues pocos o ninguno de sus proactivos actores parecen reconocer o conocer fundamentadamente este marco teórico-conceptual y jurídico sobre sectorialización en Costa Rica.

Se ha dado el caso también de que la actual Ministra de Salud ha recibido mensajes errados de muchos de esos actores, aceptando que ella debe aplicar el concepto de “co-rectoría” pues se le argumenta que hay varios ministros que deben compartir con ella la rectoría en diversas materias de la salud que están “fuera” del ámbito del Sector Salud como tal.³¹ La aclaración de rigor vale para todos los sectores de actividad y ministros rectores: **la rectoría ministerial es una, unívoca. Corresponde al Ministro del ramo o sector con el Presidente de la República.** Si es en salud, corresponde a ella, no a otros ministros. **No hay Poderes Ejecutivos “compartidos”,** sino uno en cada campo de actividad. En todos funge el Presidente de la República, y según el campo o ramo de actividad lo tiene que ejercer con el ministro correspondiente.

La política de salud nacional debe definirla un único ministro o ministra y debe proyectarse a todos los demás ministerios y entes autónomos con actividades o programas que deban ser

³¹ Esto se argumentó por la señora Ministra en la presentación que el suscrito investigador hizo en nombre de la Universidad de Costa Rica ante el Consejo Social en enero del 2003, del documento de crítica al Plan Vida Nueva del Gobierno ya referido previamente.

objeto de dirección por dicho ministro con el Presidente. Así de sencillo. Si hay conflictos, el Presidente resuelve. Además, para eso están el Consejo de Gobierno como foro colegiado de discusión y dilucidación de conflictos interministeriales. Podrían contribuir a ello el Consejo Económico y el Consejo Social adecuadamente organizados y activados como establece el aun vigente Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983 donde se les define en detalle como “pequeños gabinetes” antesala del Consejo de Gobierno.

La lógica de la concertación y la negociación para lograr acuerdos, debe en todo caso aplicarse con mucha más razón entre ministros para acordar políticas públicas, de manera que haya una construcción colectiva o grupal sobre todo en aquellos campos complejos en donde más de un ministro y muchas instituciones autónomas deben intervenir como Administraciones con responsabilidades y recursos para ejecutar políticas gubernativas unitarias e integrales en cada campo de actividad de acción estatal.

Esto no parece estarse dando en el Sector Salud a pesar del ambicioso y costoso programa de modernización impulsado con créditos externos, y el ProMGP dirigirá esfuerzos indagatorios en este sentido durante el 2005.