

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

Johnny Meoño Segura¹

RESUMEN

Desde hace tres décadas hemos tenido la preocupación de contribuir a sensibilizar a académicos, analistas y profesionales en cuanto a reconocer, para efectos de un mucho mejor trabajo de investigación teórica o aplicada y de docencia, 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, natural ni básica. Es por ello que acometimos de enero a marzo del 2008, un esfuerzo concreto de corta duración pero de sustanciosa elaboración del que este artículo es un apretado resumen, bajo el alero del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, encaminado a 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.

PALABRAS CLAVE: MODELO-PAÍS, MODELO DE GOBIERNO DE EXCELENCIA, SISTEMA POLÍTICO, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANAS, DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN POLÍTICAS DEL DESARROLLO, MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL DESARROLLO NACIONAL, INTERDISCIPLINARIEDAD

1 Catedrático Escuela Ciencias Políticas e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR; doctorado de la *London School of Economics and Political Science*, Londres, en gobierno y ciencias políticas; autor de siete libros formales, y múltiples investigaciones sobre

dirección política del desarrollo, planificación, descentralización, aspectos sociopolíticos del Derecho Público; consultor con organismos internacionales, ex ministro Reforma del Estado; ex Director Reforma del Estado de MIDEPLAN (1974-84).

ABSTRACT

We have been preoccupied during the last three decades about the problem of why scholars, analysts and professionals in general do not recognise the existence of a superior normative framework of constitutional origin in Costa Rica which has allowed, to enjoy a high governability and an excellent government. This present article is a summary of a research undertaken at the Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas from January to march 2008 with the purpose of providing a conceptual framework that might allow every scholar and analyst from any academic discipline, to develop a specific vision and ability to understand the most general and interlinking factors governing the development processes in our country. Such an achievement would multiply and aggregate every discipline's ability to understand one another and produce a more integral and articulate interpretative analysis of why Costa Rica is not yet a highly developed country, and how to take certain precise strategic and operational steps towards full development, even without changing our constitutional model.

KEY WORDS: COUNTRY-MODEL, GOVERNMENT OF EXCELLENCE, POLITICAL SYSTEM, POLITICAL REPRESENTATION AND PARTICIPATION, DIRECTION AND PLANNING OF DEVELOPMENT POLICIES, THEORETICAL-CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING NATIONAL DEVELOPMENT, INTERDISCIPLINARIETY

ÍNDICE DE CONTENIDO

<i>MOTIVACIÓN. ¿Por qué un marco referencial interdisciplinario para comprender el desarrollo nacional?.....</i>	53	enseñar e investigar para hacer FUNCIONAR MUCHO MÁS EFICAZMENTE EL ACTUAL SISTEMA POLITICO e institucional costarricense. Más allá de los Estudios Generales.....	82
EL PAÍS QUE TENEMOS	56	LAS BASES CONCEPTUALES PARA ACORDAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL VIABLE PARA EL LARGO PLAZO.....	83
EL PAÍS QUE DEBÍAMOS TENER. ¿Se requiere cambio de Constitución para lograrlo?	59	Los <i>macroconceptos de nuevo cuño</i> a dominar y aplicar en la investigación, en la docencia y en la acción social universitaria	84
Un modelo integral para interpretar el país que tenemos y el que debíamos tener	64	Sistema político e institucional	85
El modelo de país que debíamos tener: los derechos constitucionales del habitante	69	El proceso político-administrativo.	85
El Estado unitario y eficaz en la concepción constitucional y en la exigible praxis cotidiana	72	Políticas públicas: dirección política	86
Políticas públicas como movilizadoras y delimitantes del desarrollo nacional	77	Sectores de actividad y regiones de desarrollo	87
La teoría nacional: los procesos de política pública, desde OFIPLAN 1976	78	Planificación pública por sectores y regiones	87
Fiscalización integral de la gestión pública y social.	81	Un marco sociopolítico y normativo tanto global como instrumental para lograr una verdadera modernización administrativa-institucional	88
Los logros inmediatos a estimular por todo académico producto de un mero cambio de visión analítica-interpretativa sobre cómo		Conceptos e instrumentos para un efectivo desempeño gerencial público	89
		Control político y fiscalización del desempeño institucional	91

MOTIVACIÓN. ¿Por qué un marco referencial interdisciplinario para comprender el desarrollo nacional?

Desde hace poco más de tres décadas el suscrito investigador ha tenido la preocupación de contribuir a sensibilizar a académicos, analistas y profesionales en cuanto a la necesidad intelectual y metodológica de reconocer, para efectos de un mucho mejor trabajo de investigación teórica o aplicada y de docencia, pero también de praxis profesional y laboral, la existencia de un marco referencial superior de país vía, o en la forma de, los derechos del habitante, mas también de unas pocas pautas superiores existentes para el excelente gobierno, que nadie parece reconocer en ninguna disciplina social, natural ni básica.

No reconocerlo, contribuido a que prevalezcan los análisis unilaterales disciplinarios sobre los problemas del país al igual que el diseño de propuestas de soluciones desarticuladas, inclusive 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 a un continuo divorcio *comunitativo* entre campos o áreas del conocimiento.

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 política e 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, trátense de ambiente, agricultura, industria, turismo, educación, salud, lucha contra la pobreza, etc.

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.

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 interdisciplinaria 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 convengan 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 los requerimientos de una conducción efectiva del mismo.

Y sobre todo: sin depender exclusivamente para ello, como ocurre 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.

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 pues este factor 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.

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 posterior a las 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.

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, les 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.

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 naturales y básicas, sería un paso relevante para empezar a abatir las diferencias entre especialistas que impiden que todos y cada uno de ellos entienda 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 misma 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 varios de nuestros textos recientes, se aborda en profundidad este análisis del factor cultura política de origen colonial.

Es una cultura política que 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.

En el Repertorio *Política actual costarricense* que hemos impartido en la Escuela de Ciencias Políticas hasta el segundo semestre del 2008, 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.

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, jefes 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*.

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.

EL PAÍS QUE TENEMOS

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.

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; *Administración Pública. Teoría y Práctica*, Editorial EUCR, 1986, 2ª edición; *Evolución actual y proyecciones 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 de setiembre 2008, bajo el patrocinio del mismo Instituto de

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 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 que piden al Gobierno dictar “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*

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.

y procedimientos, sino también en pautas de logros deseables y de comportamiento socio-político que no son otra cosa que “políticas de Estado” de esas que tantos claman o exigen que se definan.

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.

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.

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.

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.

¿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 hemos referido previamente, resulta justificado y oportuno señalar que la actividad de planificación pública, siendo ella tan determinante para la construcción de escenarios y estrategias futuras viables y como apoyo a la conducción presidencial –somos un régimen presidencial- de todo el aparato institucional disponible para contribuir en ese desarrollo, 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 esta actividad y este organismo tan importantes para la buena marcha no sólo del Gobierno, sino del país.²

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*, 2005, Observatorio del Desarrollo y CICAP, UCR, Programa de Monitoreo de la Gestión Pública.

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.

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 todo ministerio e institución descentralizada.

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, en una improvisada e inefectiva conducción política y gerencial de los procesos,

instituciones y recursos disponibles para el desarrollo del país.³

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 ineffectividad 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

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.

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.

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

MIDEPLAN, el Ministerio llamado a contribuir con el Presidente de la República en el más preclaro y visionario rumbo y capacidad conductiva 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 jefes 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.

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 academicista de este investigador universitario?

Pasemos a esta discusión relevante.

EL PAÍS QUE DEBÍAMOS TENER. ¿Se requiere cambio de Constitución para lograrlo?

Este trabajo busca, como quedó identificado en el Proyecto sometido a la Vicerrectoría de Investigación en enero del 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.

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*.

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 a todo científico social comunicarse 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.

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.

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.

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.

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).

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.

Cabe, con respecto a lo anterior, la siguiente pregunta concreta y simple para ubicar de manera clara 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 visto algún estudioso de estos asuntos 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 (ésta empezó a requerir a los ministros en condición de “rectores”, no al Presidente, a partir de fines del 2006) 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 su gestión gubernativa sectorial propiamente?

Si sólo el lector prestara 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.

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 semejante artículo por su impacto sobre los derechos de los habitantes y sobre el gasto público en su total conjunto, lo hacen.

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 integridad 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

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”

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 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, 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.

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

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.

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.

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.

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

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

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

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.

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 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,

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 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 nuestros análisis varios.

comunitarios y organizativos que configuran el colectivo sociopolítico así normado.

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 o institucionalizado 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).

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.

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.

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,

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.

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

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.

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.

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), y 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.

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.

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?

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.

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.

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.

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.

En el caso de un sistema político descentralizado y parlamentario, o cuasi-federal y cuasi-parlamentario como de hecho proponemos en el Capítulo 8 del Informe Final de la investigación completa ya referida atrás, las estructuras de poder institucional son 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-.

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.

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.

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.

En nuestras clases universitarias, según anticipamos en la Motivación del presente artículo, 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

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”.

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-interpretativa y modelística apropiada al país según las características reales e inconfundibles de su desarrollo integral.

Este, nunca viene explicado ni abordado de manera alguna y válida en las obras de los grandes tratadistas mundiales que más influyen en cada disciplina. Es ésta una situación que 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).

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

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*.

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).

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.

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.

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.

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

El Artículo 194 (juramento constitucional), es 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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

En cuanto a los derechos del habitante que configuran un modelo-país, reconozca el lector ahora y analice 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.

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... un 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 texto presente.

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 de una “única manera” o mediante una “sola acción” de una *superinstitución* o algo que se le asemeje. 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.

Pero, en la praxis, hay enunciaciones constitucionales 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”.

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 y unidad, pues cada derecho se interrelaciona con los demás de maneras directas e indirectas.

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 jefes, 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).

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.

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”.

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 impreparados, agregando así al real marasmo legal que caracteriza al país pero por desatender aquel marco superior que sí permite *plena gobernabilidad*.

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.

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

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.

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.

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.

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.

ESQUEMA 2

	DIRECCIÓN	-PLANIFIC.	-ORGANIZ. PÚBLICA	-CONTROL EVALUACIÓN
CONSTITUCIÓN POLITICA	140.3, .8, .20	140.6, .7 y .15	9; Título XII; 188, 189 191, 192 y 193	11; 121.9 y.24; 139.4; 140.11; 144; 145; 149.4 y .6; 175; 181; 183 y 184
Leyes "superiores"	LGAP	L. Planificación	LGAP L. Planificación	Ley No. 8131 Ley No. 8292 Ley CGR No. 7428
Leyes particulares	-----> LOA	CNNA FODEA	L. Pl. Urbana Biodiversidad	Ley Suelos Otras
Leyes orgánicas de entes	-----> IMAS	PANI MINAE MEP	MAG MOPT MTSS	
Código Municipal	-----> 81 gobiernos locales			

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.

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 jerarcas y funcionarios por malas o inoportunas decisiones y directrices, incumplimientos de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo o de programas y proyectos, y el rol por excelencia que se otorga a la Contraloría de la República para fiscalizar con fundamento constitucional dicha gestión, se puede inferir de manera seria cómo los grandes 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.

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.

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.

Es así como pudimos resolver desde 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 “diséñenme 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.

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.

Con mucha más razón, en un sistema político e institucional en cualquier país latinoamericano un Presidente de la República debe asumir primera e inclusivamente, 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.

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.

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.

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.

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

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 proyecciones 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.

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 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, insistentes, de sus partidos políticos.

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

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.

tuvieron interés o responsabilidad de promulgarlas. Los gobiernos, así, han sido omisos en su instrumentación articulada y eficaz 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.

Si se les acepta y entiende como proponemos en este artículo, el lector podrá comprenderá 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.

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.

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 fuentes nacionales. Si éstas, 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.

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.

Políticas públicas como movilizadoras y delimitantes del desarrollo nacional

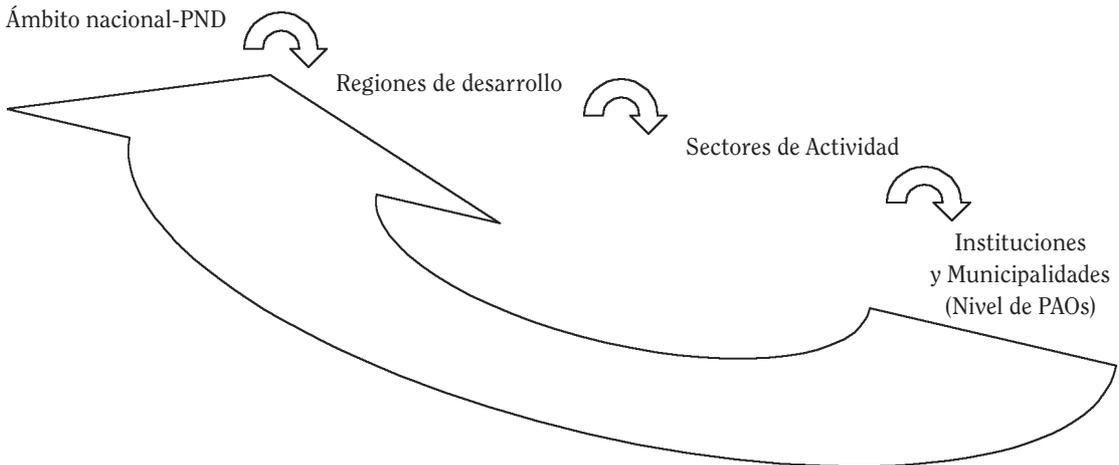
El concepto de política pública ha sido extremadamente sobredimensionado en las últimas dos décadas, sin que la mayoría de especialistas o analistas proporcionen una definición válida y generalmente aceptada de lo que debe entenderse por ello, lo cual ha llevado a que todo especialista de cualquier disciplina 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.

La teoría nacional: los procesos
de política pública, desde
OFIPLAN 1976 ¹¹

ESQUEMA 3



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

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 incurren, o han de incurrir, las distintas autoridades gubernativas para materializar funcional y fácticamente esas leyes. Por ser subjetivas, además, deben

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.

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.

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.*

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

También se debe determinar cómo inciden esos factores, y viceversa, en quienes fiscalizan a quienes gobiernan para que lo hagan muy bien, ya que todo esto implica y exige una visión y un comportamiento 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

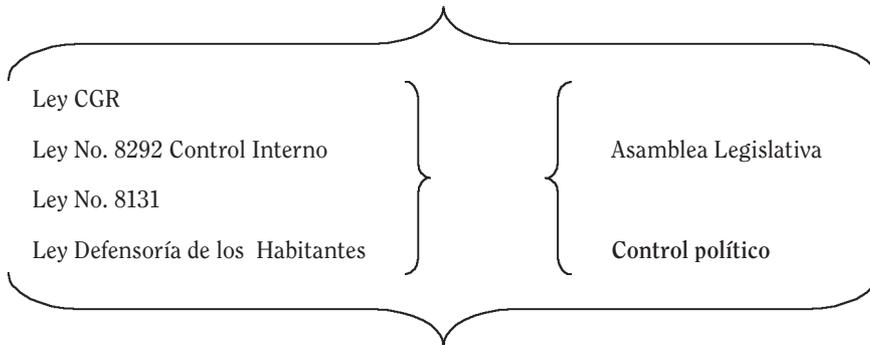
aparato administrativo gubernativo pueda funcionar como un conjunto unitario y articulado, o sea como un sistema integrado, no importa cuántas instituciones y funcionarios intervengan en esos procesos.

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.

Fiscalización integral de la gestión pública y social

ESQUEMA 4

GOBIERNO



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

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.

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

LOS LOGROS INMEDIATOS A ESTIMULAR POR TODO ACADÉMICO 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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

LAS BASES CONCEPTUALES PARA ACORDAR UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL VIABLE PARA EL LARGO PLAZO

La Universidad de Costa Rica podría encontrar útil y de interés superior, aliarse con la Contraloría General de la República y con 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- enfocarse a **dos metas inmediatas**: convencer a los partidos políticos, y sensibilizar al pueblo, sobre la sensatez y necesidad nacional de una iniciativa como la presente.

Para convencer a los partidos, debe ofrecerse 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.¹²

12 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 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.

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.

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, macro-social 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 principales 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.

En el segundo escenario, se contemplaría con base en las prospecciones en este artículo enunciadas pero ampliamente abordadas en el Informe Final de nuestro estudio de diciembre del 2008, 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.

LOS MACROCONCEPTOS DE NUEVO CUÑO A DOMINAR Y APLICAR EN LA INVESTIGACIÓN, EN LA DOCENCIA Y EN LA ACCIÓN 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 de consulta y orientación hacia resultados *articulables* entre distintas disciplinas, para todo consultor, investigador o docente de esta Universidad.

Sistema político e institucional

Entendido como un marco referencial superior, permitirá esta variable no sólo en su contenido conceptuoso sino instrumental –o sea, transformado en un esquema instrumental para ubicar la naturaleza del problema- que todo académico o analista entienda y acepte como *el punto de partida* para el análisis realista e integral 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 o investigador 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.

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 visto anteriormente sobre estas categorías analíticas, permite percibir la jerarquía mayor de la categoría 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 “inter-ventor” o analista, 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. Y permitirá al habitante acucioso, entender mejor dónde está ubicado en dicho sistema y cómo incidir sobre y dentro de él más eficazmente que si interviene sin conocer dicho contexto político e institucional, y cómo activarlo, influirlo o confrontarlo en sustento de sus necesidades o reivindicaciones particulares.

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.

Políticas públicas: dirección política

El Esquema visto en el artículo, permite ordenar y valorar 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 aquellas 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.

Sectores de actividad y regiones de desarrollo

Son los dos conceptos y esquemas que más valor contextualizador e 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.

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 incurrían 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.

Un marco sociopolítico y normativo tanto global como instrumental para lograr una verdadera modernización administrativa-institucional

El reciente decreto gubernativo de MIDEPLAN del 2006 para “delegar en los jefes 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 por 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 permitirían 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.

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 servil “instrumento”, de los jefarcas 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 estudios o perfiles académicos y menos institucionales de índole global, estratégica y adecuados a nuestra realidad política-burocrática según la hemos caracterizado en nuestros numerosos trabajos escritos –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.

Control político y fiscalización del desempeño institucional

De los 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 impreparación 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 análisis.

