

**HACIA UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL INTEGRAL, UNITARIA Y VIABLE**

**Documento final de investigación**

**Dr. Johnny Meño Segura  
Investigador Asociado**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
14 agosto 2003  
Versión 2.0**

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

Presentación..... 9

INTRODUCCIÓN: HACIA UNA DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN EFECTIVAS  
DEL DESARROLLO SOSTENIBLE..... 9

SECCION I: EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y DE CULTURA POLÍTICA  
DE LA PROBLEMÁTICA SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL  
EN COSTA RICA ..... 20

1. Cultura política en América Latina: ¿cómo abordarla con sentido de realidad? ..... 20

La común extrapolación de planteamientos “anglosajones”: se asume, no se investiga,  
la realidad latinoamericana ..... 21

¿Es América Latina igual a otras regiones de naciones en desarrollo? ..... 24

El “costo de oportunidad” –un subdesarrollo sostenido- de no reconocer a fondo  
nuestra cultura política..... 24

La historia como marco referencial para reconocer el origen y evolución de nuestra  
cultura política ..... 25

El caso costarricense: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan mal cuando  
podrían llenarse de gloria haciéndolas muy bien? ..... 31

2. La problemática conceptual y funcional del desarrollo ambiental..... 41

SECCION II: ORDENAMIENTO SUPERIOR, MESO Y MICRO DE LOS  
PROCESOS AMBIENTALES ..... 49

Órganos superiores de dirección, de planificación y de coordinación ..... 50

Definiciones de ejes estratégicos e instrumentales en materia ambiental..... 53

SECCION III: LOS TERMINOS DE REFERENCIA CLAVE PARA DEFINIR  
UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL NACIONAL IDÓNEA Y  
VIABLE. APROVECHAR LA LEGALIDAD PARA EL  
DESARROLLO QUE EL PAÍS YA TIENE..... 62

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, Y CRITERIOS ORDENADORES DE LOGROS.....	63
1. Objetivo para el ordenamiento territorial con finalidad ambiental.....	63
2. Objetivo para la protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos.....	64
3. Objetivo para la mejor delimitación posible de “subáreas” ambientales y de cada ecosistema.....	65
4. Objetivo para la mejor dirección, planificación y evaluación de procesos e impacto, y sanciones por incumplimientos.....	66
 CARACTERIZACIÓN DE LAS CONCRETAS POTESTADES Y PROCESOS SUPERIORES EN DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICAS, A APLICAR EN MATERIA AMBIENTAL.....	 67
1. La naturaleza de la estrategia nacional ambiental, y la evaluación de su <i>impacto integral</i> .....	67
2. Entender y aceptar la rectoría política indiscutible del Ministro, no del Ministerio. ....	67
3. Colaboración obligada de todo otro Ministro y jerarca. ....	68
4. Sustento legal de dicha rectoría superior. ....	68
5. Competencias del Ministro como rector de sector o de la actividad ambiental. ....	69
 LAS IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LO ANTERIORMENTE EXPUESTO: HACIA LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL UNITARIA DE DECISIONES, PROCESOS Y ORGANIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	 70
1. Pensar en términos de <i>dirección y planificación</i> , más que de <i>coordinación</i> .....	70
2. Revisión a fondo para recomponer la compleja e inefectiva “red” de mecanismos y órganos que existen en la actualidad en materia ambiental. ....	72
3. Los criterios para la recomposición inmediata sugerida. Naturaleza de los procesos y decisiones político-institucionales en juego. ....	74
3.1 La organización superior del “sector” para sustentar el ejercicio más efectivo de la <i>dirección y la planificación</i> . El Plan Nacional de Desarrollo como marco referencial superior y vinculante para una rendición de cuentas operativa y real. ....	77

3.2 Un órgano de cúpula que apoye al Ministro rector en el análisis de problemas y para concertar soluciones.....	78
3.3 Planificación ambiental sectorial en apoyo de la dirección política superior del sector. Reactivar el esquema sectorial “de” MIDEPLAN. El MINAE y el Ministro de frente a la Ley No. 8131. ....	82
3.4 Concertación sociopolítica para propiciar el máximo compromiso nacional en materia ambiental. ....	87
3.5 La proyección regionalizada de una estrategia nacional ambiental. <i>Planes regionales ambientales</i> . ¿Cuánta verdadera descentralización y desconcentración es deseable y viable para lograr una mayor eficacia en desarrollo ambiental? .....	88
SECCION IV: ¿HACIA DONDE IR? .....	98
ANEXO 1 LAS NORMAS BASICAS A OBSERVAR, Y EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL A APLICAR.....	102
Bibliografía	101

## RESUMEN EJECUTIVO

1. **Anacronismos políticos.** La investigación desnuda las debilidades, primeramente, de nuestro anacrónico sistema político –centralizado y presidencialista-, y las prácticas aleatorias con que todo gobernante por lo general llega a ejercer el poder político que el pueblo le confía, sin conocer o aceptar que la Constitución Política y sobre todo la Ley General de la Administración Pública, más la Ley de Planificación Nacional y desde octubre del 2001 la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, entronizan una modalidad vinculante específica para ejercer tal poder político superior por ramos o sectores de actividad y por regiones de desarrollo, con **los ministros debiendo actuar como rectores de sector.**

Esto significa algo muy concreto y no lo que a cualquiera se le ocurra, pues implica DIRIGIR LA ACTIVIDAD, no los actos, de otros ministerios y entes autónomos, *imponiéndoles* las metas y tipos de medios necesarios, que es la forma en que el autor argumenta como mejor podría el Gobierno de la República lograr unidad conceptual, funcional y programática sobre **la estrategia de conducción política superior** que permita, en consecuencia, la tan indispensable unidad conceptual, funcional y programática de **la estrategia de desarrollo socioeconómico y ambiental** que el país requiere para dar el salto definitivo a un verdadero desarrollo integral.

**Esas debilidades, nos caracterizan en nuestra forma improvisada, poco transparente e indisciplinada** de abordar los problemas y los procesos políticos e institucionales que llevan al análisis de problemas y al diseño de soluciones, en prácticamente todo campo de actividad nacional, **ambiente incluido.**

2. **Inexistente unidad conceptual del tema “ambiente”.** El análisis proporcionado, parte de **otro gran reconocimiento: en materia ambiental, existe al día de hoy una compleja diversidad de conceptos, pero difícilmente uno que englobe a todos estos en su mayor unitariedad superior.** Desde los mismos esfuerzos de Estocolmo 72 y Río 92, y el de las organizaciones asociadas al sistema de Naciones Unidas hasta destacados científicos y especialistas, **la noción de “ambiente” se diluye** en el sinnúmero de definiciones de las subáreas que responden a tratamientos más particularizados de aquella, como biodiversidad, suelos, aire, clima, conservación, agua, etc..
3. **Influencia de convenios internacionales.** Los convenios y tratados internacionales adoptados por el país, y las leyes aprobadas para darles contenido jurídico a éstas, tampoco aportan esa definición global y unitaria que permita cómodamente a quienes tengan la responsabilidad política de dirigir y planificar los complejos procesos públicos y sociales respectivos, ejercitar competencias y funciones que realmente lleven a la deseable utilización y conservación inteligente de los recursos

naturales del planeta y de nuestro país. Hay, como en lucha contra la pobreza, una verdadera Torre de Babel casi imposible de descifrar, y a esto el documento dedica una principal atención.

4. **Una Torre de Babel temática y jurídica.** Lo anterior se manifiesta en la profusa creación de órganos y mecanismos que, en el caso de Costa Rica, distorsionan la claridad y contundencia de aquellas otras leyes existentes que como se dijo en el numeral 1., sí definen centros políticos superiores –el Ministro rector de sector, no el Ministerio ni órganos colegiados superpuestos que no tienen origen constitucional-, e instrumentos concretos y transparentes de obligado acatamiento – el Plan Nacional de Desarrollo y los planes institucionales, todos debiendo mostrar sus alcances de largo, mediano y corto plazos, éstos como justificación de los presupuestos anuales-, entre otros, llamados a producir una deseable coherencia total en la conducción de tales procesos. **Tales instrumentos, sin embargo, se obvian en parte por un problema de reticencia de nuestros políticos y jefes políticos a gobernar con verdadera transparencia y a rendir cuentas** por los resultados de su gestión –**un problema de cultura política** que el documento investiga a profundidad en el contexto histórico latinoamericano-
5. **El nocivo legado de nuestra cultura política colonial.** El investigador plantea que **mientras no se reconozca tal legado histórico de cultura política de origen colonial, será imposible que se pueda enderezar la barca** de nuestro SISTEMA POLÍTICO COMO TAL y, por ende, del Estado mismo y de sus instituciones para el desarrollo, como para ver el sol claro en el plazo inmediato. **Ello seguirá permitiendo que se mantenga una situación institucional, de políticas y de acciones**, pero también de grupos de especialistas y de interés asociados a cada marco legal “especializado” en materia ambiental, **nada conveniente para el país** pues se malogra la indispensable toma de conciencia de que el Gobierno, en nuestro régimen de Derecho, es encarnado en nombre del Pueblo por el Poder Ejecutivo – Presidente de la República y Ministro del ramo o sector-. No por órganos colegiados.
6. **¿Quién manda políticamente en materia ambiental?** El efecto más discernible de esa confusión de conceptos, mecanismos y prácticas, es que **nadie asume responsabilidad personal por nada**, pues ésta se diluye en tales órganos colegiados que nunca funcionan y el Ministro del ramo enfrenta toda suerte de obstáculos y confusiones para comprender y ejercitar su competencia de Ministro rector.
7. **La LOA: marco obligado de una estrategia ambiental unitaria y viable.** El estudio también arroja una positiva interpretación de la Ley Orgánica del Ambiente, aunque advierte al menos **dos errores de “diseño” jurídico en ésta**, según se explica abajo, en el numeral 15. **Lo positivo tiene que ver con el análisis que sobre las categorías “ambientalistas”, el autor realiza**, proponiendo una lectura más de fondo de dicha Ley.

8. **La salida al desorden conceptual: ordenamiento territorial en la LOA.** Es así como encuentra -y propone que se acepte- que **el concepto mayor** –legalmente sustentado en dicha Ley de 1995- que engloba a los demás en la misma Ley, **es el de ordenamiento territorial.** La propuesta de objetivos y criterios ordenadores que el documento ofrece en esta *categoría conceptual*, es creativa y sólida, pues parte de una **jerarquización** muy adecuada y envolvente de categorías analíticas según las valora el investigador de cara al contexto y problemática ambiental del que ha partido.
9. **La menor especificidad de otras categorías analíticas.** Las otras categorías analíticas consignadas en dicha LOA, el autor las ordena según el **nivel de especificidad** que a su juicio muestran y que han de tener en el contexto de la misma LOA. Es así como **protección y calidad ambiental en asentamientos humanos** ocupa según el autor, un segundo nivel en cuanto a su ámbito de proyección sobre el territorio dentro del concepto mayor de ordenamiento territorial, y los demás “**subsistemas**” o **áreas definidas** en la Ley, tales como **biodiversidad, agua, suelo, tierra, contaminación, clima**, etc., ocupan un lógico tercer nivel de especificidad y deben redefinirse en función de los dos mayores. El documento aporta ciertamente una propuesta o borrador de tales definiciones sustentándose en la misma LOA, que seguramente facilitará la labor de análisis y replanteamiento de los especialistas en cada materia.
10. **Evaluación, y sanciones ambientales y políticas.** El documento no se queda en ese nivel, sino que incorpora los criterios de **evaluación de impacto con base en la LOA, y de cumplimiento de competencias políticas por parte de jefes** según la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del 2001, la cual a su juicio resulta a todas luces LA Ley que podrá sacar al país en éste y otros campos donde reina la confusión de criterios, conceptos, instrumentos y responsabilidad, hacia una situación de claridad y mucha mayor eficacia política-institucional. **Igual plantea el documento en materia del régimen de sanciones que en dicha Ley No. 8131 y en la LOA, coexisten ahora claramente para establecer responsabilidades de quién es responsable por qué.**
11. **Recomposición del Sector y del MINAE. Mejores prácticas de gestión política y gerencia pública.** El documento propone una recomposición de criterios, de reglas de juego y de prácticas políticas e institucionales, así como de gerencia pública, que finalmente permiten entrever por dónde deben canalizarse las **acciones de reforma o transformación política e institucional más deseable para mejorar radicalmente la efectividad estatal y social en el manejo de estos complejos y relevantes procesos ambientales con respecto a lo social y a lo económico del desarrollo del país**, sin esperarse a nuevas leyes.

Más bien advierte el documento cuán frecuente resulta en Costa Rica que la Asamblea Legislativa, por indolencia propia del legislador y de sus asesores, y en parte por sucumbir a grupos de interés convertidos en grupos de presión cuando de legislar se trata, incurren en aprobación de leyes que vienen a confundir la situación

ya caótica del país en materia pública, precisamente por ignorar u omitir el estudio valioso del marco legal ya disponible.

Se señala reiterativamente en el estudio, cómo una y otra vez los grupos de presión capitalizan sus intereses particulares y el marco legal crece y crece sin unicidad ni visión estratégica y global en todo campo del desarrollo nacional.

**12. Conducción política y gestión ambiental.** El documento analiza a fondo este marco legal disponible, y llama a una profunda seriedad para reconocerlo y aceptar que **la materia ambiental tiene dos dimensiones básicas para su más efectiva comprensión y gestión:** una, los aspectos ambientales o sustantivos, los cuales andan dispersos y errados aunque la LOA ofrece un sustento conceptual jurídicamente sólido; y los aspectos propiamente de gestión o conducción, que tienen que ver con la dirección y planificación superiores de los procesos.

**13. Un Ministro con dos roles distintos: jerarca de su ministerio y rector de un sector.** En ambos aspectos, el autor desnuda otra serie de debilidades que hay que confrontar y superar simplemente aplicando la justa interpretación legal, política-institucional y sustantiva que el marco legal ofrece, inclusive en lo que es la inserción del MINAE como tal –un mosaico complejo de Dependencias especializadas sin una visión o estrategia común, tampoco- en apoyo del ejercicio de las competencias superiores que el Ministro del Ambiente y Energía debe, como tal, ejercitar con pleno apoyo del Presidente de la República para realmente **ORDENAR LAS ACTIVIDADES** en su conjunto de ministerios y entes autónomos que total o parcialmente deben ser objeto de dirección política unitaria en materia ambiental.

En este caso, el autor clarifica sin lugar a dudas cómo el MINAE como tal tiene ciertamente capacidades y competencias reguladoras en ciertos campos, pero no en todos los pertinentes a la materia ambiental ni en la forma en que el Ministro como tal sí puede y debe actuar vía **DIRECTRICES POLÍTICAS** con las consecuencias propias de este instrumento y de este régimen de dirección gubernativa. **El Ministro, explica el documento, debe ser visto como proyectándose en dos roles muy distintos:** uno, como jerarca del Ministerio en donde prevalecen las relaciones de autoridad jerárquica; otro, como rector de un sector en donde prevalecen las relaciones de dirección “entre órganos”, o política, a ejercitarse vía **DIRECTRICES**, no órdenes.

**14. Dos “pequeños conceptos” a dilucidar para tener el panorama claro hacia una estrategia ambiental unitaria y viable.** Finalmente, la LOA presenta dos pequeños problemas que el autor del documento resuelve fácilmente: cómo interpretar el concepto de *Gobierno* en su Artículo 3, y el rol del *Consejo Nacional Ambiental*, el cual el autor sostiene que no puede ni sustituir ni invisibilizar el rol rector del Ministro del Ambiente como tal. Si se aceptan sus interpretaciones y en consecuencia sus propuestas, habrá “vía libre” para que el país pueda recomponer en el corto plazo su rumbo y logros en esta materia, crucial para la supervivencia del planeta, con los mismos recursos actuales.



## PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación respondió a una muy oportuna y bien seleccionada prioridad por parte del Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Dr. Justo Aguilar Fong. Correspondió tal iniciativa de tan distinguido académico, con su conocimiento de muchos años sobre la experiencia del suscrito en materia de análisis investigativo y sistematización teórica-conceptual de procesos públicos y político-institucionales en Costa Rica y en América Latina.

La motivación del Dr. Aguilar Fong fue la de permitir, bajo el techo del Instituto, propiciar un enfoque que a su juicio estaba haciendo falta en Costa Rica sobre la problemática ambiental, tan abundante en análisis cuantitativos y científicos pero de acuerdo a la especialización de tantas áreas –recursos naturales, ecosistemas ambientales-, y no de acuerdo a la unidad conceptual y temática que la noción de AMBIENTE requiere para luego direccionar o profundizar esos enfoques disciplinariamente especializados dentro de un reconocimiento global y estratégico propio de una macroactividad que, si no es debidamente entendida en aquel mayor valor unitario y nacional, sufre el riesgo como de hecho lo comprobó el estudio que exponemos a partir de la próxima sección, de fragmentarse en múltiples visiones, mecanismos, protagonistas, órganos y mecanismos.

Estos, al fin de cuentas, acaban produciendo un mosaico de acciones dispersas más que un PROCESO UNITARIO E INTEGRAL que se caracterice por la unidad de visiones y de acciones en donde **todos los protagonistas convergen bajo un mismo marco teórico-conceptual mayor y hablan el lenguaje mínimo que les permita comunicarse inteligiblemente** para beneficio del desarrollo ambiental integrado del país. Lo contrario, es la Torre de Babel que, según hemos verificado más allá de toda duda, existe en el país, pero también en el mundo de acuerdo a las más acreditadas publicaciones que hemos podido analizar a fondo, sobre todo del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

La presente versión del trabajo de investigación, es la misma producida de septiembre a noviembre del año pasado, y publicada en noviembre como Documento Final de Investigación, e incorpora sólo esta Presentación para hacer constar que el documento fue divulgado de distintas maneras y en distintos foros, y que el suscrito pudo involucrarse en dos trabajos relacionados con este tema en el ámbito de nuestra colaboración investigativa en el Observatorio del Desarrollo de esta misma Universidad, validando de estas maneras la mayoría de los análisis y la conveniencia de las propuestas de acción que el Documento Final de Investigación enuncia.

En efecto, el trabajo ha sido expuesto ante la comunidad científica nacional e internacional en las páginas web tanto del Instituto como del mismo Observatorio del Desarrollo, sin generar mayores reacciones. Luego, lo hemos expuesto en foros tanto en la Universidad –organizados por el Instituto- como en el MINAE propiamente, en Monteverde invitados por la Asociación de Conservacionistas de la región, y uno en escala nacional patrocinado por la UCR-MINAE-CENAT (Centro de Alta Tecnología, de CONARE) el 3 de julio en las

instalaciones del CENAT, compartiendo la Mesa con el Dr. Jorge Enrique Romero, quien disertó sobre aspectos básicos del Derecho Ambiental, y un especialista del BID quien expuso experiencias ambientales en América Latina. El evento contó con la moderación del Rector de la Universidad de Costa Rica, Dr. Gabriel Macaya, y con el propio Ministro de Ambiente y Energía, Lic. Carlos Manuel Rodríguez. Asistieron cerca de cien invitados, todos especialistas y científicos vinculados con la problemática ambiental.

Por otro lado, en el Observatorio del Desarrollo nos hemos involucrado este año en dos trabajos paralelos vinculados al tema ambiental: uno, en apoyo de CADETI, la comisión interinstitucional presidida por el OdD encargada de la formulación de un Plan de Acción Nacional contra la Degradación de Tierras de acuerdo a lo estipulado por la Convención de Naciones Unidas del mismo nombre ratificada por nuestra Asamblea Legislativa en 1997; otro, la revisión a fondo del Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, actualmente en discusión en subcomisión legislativa bajo el Expediente No. 14.585.

**En ambos casos, hemos podido partir de una lectura crítica de los documentos de base ya trabajados por expertos** en las materias, y hemos podido ratificar la existencia de las grandes omisiones conceptuales, metodológicas, legales y de diseño de procesos político-institucionales ya identificadas en nuestra corta pero exhaustiva incursión previa en materia ambiental. **Estas dos grandes omisiones** son propias de la forma bastante comprometida en que los distintos excelentes especialistas se lanzan al análisis de problemas y a la propuesta de soluciones, pero desde el punto de vista unidisciplinario que los motiva, desatendiendo así factores y elementos esenciales de LOS PROCESOS y MARCOS LEGALES mayores que de hecho caracterizan y determinan al fin de cuentas en toda su dimensión, esos problemas. **En consecuencia, las soluciones finalmente propuestas en cada uno de esos campos particulares, continúan siendo unilaterales, divorciadas del entorno mayor ambiental en que “tierras” y “agua”** tienen necesariamente que ubicarse para ser entendidos en toda la complejidad interactiva en que deben darse para poder comprenderlos unitaria e integralmente, tanto en sus manifestaciones fácticas como en su deseable recomposición conceptual y operativa.

**En el marco de CADETI, nuestros aportes ya aceptados en el Programa de Acción Nacional contra la Degradación de Tierras,** han sido un complemento a los muy buenos planteamientos técnicos en la materia por parte del especialista en quien dicha Comisión confió la elaboración de la parte sustantiva de suelos. El documento, o PAN como se le llama, incorpora la mayoría de nuestros planteamientos derivados del presente trabajo en materia ambiental. Dicha propuesta de CADETI ha sido aceptada por el propio Ministro del Ambiente y Energía, quien deberá acordarla con el Ministro de Agricultura y Ganadería para formalizar, deseablemente, su pronta formulación como política de gobierno que busca instrumentar los alcances en el país de la Convención contra la Desertificación y Degradación de Suelos de Naciones Unidas referida atrás.

**En el marco del Proyecto sobre el Recurso Hídrico, también nuestros aportes han sido primeramente discutidos y validados** al interior del Observatorio del Desarrollo con los colegas investigadores que manejan la materia. Tales aportes son, obviamente, producto de nuestra incursión previa en la materia ambiental como concepto y unidad mayor, tal y como en este presente trabajo la exponemos, y han sido compartidos con bastante grado de

aceptación con los demás especialistas públicos y privados de la Comisión en la que el Observatorio participa, de consulta del Proyecto dicho en apoyo de la Subcomisión legislativa que prepara el Proyecto.

**Nuestra interacción con esos muy respetados especialistas públicos y privados tanto en materia de suelos como del recurso hídrico**, nos ha permitido –y exigido- estudiar y comprender más a fondo materias tan técnicas dentro del complejo “campo ambiental”, así como la excelente disposición intelectual y de interés público que muchos de ellos exhiben en su comprometido aporte a cada causa objeto de su atención profesional. Si bien nuestro Documento Final de Investigación de noviembre pasado les ha sido entregado para posibilitar un intercambio de ideas, éste no se ha dado de manera directa. Sin embargo, nuestros aportes en estas actividades en las que participamos, reiteramos, como investigadores de la UCR, son los mismos que consignamos en dicho Documento Final, del cual la presente versión, como anticipamos, es la misma pero con la adición de esta Presentación.

**Es así como hemos podido constatar que la totalidad de análisis sobre un sinnúmero de debilidades encontradas en nuestra corta pero fructífera investigación ambiental costarricense para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, se repiten en esos otros dos campos más particulares sin que pareciera que los distinguidos especialistas en uno y otro, los reconozcan por análisis propios y les hayan prestado la importancia estratégica que ello tiene** para lograr en el país una verdadera acción articulada de profesionales y científicos, y sus correspondientes grupos de referencia en la sociedad civil y en la actividad empresarial, **en el manejo integral y unitario de los recursos naturales en sus interacciones de uso y sostenibilidad con los seres vivos, y sobre todo con los seres humanos** que son quienes tienen la máxima capacidad de acción-destrucción o acción-conservación de su entorno físico.

Hemos constatado en estos últimos meses posteriores a noviembre del año pasado, como contrapartida, que la mayoría de esos especialistas han sido abiertos y han mostrado entusiasmo y adhesión cuando reconocen la validez y significación funcional de los planteamientos que sobre dirección y planificación efectivas del desarrollo sostenible, compartimos con ellos de diversas maneras, pero casi todas en intercambios personales producto de las discusiones grupales que se han generado para analizar los casos particulares de sus enfoques sobre tierra y recurso hídrico, dentro de ese contexto mayor de procesos político-institucionales que todo lo permean, y del contexto mayor que también identificamos en materia ambiental propiamente al calor, sobre todo, de la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, como se verá en el texto, abajo.

En el MINAE, la reacción de los cerca de veinte funcionarios que asistieron a una conferencia en febrero de este año, no pudo ser más positiva. Destacados especialistas que ocupan posiciones de jefatura superior y técnicas, recibieron el planteamiento y sus muchas aplicaciones prácticas para una estrategia ambiental nacional, con gran entusiasmo y sensibilidad. Inclusive, declararon su compromiso formal con utilizarlo con miras a dilucidar un sinnúmero de conceptos y situaciones que institucionalmente no han estado claras para muchos de ellos en cuanto al predominio del EJE ORDENAMIENTO

TERRITORIAL enunciado en la LOA según planteamos en nuestros análisis y propuestas, así como en cuanto al acomodo subordinado a este eje mayor, del tratamiento que debe hacerse en el país de los diez recursos y ecosistemas también regulados en dicha Ley Orgánica del Ambiente (áreas silvestres, diversidad biológica, forestales, agua, suelos, aire, zonas marítimo costeras y humedales, contaminación, energía y producción ecológica), más lo pertinente a evaluación del impacto ambiental y el desempeño de jerarcas públicos en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo a nivel de los planes institucionales operativos y de sus presupuestos anuales, según nuestra amplia y bien sustentada interpretación de lo dispuesto en la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, de octubre del 2001.

Ha sido esta coherencia conceptual y de análisis de procesos políticos e institucionales mas también legales propios de nuestro Estado Social de Derecho debidamente desarrollados en el presente trabajo sobre ambiente, lo que nos ha permitido incursionar con bastante precisión e impacto clarificador en materia de tierras o suelos, y recurso hídrico. **Hemos aprendido mucho más sobre la importancia de la materia, y hemos podido difundir entre muchos especialistas enfoques críticos y propositivos que han sido bien recibidos y que, debida y consistentemente sostenidos y aplicados, deberían de contribuir a una mayor eficacia sociopolítica e institucional en la comprensión y manejo unitario e integral de la MATERIA AMBIENTAL y en su incidencia en el desarrollo sostenible del país**, sea a nivel de cúpulas gubernativas y de grupos de interés nacionales, como en sus repercusiones y praxis en cada región de desarrollo o provincia, en cada cantón, en cada distrito, en cada cuenca hidrográfica y en cada asentamiento humano.

**Sí corresponde señalar una única nueva variable** que hemos podido identificar con bastante claridad en estos últimos meses, y concretamente como producto de nuestra participación en el análisis del Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, que no habíamos reconocido ni particularizado de manera concreta en el Documento Final de Investigación producido en noviembre del año anterior.

Se trata de la participación de actores privados y asesores legislativos sin experiencia en el sector público –es decir, que no son funcionarios públicos- en el análisis y diseño legislativo de nuevos marcos legales. La misma, pareciera distinguirse por un gran entusiasmo y conocimiento técnico sea sustantivo o legal de las situaciones que buscan regular, en este caso concreto el recurso hídrico. Se tiende a partir, de nuevo, de marcos referenciales internacionales que se dan por válidos, pero que a nuestro juicio carecen de la integralidad conceptual según denunciarnos en nuestra investigación a partir del próximo acápite. Se asumen, además, supuestos ideológicos, técnicos y legales que no son los que necesariamente están consignados en nuestra Constitución Política con respecto al modelo real de Estado Social de Derecho en su conjunto y no sólo en materia “ambiental” en este caso, o del recurso hídrico. Tampoco se reconoce el contenido y significado en su convergencia inevitable, de materias tan indisolubles como lo son las pertinentes a los recursos naturales y sus ecosistemas asociados, ni siquiera en su objetiva normalización legal en tantas leyes formalmente promulgadas. En adición, desconocen muchos de esos actores aspectos clave del funcionamiento institucional público y del marco legal superior que está llamado a ordenar los procesos político-institucionales de dirección, planificación y presupuestación, los cuales a su vez permitirían ordenar los restantes procesos en materia

ambiental, o de lucha contra la pobreza, o de educación y salud, y en todo campo de involucramiento estatal.

**Al desconocer todo esto, su aporte se tiende a convertir en una especie de Espada de Damocles para los procesos delicados de discusión y diseño legal**, en vista de que su entusiasmo y sentido del compromiso genera intereses intelectuales y disciplinarios férreos que no sólo dificultan el diálogo al interior del “sector ambiente” con otros especialistas no públicos -pero también públicos- vinculados con otras áreas o recursos naturales o ecosistemas, **sino que parten de un desconocimiento muy significativo de lo que puede ser viable y razonable consignar en un marco legal de frente a sus implicaciones operativas posteriores, una vez convertido en Ley de la República.**

**La ignorancia de ciertos elementos reales de desempeño institucional y político**, propios de la cultura política costarricense y latinoamericana que describimos con detalle en una sección particular en el documento, abajo, **incide definitivamente en un diseño de la Ley** sobredimensionado a veces, y omiso en muchos aspectos sobre todo en materia de los procesos, roles, órganos, actitudes, prácticas y mecanismos que caracterizan la materia de dirección, planificación y organización públicas en Costa Rica, **todo lo cual lleva a formalizar nuevas leyes que nunca serán –por tales defectos “genéticos”- viables o exitosas en su aplicación.**

**Ocurre algo semejante en materia de “participación de la sociedad civil”.** Muchos entusiastas profesionales y activistas, desean consignar en una Ley principios y prácticas realmente protagónicas del ciudadano en los procesos decisorios que hasta hoy les son vedados y quedan en manos básicamente estatales o de funcionarios públicos. **El Proyecto de Ley del Recurso Hídrico es un buen ejemplo**, pues aunque adopta en su Exposición de Motivos proclamas internacionales sobre la conveniencia de la participación de la sociedad civil en las decisiones y acciones sobre el agua, acaba en su articulado creando unos *Consejos de Cuenca* que son meramente asesores y consultivos de las autoridades públicas representativas en cada región o cuenca del Poder Central.

**Lo anterior tiene que ser confrontado para cambiarlo, pero realísticamente, reconociendo las limitaciones históricas de nuestra cultura política de quinientos años de evolución** sin solución de discontinuidad hasta el día de hoy, factor que se fortalece a partir de –y fortalece a su vez aun más- **nuestro modelo político centralizado y presidencialista, el cual deja muy poco espacio real y posible a una participación ciudadana más activa, más protagónica**, tanto a nivel de cúpulas y centros de decisión legislativa y gubernativa en San José, como en los ámbitos de regiones o provincias, según dijimos arriba.

**Sin esta confrontación y reconocimiento claros, el concepto de “participación social” en las decisiones gubernativas que más nos afectan, podrá ser enunciado y hasta quizás formalizado en distintas formas en una nueva Ley, pero será inocuo o inefectivo** en la medida en que su diseño no responda al reconocimiento de algunos factores que son determinativos de su viabilidad operativa, tal y como en el presente trabajo pretendemos explicar y justificar.

**En última instancia, parece que muchos actores privados en estos procesos contribuyen a pesar de su buena voluntad y evidente conocimiento sólido en lo técnico y legal “general”, a propiciar e influir diseños que desde su origen no son realistas en materia de procesos públicos y políticos en sus impactos y condicionalidades institucionales pretendidas, precisamente producto de su poco conocimiento o estudio de tales procesos.** Es equitativo reconocer que, en el campo público, hay también muchos funcionarios especialistas en cada materia, y muchos abogados institucionales, que también desconocen la realidad de tales procesos institucionales y políticos, y los abundantes marcos referenciales con que el país cuenta desde hace muchos años, inclusive desde pioneros enfoques ampliamente divulgados y normados desde la entonces OFIPLAN –hoy MIDEPLAN- desde 1975/76, que hoy siguen siendo válidos ante la ausencia de esquemas o planteamientos sustitutivos de igual valor conceptual y estratégico, además de articulador y funcional.

Veamos, entonces, lo que nuestra investigación del año pasado, arrojó como análisis críticos o situacionales, y prospecciones modelísticas útiles para recomponer las situaciones que interesan al país con sentido de integralidad y viabilidad.

### **INTRODUCCIÓN: HACIA UNA DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN EFECTIVAS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Partimos, en este documento de investigación, de un reconocimiento esencial que es preciso aportar en esta materia tan relevante para el futuro de la humanidad y de Costa Rica, y lógicamente con miras a precisar la direccionalidad del presente trabajo: percibimos, en la literatura revisada, un serio problema de conceptualización en materia ambiental o de desarrollo ambiental, en parte producido por la misma promoción de la temática por el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA) y por otras agencias del Sistema de Naciones Unidas al haberse éstas hecho eco seguramente de los muy importantes e influyentes grupos de especialistas en distintas “subáreas” que han llevado a producir una copiosa promulgación de convenios, convenciones y tratados en materia de “medio ambiente” pero no exactamente “sobre medio ambiente”, lo cual ha dado lugar a su vez a la copiosa y desarticulada legislación en los países signatarios de aquéllas.

**Nos referimos a un problema de conceptualización al interior del término “ambiente”.** Reconocemos, eso sí, un avance conceptuoso logrado mundialmente, aunque más discursivo que fáctico en las realidades de cada país según aprendemos de las mismas acreditadas publicaciones analizadas, en cuanto a la vinculación o articulación *extrínseca* que se reconoce ahora a la materia ambiental con respecto a las materias de desarrollo económico y desarrollo social, lo cual da lugar al aceptado concepto de *desarrollo sostenible*.

El mismo MINAE reconoce que la “... temática ambiental no ha sido una prioridad evidente en las últimas administraciones, o al menos, no ha sido abordada desde una perspectiva integral. Los esfuerzos gubernamentales se han enfocado a continuar los programas en curso, particularmente en materia de áreas protegidas, política forestal y

biodiversidad, y son escasas las iniciativas en áreas nuevas o resultantes de las múltiples responsabilidades encomendadas al MINAE a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente... En otras palabras, se requiere de una política de Estado en que se reflejen claramente los intereses nacionales, más allá de los puramente institucionales; y que debe sobrepasar el concepto de política ambiental y coadyuvar a la consolidación de una política nacional de desarrollo sostenible. En este aspecto particular, es innegable el papel que debe jugar el más alto nivel de autoridad institucional, en la labor política que debe desplegarse a nivel del gobierno”.<sup>1</sup>

Sin embargo, no percibimos en el mismo documento oficial aún esa clara y contundente conceptualización unitaria e integral sobre *ambiente* por un lado, y sobre *dirección y planificación –conducción-* de los procesos ambientales por el otro, que permita sentir optimismo de que a partir de ahora, digamos que con los aportes en el Plan Nacional de Desarrollo, el país sí va a experimentar una visión y una acción articuladas del MINAE –o del Ministro como tal- hacia su propio interior y del MINAE –o del Ministro como tal- con respecto a los demás ministerios y entes autónomos que tienen competencias legales en materia ambiental.

Y sí podemos anticipar, con la debida franqueza académica que la importancia de la problemática exige, que el manejo en dicho documento de conceptos como “autoridad institucional”, “labor política que debe desplegarse a nivel del gobierno”, “consolidación de una política nacional de desarrollo sostenible”, tampoco parecen proporcionar la indispensable respuesta integral y legalmente sustentada que permita vislumbrar esas deseables soluciones tanto en lo **conceptual** como en lo pertinente a lo que el documento denomina la **“gestión ambiental”** –que son a nuestro juicio dos vertientes del fenómeno de *dirección gubernativa* que no pueden separarse en su misma enunciación conceptual-. Queremos decir que se deja así de reconocer en tales análisis y proyecciones oficiales, que los procesos, mecanismos e instrumentos *de dirección y planificación* superiores inexorablemente requeridos para ordenar *la materia ambiental*, no encuentran asidero legal en esas leyes ambientales, sino en otras leyes que les son concurrentes a éstas. Sépase que son estas otras leyes las que dan las respuestas claras y concretas en cuanto a quién debe dirigir políticas y procesos, quién debe ordenar la actividad planificadora pública, quién debe organizar, controlar y evaluar los procesos y recursos, quién debe aplicar sanciones por incumplimientos, y, sobre todo, **cómo todo esto constituye un verdadero proceso político-administrativo legalmente bien definido en Costa Rica, cuya inobservancia de muchos años ha producido, precisamente, la situación engorrosa, turbia e inefectiva en materia ambiental y en toda otra de interés para el desarrollo integral del país.**

A esta recurrente indefinición conceptual sobre la naturaleza y alcances de dicho **proceso político-administrativo**, el presente documento busca aportar marcos referenciales articuladores y bien sustentados, sobre todo porque hemos creído descubrir tales bases extraordinarias en la misma Ley Orgánica del Ambiente de 1995 que sólo necesitan, como plantearemos en Sección II, una interpretación articulada y convergente *de nuevo cuño*

---

<sup>1</sup> *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional. Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, resumen, MINAE, sin fecha, documento de trabajo.

simultáneamente con las leyes generales que en el país regulan lo pertinente a dirección y planificación públicas y las otras leyes de “subáreas ambientales”, las cuales aportan lo suyo hacia la comprensión de la unidad temática mayor aunque ninguna en particular ofrece tampoco esa definición **más** unitaria e integral que sí ofrece la LOA.

Es parte esencial de nuestro interés académico, entonces, **contribuir a una clarificación conceptual y a la vez funcional en materia de esos procesos de dirección y planificación integrales** que si bien parecen aflorar por todo lado y en todo documento serio sobre desarrollo ambiental o sostenible, parece más un buen deseo de tantos especialistas “ambientales” por ofrecer aportes que, francamente también, desbordan el interés analítico y conceptual de su especialidad “ambientalista”. **La materia política-institucional de los procesos públicos, exige una capacidad auscultadora y un dominio de marcos teórico-conceptuales que no pueden improvisarse.** Veremos en la Sección I cómo, sin embargo, en América Latina sí se improvisa sistemáticamente esta materia, entre muchas otras.

Nos referimos a que al no ser la materia de dirección y planificación, pero también la materia de organización, control y evaluación públicas, asumidas y desarrolladas preferentemente por verdaderos administrativistas y planificadores públicos con un conocimiento directo y profundo de las diversas realidades político-institucionales nacionales o locales, resulta frecuente el mero *transplante* de teorías foráneas no adecuadas tal y como advertimos en la discusión que sigue sobre cultura política. Ello hace que se incurra a menudo en improvisaciones de todo tipo que empeoran la situación ya negativa de partida en el análisis de procesos ambientales, animados a su vez por marcos legales e institucionales fragmentados desde su origen internacional, y legislativo propio de cada país.

El presente trabajo, entonces, trata de arrojar una visión articuladora sobre lo ambiental a su interior mas también sobre lo ambiental en sus interacciones con lo social y lo económico, y sobre todo lo ambiental en sus indispensables requerimientos de *dirección, planificación, organización, control y evaluación* que no pueden seguir siendo improvisados a la luz del fenómeno político-institucional y legal que caracteriza los procesos políticos y públicos en América Latina y particularmente en Costa Rica, y ante un factor de cultura política que permea e influye de manera directa y persistente –pero de manera tan debilitante como veremos en la discusión del tema en Sección I- las actitudes, valores y comportamientos concretos del individuo posicionado a lo largo de esos procesos político-institucionales que determinan el grado de bienestar, o de falta de éste, en cada nación.

Aclaremos, por otro lado, de lo que no trata este trabajo de investigación y de propuestas modelísticas.

1. No se trata de una investigación sobre el MINAE como tal ni llegamos a proponer ninguna “reestructuración” técnica o administrativa de éste, aunque sí discutimos la problemática interna del Ministerio en sus implicaciones para la política ambiental integral y unitaria que el país requiere pues no cuenta con ella aún, a sabiendas de que dicha política rebasa ampliamente los aportes operacionales y hasta estratégicos



en manos directas del propio MINAE. En consecuencia, planteamos importantes y prácticas vías de acción para mejorar en el plazo inmediato el funcionamiento del Ministerio como tal pero sin llegar al diseño de una permanente transformación institucional, pues el presente trabajo no tiene estos alcances aunque sí se sugieren los mismos en Sección IV hacia una deseable continuación del proyecto pero ya con un respaldo y “coautoría” directa del MINAE con el Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas, si ello es posible.

En este sentido, planteamos la preocupación académica en cuanto al uso que se está haciendo en recientes documentos oficiales sobre el carácter del MINAE como “rector” en materia ambiental así como sobre el concepto mismo de “gestión ambiental”, sobre todo si tales documentos intentan llevar al Ministro y al Gobierno como tal a tomar decisiones para darle un cierto rumbo a la necesaria reestructuración o modernización del Ministerio. La rectoría política superior de los procesos y decisiones públicas que han de direccionar a la totalidad de entes autónomos como de la misma Administración central en cada campo o sector de actividad, está constitucional y legalmente en manos del Presidente con cada Ministro, no en los ministerios como tales. De insistir en que es cada Ministerio quien “rige”, se incurre en el lamentable error de seguir “institucionalizando”, en vez de más bien personalizar, la responsabilidad política por los aciertos y desaciertos del “Gobierno de la República” y sus instituciones en la *conducción* del desarrollo del país.

Además, el concepto de “gestión” puede resultar muy limitado de cara a conceptos de *administración política* que hemos desarrollado en el país y que son más apropiados para entender y resolver adecuadamente los requerimientos *directivos, de planificación y de organización* de esos procesos y decisiones, sobre todo ante el sólido marco legal que adelante develamos en materia de dirección y planificación públicas. “Gestar” es, a nuestro juicio, manejar en un sentido restrictivo. Un Ministerio gestor sería, así, un Ministerio que maneja operaciones, o bienes y servicios que se entregan a un usuario o beneficiario final. **Supeditar la “gestión ambiental” del país al MINAE como tal puede significar perder de vista la responsabilidad que el Ministro del Ambiente como tal, sí tiene en cuanto a dirigir y planificar la totalidad de los procesos y actividades ambientales, estén dentro o fuera del MINAE.** A esto dedicamos extenso análisis en la Sección final del documento.

2. No ahondamos, tampoco, en un diagnóstico sobre la materia técnica o sustantiva ambiental ya que ello resulta redundante al contar los muchos especialistas en el campo con publicaciones y documentos inclusive muy recientes sobre dicha problemática a nivel mundial, de América Latina y de Costa Rica en particular, sobre todo los informes GEO del PNUMA.
3. Lo pertinente a incentivos económicos, interés obvio del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, está recibiendo una atención indagatoria más especializada y la incluiremos en un Anexo a tener listo en diciembre o enero.

Es por todo lo anterior por lo que planteamos de seguido que **el desarrollo integral de Costa Rica conviene visualizarlo, convencional pero justificadamente, como sustentado en cuatro factores convergentes**, íntimamente determinativos del mismo, en el espíritu comparativo de un banco de tres patas y su asiento. Las primeras, son el **desarrollo social, el económico y el ambiental**. El asiento o cuarto factor “encima” de aquéllas, amalgamándolas y manteniéndolas unidas en una relación consistente y articulada hacia el propósito o misión mayor que ha de cumplir el banco en su conjunto, es el **desarrollo institucional del país y su concomitante capacidad de dirección y planificación integrales, o conducción gubernativa**.

**Los conceptos tan puestos de moda en los últimos quince años de rendición de cuentas y transparencia**, los ubicamos como parte orgánica o constitutiva del “cuarto factor”, ya que los definimos como el eslabón que caracteriza las “funciones” de control y evaluación, las cuales cierran el círculo del *proceso político-administrativo o político-institucional* que permite visualizar y entender la efectiva articulación de los otros tres factores en su plena realización hacia su propio interior y entre ellos. Ello se explica entendiendo que hay un ejercicio integrado y unitario de las funciones o actividades de dirección, pasando por la de planificación, la de organización de los esfuerzos, procesos y recursos, y de aquí al control y evaluación de dichos procesos y de sus resultados. Quienes dirigen, tienen la total obligación no sólo de controlar y evaluar dichos procesos y resultados bajo su ámbito de responsabilidad y de mando político y jerárquico, sino de “dar cuentas” públicas de ello.

Dichos *control y evaluación* constituyen conceptos funcionales que permiten entender que lo que se formula y ejecuta –básicamente decisiones sobre objetivos, recursos, procesos, comportamientos en el ámbito de una organización y en sus proyecciones externas- debe ser sometido a registros de avances y de resultados, y a evaluaciones que permitan comprobar el impacto generado con tales resultados, y que todo ello debe hacerse de manera transparente, es decir, abierta ante todos los individuos y grupos interesados en valorar la naturaleza de las decisiones y el grado de avance e impacto de ellas.

El concepto de “exigencia de cuentas” constituye una contrapartida del de “rendición de cuentas”. Implica que si los funcionarios y gobernantes no dan cuentas por sí mismos, alguien tiene que estar en condiciones de exigirlos pues nuestro ordenamiento legal e institucional lo permite. De esta importante enunciación conceptual, se desprende con más claridad la propuesta metodológica que sigue.

Caracterizar por otro lado el estancamiento nacional en tantos campos de su desarrollo no es difícil, pues el mismo se palpa en la dificultad nacional para disminuir significativamente las cifras de población en situación de pobreza extrema, así como en las cifras que denotan el creciente irrespeto a los derechos de niños y adolescentes sobre todo en el contexto de pobreza extrema en que viven muchas familias, y en la dificultad material y política para enfrentar integralmente el déficit fiscal y la deuda pública.

De particular relevancia por la gravitación que ejerce sobre los factores anteriores y sobre las posibilidades actuales y futuras de un crecimiento económico vigoroso y sostenible, hay que reconocer el deterioro creciente en materia ambiental, factor crucial que viene siendo ampliamente destacado a nivel mundial y en el país mismo mediante la promulgación y adopción amplia de cuantas declaraciones, convenios y acuerdos se formulan internacionalmente, y con la promulgación de leyes concretas, de políticas públicas y de los concomitantes programas institucionales; pero, se trata aún de un factor que sigue siendo normado y “gerenciado” en la praxis nacional de manera totalmente dispersa y fragmentada, no prioritaria en ningún sentido institucional ni presupuestario, ni en sentido político al no reconocerse y aceptarse aún su importancia estratégica como ese tercer pilar o eje, conjuntamente con lo social y lo económico, crucial para la supervivencia de cada país, y de Costa Rica en particular.

Clarifiquemos aún más la importancia estratégica que le damos a este factor gerencial –en su dimensión política y técnica/administrativa-.

**Se trata del cuarto factor determinante** para el desarrollo sostenible del país al que todos aspiramos –reconocido aunque un poco ambiguamente, según anticipamos, aún por todos los organismos internacionales preocupados por la materia ambiental-. Nuestra posición conceptual es la de que el mismo se caracteriza por **la también inadecuada o improvisada dirección política y planificación gubernativa de los procesos político/institucionales** que distinguen la dinámica real del Estado y de sus instituciones en la realización de su insustituible misión de identificar, atender y resolver toda acción o actividad que asume como de su interés directo, sea para satisfacerla con bienes y servicios propios, o para regularla; o sea que lo logra hacer con poca o mucha participación activa de la sociedad civil; o trátase de un Estado o régimen política y territorialmente centralizado o descentralizado.

En el caso costarricense, **sostenemos que existe un marco jurídico/institucional** que está llamado a sustentar, de ser adecuadamente entendido y aplicado con respecto a los tres **ejes sustantivos** del desarrollo sostenible, un ejercicio mucho más efectivo del **poder político superior y de la gerencia de los procesos públicos y sociales** que redundaría inexorablemente en un mucho mejor Gobierno en todo sentido, y con ello, en un mejor país.

**Tenemos evidencia objetiva de que los órganos fiscalizadores externos a la Administración**, o sea la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, no están exigiendo, en forma amplia, cuentas precisas sobre tales incumplimientos mayores. **La Asamblea Legislativa tampoco ejerce** un adecuado y sistemático control político sobre el Poder Ejecutivo y contribuye así a que esas graves omisiones de cumplimiento legal se conviertan en una praxis política e institucional crecientemente inefectiva en cuanto a satisfacer eficazmente los intereses superiores del país claramente enunciados en nuestra Constitución Política y en diversas excelentes leyes generales y particulares.

Por su lado, **los grupos de interés de todo campo de actividad (laborales, empresariales, sociales), tampoco intervienen con ninguna visión integral de “exigibilidad exhaustiva”** sobre el mal desempeño del Gobierno y de sus instituciones, inclusive en la búsqueda de satisfacciones “sectoriales” propias.

**La consecuencia inmediata pero permanente desde hace décadas**, ha sido la de que ese excelente y articulado marco jurídico se omite a diario produciéndose entonces un constante desorden en la forma en que los problemas nacionales de interés estatal – prácticamente todos en un país como Costa Rica- son analizados, las decisiones sobre estrategias, políticas y programas son tomadas, y las acciones ejecutivas en todo ministerio e institución son “gerenciadas”, todo ello de manera inefectiva tanto en San José como en cada región de desarrollo o provincia, cuando podría y debería ser lo contrario.

Todo lo anteriormente enunciado afecta de manera especial la materia y praxis ambiental debido a la transversalidad de ésta en todos los campos y procesos de desarrollo económico y social.

Corresponde, entonces, incurrir en un amplio análisis de la cultura política que consideramos subyace en nuestra forma societal de ver y asumir estos complejos procesos de desarrollo nacional, con miras a entender lo que consideramos **causa mayor** de nuestras desventuras como país. Veamos.

## **SECCION I: EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y DE CULTURA POLÍTICA DE LA PROBLEMÁTICA SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL EN COSTA RICA**

### **1. Cultura política en América Latina: ¿cómo abordarla con sentido de realidad?**

**Hay este factor de “cultura política” de índole mayor y estratégica en el caso latinoamericano, que no podemos dejar de señalar como marco referencial que obliga a un determinado tipo de análisis situacional y contextual** que, de no darse, arrojará los consabidos resultados por parte de tantísimos especialistas e informes de muy alto nivel en la materia ambiental –al igual que en aspectos económicos y sociales- que omiten dicho factor y, en consecuencia, omiten el reconocimiento de las causas históricamente presentes en América Latina –aunque también el factor está obviamente presente en toda región del mundo en proceso de desarrollo, aunque con manifestaciones muy distintas- que han impedido y seguirán impidiendo, de no ser confrontadas integralmente, cualquier proceso sustancial y sostenido en desarrollo integral de estos países.

Su análisis lo abordamos en este momento inicial, pues se trata de un factor que permea todo lo actuado hasta ahora en esta materia ambiental y en otras, y es nuestro interés el facilitar tal base de análisis preliminar que sin duda enriquecerá y permitirá entender mejor la intencionalidad del resto del análisis situacional que presentamos y, sobre todo, de las prospecciones estratégicas y modelísticas que ofrecemos a partir de la Sección II. **Nuestra presunción de partida es que el no contar con tal base analítica seguramente haría que**

**se siga incurriendo en los mismos errores por tantos especialistas y actores diversos en su genuino afán** por lograr *recomposiciones o replanteamientos* que permitan enderezar el rumbo del barco que parece naufragar sin llegar a puerto, a pesar de contar sus “capitanes” con tantas “cartas de navegación”. Esas *cartas de navegación* en América Latina ameritan un cuestionamiento y revisión a fondo, pues son producto de esa cultura política de origen colonial que no nos deja saber exactamente de dónde partimos para determinar hacia dónde queremos y, sobre todo, podemos ir.

Es así fundamental reconocer el contexto de cultura política que caracteriza a Costa Rica, para entender por qué tantos procesos y cosas, aún normadas con relativa claridad, no funcionan como debían dentro de un Estado de Derecho en el que debe prevalecer el principio de legalidad.

La cultura política costarricense de origen colonial nos marca una proclividad histórica hacia el formalismo, la corrupción, el paternalismo sin contrapartida ciudadana, la secrecía, el centralismo enajenante, la pedantería, la falta de visión estratégica y la dificultad para conceptualizar problemas, el inmediateísmo en el análisis de problemas y en las decisiones que se toman, la dispersión de decisiones y acciones, etc.

**La situación en materia ambiental es producto claro de esta cultura política**, y ello se evidencia en la forma fragmentada en que se manejan los conceptos propiamente ambientales inclusive a nivel de las numerosas leyes promulgadas en los últimos años, y más aún en materia de “diseños institucionales” derivados de ellos, lo cual a su vez crea grandes fragmentaciones legales, políticas e institucionales en la conducción de los procesos ambientales en el país. Pero sobre todo, se manifiesta aquélla en las formas en que todos incumplen olímpica y religiosamente los marcos legales existentes, sin que haya la más mínima sanción o penalización administrativa o civil o penal, y mucho menos política, por ello. Veamos.

**La común extrapolación de planteamientos “anglosajones”: se asume, no se investiga, la realidad latinoamericana:**

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

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

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

Nos resulta evidente que muchos académicos adoptan en sus trabajos una gran cantidad de referencias a autores europeos o norteamericanos, en un afán más academicista que verdaderamente investigativo de nuestros problemas y procesos, sólo para confirmar en la praxis de nuestras propias investigaciones sobre procesos públicos y políticos que la contrapartida fáctica a dicho retoricismo teórico es, precisamente, la ausencia de un verdadero y profundo conocimiento de nuestras realidades. **Esto se constata en muchísimos de los enfoques prospectivos o modelísticos generados sobre tales bases y recogidos en muchas leyes o reglamentos de muchas de nuestras instituciones públicas**, o en estrategias y enfoques publicados y recomendados por acreditados centros de estudio, los cuales simplemente no llegan a generar aún cuando reciben algún grado de aplicación institucional o social, ni los cambios comportamentales ni funcionales al interior de las instituciones o entre éstas, ni el impacto concreto sobre la realidad social y política que se quiere transformar.

Tal fenómeno es común en situaciones en las que grupos de académicos o analistas, o consultores internacionales o nacionales, acogen “cada” nuevo enfoque de resonancia publicado en las más recientes revistas de ciencias sociales anglosajonas o, en el caso que nos ocupa, en documentos de organismos o grupos internacionales ambientales, y predicando y promueven la necesidad de aplicarlo en cualquier país, sin siquiera haber investigado por qué los enfoques semejantes o del mismo cuño predicados con anterioridad y con igual entusiasmo para aplicar a las mismas situaciones o problemas, no produjeron los cambios pretendidos ni siquiera en sus países de origen (esto es particularmente común en materia

administrativa, con respecto a “enfoques” como círculos de calidad, reingeniería, procesos, polifuncionalidad, presupuesto por programas, y muchos otros; es válido plantearlo en el campo ambiental también. Peor aún, cuando se asumen estos enfoques básicamente privatistas, como válidos para el contexto público y con respecto a procesos sociales, con consecuencias funestas como veremos abajo).

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

Claro que reconocemos de plano las importantes contribuciones de autores como Verba, Almond y Powell, quienes desarrollaron en la década de los sesenta y setenta tal concepto de cultura cívica y cultura política. Pero, requieren validación y adecuación en América Latina.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Almond y Verba, en *La cultura cívica*, 1963, definen la cultura política como “...el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema”, definición ciertamente ambigua que pretendemos mejorar. También véase Almond y Powell, 1978. A pesar de las muchas críticas que surgieron con respecto a tal concepto y sus múltiples derivaciones, el mismo continúa siendo de gran utilidad para comprender, sobre la base de adicionales estudios aplicados en el contexto de realidad latinoamericana, por qué estas sociedades funcionan de manera tan distinta a la de las naciones democráticas hoy industrializadas. El marco referencial que utilizamos parte del reconocimiento de este gran aporte de estos tratadistas norteamericanos, pero hurta en aspectos de nuestra evolución histórica desde la Colonia misma que nos permite producir análisis e inferencias poco usuales en la literatura sobre América Latina. Sobre todo, nos permite precisar cómo el concepto de “cultura política” constituye un marco conceptual totalmente rico y actual para entender mejor **nuestras debilidades sociales en términos de las actitudes, valores y comportamientos precisos ante y dentro de nuestras estructuras y procesos políticos e institucionales** grandemente copiados, a nivel de constituciones y leyes, de esas otras naciones, pero muy inoperantes en sus consecuencias cotidianas. Otra forma de referir este fenómeno latinoamericano, es el de reconocer la relación entre la “realidad jurídica” y la “realidad política” imperante en nuestros países, tema que retomamos adelante. Por su lado, LaPalombara (*Bureaucracy and Political Development*, 1963, Editor) y otros tratadistas (Braibanti, *Political and Administrative Development*, 1969, Editor) asociados a universidades norteamericanas que realizaron estudios comparados entre países desarrollados y países subdesarrollados en la década de los sesenta y principios de los setenta con apoyo presupuestario de organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial, promovieron este concepto con fuerza en el mismo espíritu en que Almond y Verba aconsejaron al mundo subdesarrollado cómo suplantar el “largo y costoso proceso que llevó a las democracias occidentales más estables a formar este tipo de cultura política”. Tales estudios y recomendaciones inspiraron muchos de los programas de asistencia técnica de esos organismos y del propio gobierno de los Estados Unidos de América (recuérdese la “Alianza para el Progreso”) para “demandar” en América Latina la creación de modelos y mecanismos legales e institucionales que “producirían el milagro” de cambios instantáneos en el comportamiento errático, indisciplinado y poco previsor o planificador de los gobiernos y ciudadanos en esos países, sin lograrlo.

### ¿Es América Latina igual a otras regiones de naciones en desarrollo?

Las generalizaciones de los teóricos anglosajones de la sociología, de la administración, de la economía y de la política comparadas, fueron muy inadecuadas cuando asumieron atributos culturales o societales semejantes para explicar las condiciones y dinámicas de los diversos conglomerados humanos entonces calificados como “subdesarrollados”. Para ellos, América Latina no presentaba mayores diferencias con respecto a las excolonias europeas en África, Asia y el Medio Oriente que adquirieron mayormente la independencia a mediados del siglo XX. Las generalizaciones sin sustento histórico ni cultural hechas son también impresionantes, y la mayoría de ellas las confrontamos frontal y contundentemente en nuestra tesis de doctorado y en uno de nuestros libros, tomando prestado de dicha tesis para uno de sus capítulos.<sup>3</sup>

De dicha tesis doctoral, también, extrajimos una gran confirmación en el sentido de nuestra propia hipótesis de hacía años: **la cultura política de América Latina se caracteriza por las actitudes, valores y comportamientos concretos que determinan las formas y estilos de entender y hacer gobierno y administración política** –lo cual exige ver y entender a la “burocracia estatal” como el principal mecanismo de conversión del sistema político y en consecuencia exige estudiar también los procesos burocráticos o institucionales en su más amplia dimensión política-; dicha cultura política es la que a su vez determina el grado de participación más o menos protagónica de todos los individuos en las **actividades esenciales que determinan la dinámica y naturaleza de los procesos de gobierno o de administración política** de un país. Esa cultura política, sostenemos, tiene sus fundamentos formativos claros y precisos en las actitudes, valores y comportamientos concretos que caracterizaron los trescientos años de formación y evolución colonial de América Latina, hasta el día presente, sin solución de discontinuidad durante los más o menos ciento ochenta años de vida republicana e independiente de casi todo país de la región. **América Latina enfrenta, hoy, el lastre de una cultura política de quinientos años de evolución**, sin que nadie ni siquiera en las más importantes academias de la región, parezca reconocerlo frontal y claramente.

### El “costo de oportunidad” –un subdesarrollo sostenido- de no reconocer a fondo nuestra cultura política:

La consecuencia actual de tal insuficiente reconocimiento de dicha cultura política en toda su persistente crudeza histórica, ha sido la de que se han omitido sistemáticamente los análisis o diagnósticos que pudieron haber llevado a académicos, partidos políticos y gobiernos a sustentar y diseñar las proyecciones estratégicas e integrales de cambio que efectivamente incorporaran los factores o elementos necesarios que hubieran permitido

---

<sup>3</sup> Dicha tesis la desarrollamos de 1980 a 1984 en Londres, Inglaterra, y se intituló *Administrative change and reform in Latin America. A study of the nature and justification of reform proposals*. En *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, 1988, profundizamos en estos análisis, particularmente en el Capítulo III.



enfrentar y confrontar, para realmente superar, esa cultura política tan presente en América Latina.

Las soluciones final y reiterativamente propuestas en todo campo del desarrollo socioeconómico, político y cultural, no sólo muestran una frecuente fragmentación de análisis de problemas particulares con respecto al fenómeno mayor que se da en el “gran contexto” del desarrollo integral de cada país, sino que han carecido de **viabilidad actitudinal y comportamental**, fracasando así en superar los problemas que están aquéllas llamadas a resolver. El círculo vicioso –nada virtuoso, por cierto- de la inercia histórica de los procesos que apuntan a un pretendido y fallido “cambio social y político” normalmente consagrado en el “marco jurídico” en América Latina, continúa impertérrito, inconfundible a nuestro juicio y contribuyendo a que los problemas se agraven y constituyan más bien, ante poblaciones crecientes, problemas crecientes en todo sentido, sin que se vislumbre en la región “la” gran solución estratégica de involución de dicha inercia histórica –salvo quizás el caso chileno por razones irrepetibles o, al menos, nada recomendables como “estrategia” para resolver “radicalmente” el problema de cultura política díscola y colonial que aqueja hoy día a todo país latinoamericano.<sup>4</sup>

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

### **La historia como marco referencial para reconocer el origen y evolución de nuestra cultura política:**

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

---

<sup>4</sup> El marco referencial que permite diferenciar entre la realidad política-institucional de un país y su marco jurídico superior en términos de un constante o tradicional divorcio, lo hemos señalado en todas nuestras publicaciones en cuanto a América Latina, y es un rasgo típico del “formalismo” que nos caracteriza como sociedades, según veremos abajo. Sin embargo, María Teresa Gallego Méndez lo desarrolla más recientemente como “desconexión entre realidad política y realidad jurídica” en el contexto del análisis del tema “Estado social y crisis del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, Editor Rafael del Aguila, Madrid, 1997, Capítulo 5.

Las implicaciones políticas, institucionales y comportamentales de este esquema burocrático/colonizador durante aquellas tres centurias fueron muchas, y todavía muestran perniciosas, inhabilitantes y recurrentes manifestaciones en la actualidad. Veamos <sup>5</sup>

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

En conjunto, estos antivalores cultivados durante cinco centurias, propician la no rendición de cuentas, la desconfianza sobre, y la impunidad constante de, jefes y funcionarios, al contrario de los “contrapesos” políticos e institucionales que tanto en Estados Unidos como en Europa permiten un equilibrio de poder y una transparencia mayor de los procesos públicos de interés inmediato del ciudadano.

b) **Había un alto nivel de lentitud en los asuntos coloniales**, no sólo porque las distancias eran largas, sino porque había también demoras, entorpecimientos, pedantería, litigios y predisposición a no tomar decisiones por parte de la mayoría de españoles burócratas en todos los niveles. Felipe II incluso introdujo el estilo de chequear cada documento procedente de las colonias, un patrón que fue fortalecido por oficiales de menor rango para obstruir, más que empujar los asuntos. El mismo estilo prevalece hoy en América Latina y, a nivel de presidentes y ministros, ello genera inconvenientes consecuencias en la toma de decisiones, e incluso en la ejecución de éstas. La pedantería, a su vez, parece todavía un

---

<sup>5</sup> El recuento histórico que sigue se fundamenta en J. E. Fagg, *Latin America. A General History*, New York, 1977, Capítulo 9. Los análisis interpretativos y de actualización son, sin embargo, cosecha personal del autor de este documento y plenamente desarrollados primero en nuestro trabajo de investigación doctoral de 1984. Darcy Ribeiro, *Las Américas y la Civilización*, 1969, también nos inspiró en nuestro trabajo de escudriñamiento histórico. Se verá claramente cómo hay diversos factores actuales que reflejan valores y prácticas coloniales. Nuestro propósito es el motivar actitudes apropiadas de cambio y modernización constructivas de acuerdo a requerimientos actuales, pero no precisamente por esperar un cierto “goteo” u “ósmosis” producto de observar o emular simplemente esos patrones avanzados y consolidados en las naciones industrializadas. El reconocer las causas de origen de nuestra cultura política, nos obliga a repensar integralmente los patrones mismos que hoy día nos rigen en nuestra forma de ver y hacer gobierno y, en un plano más pragmático, administración política. Exige replantear ese divorcio constante entre nuestro “formalismo transplantístico” de esquemas foráneos que sí funcionan en sus sociedades de origen, y nuestra realidad sociopolítica en los aspectos más rígidos, buscando entonces los esquemas, factores y mecanismos que debidamente incorporados –pues tienen que acabar en normas de acción- en nuestro marco jurídico superior como normas viables e inviolables de comportamiento, permitan finalmente confrontar y superar las debilidades de ese comportamiento histórico social y político que nos mantiene en una condición suspensiva de “típico palanganeo” y de soluciones a medias, en prácticamente todo campo de actividad humana.

fenómeno muy extendido a través de toda burocracia, dañando principalmente los legítimos pero débiles intereses de las “clientelas” más pobres de la Administración Pública, pues a menudo deviene intimidante para éstas en la relación cara a cara o de “ventanilla” con funcionarios pedantes.

c) **En ausencia de castas** como existió en otras naciones en desarrollo, **la sociedad española exhibía una manía por rangos, títulos, honores y reconocimiento oficial.** Muchos de los problemas de hoy en cuanto a vicisitudes burocráticas en América Latina, se originan en estos valores que ponen un gran peso en el reconocimiento político y social pero no por méritos de logros burocráticos de servicio al ciudadano, sino por el estatus proporcionado por títulos profesionales o lealtad personal y partidista a los superiores, a los políticos o partidos, a grupos importantes de presión y a influyentes individuos fuera de la burocracia. Costa Rica, cada vez más se sumerge en este inadecuado escenario.

d) **En la España Imperial, había un amplio deseo de depender de la planilla pública.** En ausencia de hombres competentes para manejar el Imperio, vender puestos fue una fuente de ingresos y llenó la burocracia con aquellos que tenían el dinero o el crédito. La mordida fue el pago que un sujeto hacía para estimular a un oficial burócrata a cumplir con sus tareas. El patrón ha permanecido explícito en las formas y prácticas todavía presentes hoy en muchas naciones latinoamericanas en cuanto a reclutamiento y selección de personal público. La mayoría de planteamientos hoy en estos países acerca de las necesidades de sobreponerse a esta inconveniente situación, motiva planes de reformas administrativas en términos de ideales weberianos, con sus prescripciones para implantar sistemas de mérito e impersonalismo con miras a lograr un sistema burocrático “racional”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Es útil refrescar aquí cómo organismos como el BID a través de su Presidente y varias publicaciones, y el mismo Banco Mundial en su último Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001, entre otras publicaciones también, vienen aceptando y recomendando a los países en desarrollo un redimensionamiento del Estado que ya no responde a los parámetros neoliberales previos de reducirlo y limitarlo a mínimos “aceptables”, sino a parámetros de una mayor racionalidad y eficiencia en función de la eficacia pretendida de ese Estado sobre todo en naciones en proceso de desarrollo –nuestra propia tesis “cansina” y ampliamente desoída desde nuestros primeros escritos importantes de 1974-, en donde aquél no sólo tiene que regular o direccionar los procesos económico-productivos con inteligencia y en interés superior de cada nación como tal y no sólo del empresario privado, sino enfrentar y resolver el problema de distribución desigual del ingreso y sobre todo el problema de pobreza extrema no sólo a través de regulaciones universales sino focalizadas, las cuales toman formas varias, desde políticas y programas de ayuda indirecta a los pobres –infraestructura adecuada, programas de crédito, desarrollo agrícola y rural, generación de empleo, etc.- hasta transferencias directas – pensiones, subsidios, guarderías, comedores escolares, capacitación, atención a madres adolescentes, etc.-. Nuestro argumento de fondo aquí ha sido y sigue siendo que si cada país no logra racionalizar al máximo posible su aparato institucional inclusive bajo adecuadas normas de “racionalidad burocrática” en el mejor espíritu weberiano y con pleno reconocimiento de que la gerencia pública exige una formación distinta de la gerencia de negocios, y que hay que racionalizar sus procesos de análisis y definición de políticas -totalmente dispersos, improvisados y altamente centralizados en las capitales de los países- por falta de consistencia en cuanto a aplicar criterios y mecanismos verdaderamente articuladores por sectores de actividad pública al menos y por regiones de desarrollo, tanto en lo que son “procesos precisamente formales” de formulación como de ejecución de planes y presupuestos públicos, es poco lo que se logrará entonces como respuesta a esos llamados hacia una mayor “eficacia gubernativa”. **Esto es muy claro en el caso costarricense, que es el país latinoamericano que menos esfuerzos serios ha hecho en materia de descentralización política y administrativa de sus estructuras de poder central. Nadie parece advertir que la corrupción y el abuso también se facilitan más en regímenes altamente centralizados, y constatamos también día tras día y año tras año que la gran discusión formal sobre el tema de descentralización se agota aquí en el**

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

e) **El gobierno monárquico español fue siempre visto como un órgano que debía regularlo y darlo todo**, y era así como el monarca mismo otorgaba la tierra para minería, agricultura y para el establecimiento de industrias rudimentarias, introduciendo así un centralismo y un personalismo que restringía la iniciativa personal y empresarial ciertamente, y que estimulaba la dependencia sobre lo que el gobierno podía hacer y dar, y ello ante una incapacidad de conceptualización global y estratégica, y menos de largo plazo –las colonias, recuérdese, no podían siquiera comerciar entre ellas. Mientras que en las colonias de Nueva Inglaterra el proceso histórico de colonización no fue un proyecto gubernamental y hubo un activismo mercantilista agresivo y libre entre aquéllas, en América Latina sí lo fue. No es difícil relacionar tales patrones con las expectativas generalizadas de hoy acerca del Estado como movilizador de la sociedad para alcanzar ambiciosas metas de desarrollo social y económico, pero sin “saber” esa sociedad exigir el locuaz ejercicio por parte de los gobernantes de las esenciales actividades de dirección y planificación estratégicas de largo plazo. El paternalismo estatal llega a ser un mayor problema en América Latina cuando el ciudadano crece acostumbrado a esperar bienes y servicios sin dar nada a cambio, ni siquiera su propia contribución de trabajo o de comportamiento distinto.<sup>7</sup>

---

**“régimen municipal”, del que todos parecen resultar enemigos** a la hora de las verdades, sin reparar en que prácticamente ningún país hoy desarrollado brincó de la nación al cantón pues ello genera una fragmentación mayor en la gobernabilidad de cualquier país, sino que han reconocido y fortalecido la provincia o estado como ámbito político/administrativo de indispensable intermediación.

<sup>7</sup> Otro es el criterio de Estado-Benefactor, el cual a nuestro juicio no sólo fue sino que sigue siendo válido, y es reconfortante comprobar cómo organismos internacionales que hasta hace poco lo cuestionaban como se indicó en la nota anterior, hoy día buscan redimensionarlo positivamente. En Costa Rica, afortunadamente los vientos de privatización no avanzaron mucho salvo en lo que de todos modos fue una experiencia onerosa y rechazada por muchos con el Estado-Empresario configurado en el consorcio montado por CODESA a mediados de los setenta, mas no así con respecto al resto de Estado-Empresarial que se formó después de la Constitución de 1949 y que se mantiene hasta nuestros mismos días con relativo éxito y bienestar para el país (telecomunicaciones, electricidad, banca, seguros comerciales, acueductos y alcantarillados, distribución de combustibles, e inclusive educación, salud, y cuanta actividad admite una prestación privada inclusive concurrente con la pública). **Es indudable, como hemos predicado desde hace casi tres décadas, que tales instituciones no debían entonces, ni deben ahora, seguir operando o siendo “manejadas” de maneras tan improvisadas, descuidadas, desarticuladas y politizadas, sin visión de conjunto, pues ello frustra los esfuerzos del país por enfrentar y superar su situación de subdesarrollo latente en tantos aspectos y agudiza el problema fiscal, lo cual sólo puede resolverse si quienes llegan a ejercer el poder político superior cada cuatro años –hablamos de un Presidente y sus menos de veinte ministros!- entienden que**

No todos estos elementos han sido reconocidos por todos en América Latina como vigentes o importantes hoy día, y menos en su impacto sobre las dinámicas del desarrollo de cada país y de la región en su conjunto. Pero existen tal y como los presentamos aquí. Hay otros factores que agregamos, también producto de nuestras propias investigaciones.

f) **El personalismo y el centralismo político y administrativo** en América Latina fueron y siguen siendo rasgos muy entrelazados, y parecen estar cercanamente ligados a tales otros factores sociales como liderazgo, formalismo constitucional, inestabilidad política, el rol y poderes del Estado y del gobierno central propiamente, y el presidencialismo. Ello es fácilmente identificado en los lazos familiares y de amistad de casi todo ciudadano o familia con “alguien” en la burocracia, llegando así a ser esto un factor que puede ser usado para acelerar decisiones y procedimientos –brincándoselos o aplicándolos apropiadamente, o para inducir lentitud con miras a afectar las demandas o intereses de alguien más. **También se refleja en acciones “formalistas” para establecer en diversas Constituciones regímenes políticos territorialmente descentralizados que, sin embargo, continúan de múltiples formas dependiendo de la voluntad y recursos administrados o asignados por quienes gobiernan a nivel central o nacional, normalmente bajo la condicionalidad personalista del Presidente de cada país.**<sup>8</sup>

---

hay mejores formas de gobernar y administrar que la normal e irresponsable improvisación en que gobierno tras gobierno se incurre, dando la espalda a leyes generales excelentes que, en su constructiva y articulada interpretación y aplicación convergente, proporcionan el marco justo para gobernar y administrar con el sentido de Estado unitario y responsable que la Constitución Política entroniza como principio fundamental de la organización política del país... Retomaremos esto en la última sección.

<sup>8</sup> Aquí y a manera de ejemplo, sostenemos que la realidad latinoamericana en materia de descentralización debía ser un acicate al orgullo del costarricense, en el sentido de que al menos en términos de voluntad política casi toda otra nación ha avanzado mucho más teniendo una tradición democrática de menos data que la de Costa Rica. Naciones como Colombia, Argentina, Brazil, por ejemplo, exhiben casi un 50% del total del gasto público en manos de provincias o estados y municipios, contra menos de un 1% en manos del régimen municipal en su conjunto en Costa Rica. **La deseable eficacia de tales esfuerzos, sin embargo, no la encontramos en Latinoamérica**, pues ninguno de esos países ha resuelto sus problemas de ejercicio errático del poder político superior y de la debilidad estructural de su cultura política inhabilitante e inestable, no resolviendo aun con esa descentralización territorial los serios problemas de producción, competitividad y distribución de la riqueza. Tal eficacia política e institucional en materia de descentralización integral, la debemos buscar –para sopesarla adecuadamente en términos de la cultura política que la respalda confrontativa y constructivamente con la que caracteriza a América Latina y a Costa Rica en particular- en las naciones donde sí ha funcionado desde tiempos centenarios, es decir, en las naciones democráticas industrializadas al Norte del Continente y en Europa, Estados-Naciones altamente descentralizados a partir del municipio o cantón, con variaciones importantes que van desde esquemas administrativos hasta políticos de intermediación entre el cantón y la nación, como han sido las prefecturas (Francia), los estados federados (Estados Unidos), las regiones federadas (Alemania, y con un modelo más “ligero” Italia) y las autonómicas (España), o las provincias como tales (Canadá). **Nuestro libro del año pasado, explora a fondo esta problemática y propone en su Capítulo V una recomposición integral de las estructuras del poder político, institucional y tributario hoy central a favor de las provincias y cantones**, “debilitando integralmente” el tamaño, volumen y competencias de ministerios y entes autónomos a favor de emergentes estructuras políticas regionales autónomas corporativas y gobernadores de elección popular así como a través de toda una nueva institucionalidad provincial y cantonal que emergería sobre las bases de aquellos ministerios y entes autónomos hoy existentes en toda región o provincia, y empoderando sobre todo a la sociedad civil en nuevos órganos políticos superiores de todas esas “nuevas” instituciones, con las municipalidades jugando un gran papel de “tutela política”.

g) **Se dio en la época colonial también un afán por un formalismo a ultranza**, factor que respondió a la constante necesidad ibérica de escribirlo todo para establecer reglas y precedentes claros, creyendo que con eso se lograban los comportamientos “necesarios”. Se pretendía clarificar en detalle, como hoy, normas y procedimientos en la organización de oficinas y en definir los roles de los “gerentes coloniales”, así como en establecer complejos procedimientos administrativos que demoraban los procesos de decisión y que limitaban la prontitud y flexibilidad en la entrega de bienes y servicios. **La dinámica del formalismo se exagera aún más**, en la América Latina postindependentista, **cuando nuevas élites gobernantes** reemplazan a una élite progresista –democráticamente elegida o impuesta de facto– y **retienen el marco jurídico institucional existente pero sin ningún compromiso de sustentar en él nuevas políticas progresistas**, consecuentemente disminuyendo las dinámicas institucionales que apoyaban o sustentaban tales políticas previas, o simplemente orientando los recursos existentes hacia otras metas y programas sin eliminar formalmente el marco legal o normativo y programático anterior.

h) Además, las **muchas reacciones de la gente para “derrotar” al todopoderoso Estado central y hegemónico, regulador de todos los órdenes de la vida, a menudo asumieron en las colonias prácticas de resistencia pasiva**, mendicidad, corrupción, así como dio lugar al bien conocido dicho español de “obedezco, pero no ejecuto”. **Lo mismo puede ser visto en la forma en que muchos segmentos de la sociedad hoy desafían o ignoran las políticas públicas o leyes que requieren cambios de actitudes y comportamiento**, situación fácilmente comprobable en casi todo país latinoamericano, y con especial fuerza en Costa Rica, donde existen esos marcos legales extraordinarios que podrían transformar al país en un país desarrollado, de ser adecuadamente ejecutados, pero donde son más bien reiterativa y persistentemente obviados por ciudadanos, por gobernantes, por medios de comunicación, por partidos políticos, e inclusive por el grueso de académicos de toda disciplina social obligada a estudiar dicha realidad jurídica y a promover más bien su acatamiento consciente e integral hacia una realidad política de país de avanzada, lo cual precisamente ayudaría a superar ese círculo vicioso del formalismo que nos permite solamente reclamar créditos a nivel internacional por tener “legislación de avanzada”... sin preocuparnos de cumplirla y resolver con ello las grandes desigualdades sociales y debilidades productivas que el país aún afronta.

i) Por otro lado, **los procesos de decisión en América Latina algunas veces parecen mostrar un enfoque positivo en cuanto a las relaciones y compromisos personalizados de los políticos en el poder y de los burócratas mismos**, por ejemplo cuando tales orientaciones se dirigen a las “clientelas ciudadanas” más pobres y débiles que necesitan más estímulo directo del Estado, que lo que es requerido por grupos más autosuficientes de la sociedad. Pero más importante aún, el personalismo parece dominar el rol y el impacto de los líderes políticos y de las organizaciones públicas. Aún desde la independencia, hubo una fuerte necesidad por un liderazgo nacional que fortaleció a su vez los patrones sociales de fuertes ejecutivos o presidentes y de fuertes gobiernos nacionales, no sólo por la tradición centralista colonial, sino por los eventos internos en casi todo naciente país que amenazaban con desencadenar una fragmentación territorial de las colonias entonces “dibujadas” por los españoles. **Este patrón de personalismo y caudillismo permanece aún latente hoy día**, y hemos visto históricamente inclusive cómo muchos dictadores introdujeron políticas y programas progresistas en la mayoría de los países en la región,

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

Liderazgo de este tipo parece haber sido, y seguirá siendo, un factor muy vital, especialmente en ausencia en América Latina de los fuertes elementos políticos, socioeconómicos y culturales de “contrapeso” que existen en las naciones más desarrolladas occidentales donde, como Farley planteó, “...un líder político efectivo, que sea indiferente al desarrollo económico, está más lejos o es menos probable que arruine la economía desastrosamente de lo que podría hacerlo en América Latina o en la mayoría de los países en desarrollo”.<sup>9</sup>

### **El caso costarricense: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan mal cuando podrían llenarse de gloria haciéndolas muy bien?**

Nuestro abordaje del tema de cultura política en un país como Costa Rica, implica partir de la pregunta-título de esta sección. ¿Por qué? Porque **en su misma enunciación se focaliza el reto que el país tiene ante sí, de comprender la enorme brecha que hay que superar entre “realidad política” y “realidad jurídica”. Esto constituye la esencia misma de las debilidades de la cultura política latinoamericana y en particular costarricense: una “aparencialidad” legal de que se está a la altura de las naciones democráticas industrializadas, sólo para constatar en cualquier análisis por superfluo que se haga de los procesos públicos y del impacto de éstos en el nivel de bienestar socioeconómico, que la realidad política e institucional de dichos procesos públicos anda divorciada, en un alto grado, de ese marco de “idóneo formalismo legal” que muchos países de la región ostentan, como hemos afirmado en este documento.**

En Costa Rica, este cuestionamiento no admite discusión alguna cuando reconocemos con seriedad –durante treinta años lo venimos haciendo, discutiendo y denunciando no sólo en nuestros textos universitarios sino en múltiples artículos en la página 15 del periódico La Nación- la existencia de un claro concepto de Estado unitario en nuestra Constitución Política.<sup>10</sup> **Hay tres leyes generales, sin embargo, que nos permiten demostrar la**

<sup>9</sup> Rawle Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, New York, 1972.

<sup>10</sup> Sobre todo, en su extraordinario Artículo 50: *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...* En todos los demás donde se habla del Estado y sus competencias para regular, ordenar, proteger, etc., el Constituyente nunca dejó de pensar en que se refería a un único y unitario Estado, independientemente de que la misma Constitución estableció modalidades organizativas que permitirían una racional división del trabajo entre órganos superiores de la Administración del Estado como los ministros y sus respectivas carteras, las instituciones autónomas (Art. 188) y los gobiernos cantonales (régimen municipal). Si bien puede discutirse la inconveniencia del concepto de “autonomía de gobierno y administración” de tales entes descentralizados originalmente consagrada en dicho Artículo 188, ésta fue subsanada en 1968 con la reforma que les dejó sólo la “autonomía administrativa” y supeditó la de gobierno “a la Ley”; también la Constitución incorporó con claridad el concepto del Poder Ejecutivo como reglamentador de todas las leyes y órgano tutelar del desempeño de toda institución pública. En todo caso, es nuestro argumento que no podía, por un lado, crearse un modelo de Estado unitario y presidencialista, e impedir al mismo tiempo en la misma Constitución que el

**inopia e inconsistencia del costarricense** en cuanto a actuar en la praxis de acuerdo con ese mandato superior, y en Anexo ofrecemos la transcripción precisa de los artículos que más sustentan nuestra interpretación aquí y más adelante referida.

Una, es la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, pues en ella **la voluntad política** en ese acto expresada por los legisladores no dejaba lugar a dudas de ningún tipo en cuanto a su voluntad de formalizarla en **un instrumento legal** orientado a asegurar que el desempeño del Gobierno y sus instituciones descentralizadas se sustentara en un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo –claro concepto de planificación estratégica que exigía y permitía superar la visión cortoplacista de todo equipo de Gobierno ante la inexistencia de reelección presidencial, y operativa pues demandaba poner los pies en la tierra en cada período fiscal de un año-. La Ley, por desgracia, no previó sanciones por incumplimiento, y casi todo Gobierno desde entonces la ha incumplido en diversas formas, sobre todo cuando diversos Presidentes han debilitado volitivamente al propio Ministerio encargado de liderar dicha actividad.

Otra, es la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978 que introdujo, sobre todo sus Artículos 1°, 6, 26 b), 27.1, 97, 98, 99 y 100, un **marco legal** que, de nuevo, materializa una **voluntad política** decidida a clarificar, delimitar y sobre todo, a personificar en los ministros “rectores” la responsabilidad política llamada a darle direccionalidad y coherencia a esa necesaria acción de tanto ministerio y ente descentralizado que no se lograba hasta entonces, en un **instrumento jurídico real y concreto** que buscaba poner orden en el desorden imperante hasta 1978 en el manejo de los procesos y asuntos públicos.

**Sostenemos que a partir de esas leyes y artículos precisos citados, y sin referirnos aún a la tercera que es la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de septiembre del 2001, el país podía –y sigue pudiendo si se aplicaran puntillosamente- experimentar un enorme salto para enfrentar y superar la improvisación y el ejercicio errático del poder político superior, ya que es este específico factor el que más contribuye a generar el enorme desorden, fragmentación y desarticulación** que el “conjunto” de ministerios e instituciones exhibían en todos sus ámbitos o niveles de actuación –y exhiben crecientemente- en el abordaje de sus problemáticas institucionales sin consideración alguna de su supeditación o vinculación con otras instituciones a partir de objetivos superiores a cada una. Tómese nota de que, al no estar tales objetivos superiores definidos concretamente para cada “ramo o sector” en la Constitución misma ni en Ley alguna, sino sólo insinuados en aquella y en la LGAP al introducir ésta el concepto de “sector de actividad” bajo ministros rectores en el marco del articulado arriba referido, **todas esas instituciones y sus Jerarcas han “preferido” operar –y aquí es donde afirmamos que con la complicidad pasmosa de tecnócratas**

---

órgano superior de la Administración del Estado constituido por el Presidente como tal y por el Poder Ejecutivo en sí (Presidente y Ministro del ramo) pudiera ejercer dicha tutela y direccionalidad elemental para asegurar la unidad y coherencia de acción de tanto ministerio y ente autónomo, pues ello habría implicado renunciar en la misma Constitución a que ese “Estado” enunciado en el Art. 50 pudiera cumplir con semejante cometido, y con los demás cometidos que exigían desde ese momento, una capacidad de acción unitaria de tanto ente público que no era posible lograr pretendiendo que los tres Poderes Supremos se pusieran de acuerdo en “todo”.



**misimos en las instituciones, de grupos de interés, de medios de comunicación, de académicos y de toda la sociedad- con total desapego a aquellas elementales normas de articulación, de convergencia, de simultaneidad interinstitucional,** tanto en la definición de sus políticas como en la programación de sus actividades y presupuestos en San José y en su ineludible ejecución regional.<sup>11</sup>

**Si sólo nos detuviéramos en el análisis de esas dos Leyes generales** cuya comprensión articulada exige un grado especial de esfuerzo analítico inclusive por parte de abogados especialistas, **ya estaríamos en condiciones de denunciar** que los principales académicos de este país de toda disciplina social, los principales colegios profesionales, las principales cámaras empresariales, los principales sindicatos, los órganos fiscalizadores superiores adscritos a la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los principales centros de estudio del desarrollo nacional –el Proyecto Estado de la Nación, el más valioso e importante de ellos a nuestro juicio-, **han sido persistentemente omisos en el análisis y reconocimiento de esa cultura política con ese trasfondo histórico,** pero también de esas leyes generales, de los mecanismos diseñados y reglamentados desde MIDEPLAN a partir de 1976 con base en ellas, y de sus deseables, potenciales y reales implicaciones trascendentales para el país.

Se ha incurrido más bien, en reiterativos análisis disciplinarios unilaterales que llevan a la identificación desarticulada o fragmentada de problemas que están íntima e intrínsecamente conectados y de las concomitantes propuestas de solución, las cuales se diseñan también de manera desarticulada o fragmentada con respecto al fenómeno mayor de desarrollo integral con el cual hay que “conectarlas”. **El efecto de esa omisión ha significado “tres décadas perdidas” para Costa Rica, y no precisamente por “imposiciones violatorias” sobre nuestra soberanía por parte de organismos internacionales.**<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ni siquiera los activos grupos de interés de agricultores se han interesado en exigir del Gobierno una mayor determinación y claridad en sus estrategias y políticas para el agro, a pesar de que la Ley FODEA de 1987 en su Título II creó el primer y único Sector de Actividad pública, el Agropecuario, con clara definición de competencias ministeriales en el espíritu y letra de lo que la LGAP plantea en cuanto a rectoría política, y con mecanismos de participación constante de esos grupos en los procesos de análisis y definición de decisiones por parte del Gobierno de la República. Tal indiferencia pública y social, sólo puede explicarse en el contexto de las diversas causas que en este documento estamos explorando sobre “cultura política”.

<sup>12</sup> En nuestras más recientes consultorías en los últimos dos años –incluyendo en éstas la materia ambiental objeto de la presente investigación, en donde anticipamos que la situación es aún más preocupante-, hemos constatado cómo en el IMAS por ejemplo, y en el PANI, se enfrenta la lucha contra la pobreza extrema y la protección de los derechos de niños y adolescentes en familias en situación de riesgo social, no sólo con una elevada fragmentación estratégica y de políticas al interior de cada institución, sino de manera totalmente desarticulada entre ellas, como si se tratara de problemas y mundos distintos. Ello significa que en sus normales “planes estratégicos o anuales” ni el IMAS menciona al PANI, ni éste al IMAS, cuando tenemos conceptualmente claro –y así lo predicaban tardíamente los usuales organismos internacionales, pero lo reconocen y predicaban al fin- que la materia de “lucha contra la pobreza” no puede simplemente darse a contrapelo de, o sin reconocer, la intrínseca relación entre un importantísimo y elevado segmento de esa pobreza, con las familias en situación de riesgo social. También se da tal disociación temática y analítica en importantes publicaciones universitarias sobre esas mismas materias. Este panorama se complica cuando entran en juego las demás instituciones con mandatos claros en el Código de Niñez y Adolescencia de 1998, ley que ordena claramente la oferta gubernativa en la materia, señalando cómo el IMAS, el PANI, el MTSS, el MEP, la CCSS, el INA, el MSalud, y varios otros, deben concurrir convergentemente para resolver “ambos problemas”, es decir, el de los niños, adolescentes y familias pobres o en situación de extremo riesgo social. Se complica aún más cuando los distintos jefes y funcionarios de cada ente evaden constantemente inclusive el reconocimiento de esa articulación conceptual y orgánicamente legitimada en sendos marcos

**Se ha fallado así, sostenemos, en señalarle al país durante casi tres décadas las vías entonces y ahora disponibles para dar el gran salto en cuanto a “comenzar” a pensar y actuar global, estratégica, articulada e integradamente en materia de gobierno y de administración política del país** (lo contrario a la fragmentación, improvisación, cortoplacismo y desorden con que realmente se ha actuado y se sigue, lamentablemente, actuando hasta el día de hoy).<sup>13</sup>

---

legales inconfundibles. Nos resulta portentoso cómo esta fragmentación ocurre inclusive en lo que es el papel también regulado del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, sin que los órganos fiscalizadores externos a la Administración Pública, o la misma Asamblea Legislativa, o los mismos grupos de interés directos representativos de los sufridos beneficiarios, lo reconozcan y denuncien pública y sistemáticamente, o no acudan a la Sala IV para exigir la restitución o más bien aplicación de ese ordenamiento jurídico. **Igualmente común es encontrar a los mismos funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil participando en diversos foros u órganos deliberativos como parte de “redes interinstitucionales”** organizadas para “atender” áreas temáticas que en su diseño original por diversos especialistas y en su desempeño operativo, son vistas como “distintas” o separadas, sólo para constatar aún por simple observación empírica que muchas de ellas deberían de operar como, o bajo, una “sola red” o mecanismo integrador de esos mismos funcionarios y representantes civiles. Esto se da particularmente en áreas de lucha contra la pobreza, en cuestiones de género, de niñez y adolescencia, de agresión doméstica, de adultos mayores, de madres adolescentes, de derechos de las mujeres, etc. También lo hemos verificado en el presente campo de “políticas ambientales”. **El caso es dramáticamente comprobable, a manera de ejemplo concreto, en y alrededor de quienes ejercen como jefes de Oficinas Locales del PANI y Gerentes Regionales del IMAS**, pues deben multiplicar sus horas de trabajo y energías en formas tan dispersas como irracionales, deviniendo innecesariamente inefectivos, cuando podrían ser mucho más efectivos con menos horas de dedicación y desgaste, si se actuara lógicamente integrando dichas “múltiples redes” cuya temática ineludible es la familia mayormente en situación de riesgo social. Esperemos que la reciente decisión del Presidente de designar a quien ejerce como Presidenta Ejecutiva del PANI con el recargo de Ministra sin Cartera de Niñez y Adolescencia, se canalice de acuerdo a las reglas de juego que en este campo están claramente delineadas para evitar la confusión y contradicción jurídica y política de ese “recargo”. De lo contrario, lejos de resolverse un problema serio de desarticulación y dispendio de recursos multimillonarios bajo un claro y necesario “liderazgo político” especializado que nunca ha podido o querido ser ejercitado por quienes llegan como titulares al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podría tal decisión convertirse en parte del problema, a un costo muy alto para el país: más confusión, inacción, inefectividad, dispendio, todo ello generando más ineficacia con perjuicio de niños, adolescentes y familias en situación de riesgo social o pobreza. La también muy reciente iniciativa del Defensor de los Habitantes (La Nación, junio 19) para elevar a Ley la asignación total de un 20% del Producto Interno Bruto para “ordenar” el gasto público en desarrollo social y sobre todo asistencia y promoción social (incluye lucha contra la pobreza), es bien intencionada, pero de nuevo implica esperar a un formalismo constitucional cuando el marco legal que aquí hemos referido, ya permitiría sin ninguna duda producir ese impacto deseado del Poder Ejecutivo sobre esa totalidad de recursos. Cómo? **Dirigiendo**, o direccionando por fin, **las actividades de todos los entes con competencias, recursos y programas en ese campo**, mediante el acto de emisión de directrices ministeriales que “ordenen la actividad, pero no los actos de tales entes, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que han de utilizar para realizarlas...” (Art. 99.1 LGAP). **¿Se requiere más claridad que ésta para actuar ya?**

<sup>13</sup> La muy reciente y loable iniciativa de sindicatos y empresarios divulgada en La Nación del 19 de junio para crear un “consejo económico social” que pueda “...discutir y tomar decisiones de manera consultiva y concertada...”, constituido por Gobierno, sindicatos y empresarios, da para meditar en el contexto de la discusión que en este documento planteamos sobre cultura política: a) sindicatos y empresarios no son exhaustivos representantes de la “sociedad civil”, ni por sectores de actividad –agricultores, industriales, empresarios turísticos; empresarios portuarios; grupos de interés en educación, salud, vivienda, lucha contra la pobreza, niñez y adolescencia, etc.-, ni en cuanto a regiones de desarrollo. Ese órgano sería una “cúpula” nacional que no debería dejar por fuera a representantes calificados de esas otras organizaciones de “cúpula” sociales y regionales, error cometido en el proceso de concertación fallido que aplicó el Presidente Rodríguez Echeverría hace cuatro años; b) parten sus proponentes, por desgracia, ignorando u omitiendo la existencia de los esquemas ya decretados desde hace años e inaplicados pero aún válidos sobre todo a la luz de esta misma iniciativa, de regiones de desarrollo y sectores de actividad diseñados por la entonces OFIPLAN, en los cuales

Dicha omisión demuestra a nuestro juicio, un estado mental y actitudinal evasivo, cuando no servil en muchos casos, propio de nuestro pasado colonial. **No es posible que tantos costarricenses y grupos distinguidos y con capacidad de análisis, de denuncia y de prospección en todo campo de actividad del desarrollo del país, hayan incurrido en semejante omisión** sin que ello responda a una explicación de fondo como la que enunciamos aquí. **El costo de oportunidad para Costa Rica, según anticipamos, ha sido demasiado alto.**

Nuestra cultura política no puede continuar impertérrita e imperturbable para conveniencia de **quienes, consciente o inconscientemente, no están dispuestos a reconocer que el problema de nuestro subdesarrollo** no es de recursos ni de falta de capacidad de pensamiento técnico, sino de insuficiencia analítica para entender que el “enredo” de

la concertación sociopolítica constante, no aleatoria o casuística, era una filosofía plasmada en mecanismos concretos de participación continua de múltiples grupos representativos de la sociedad civil, sindical y empresarial, inclusive a nivel de una cúpula o consejo consultivo normado para el propio Presidente de la República, pero incorporando protagónicamente a los ministros en dicha actividad concertadora en cada sector de actividad y a funcionarios, municipalidades y grupos sociales de todo tipo y linaje en cada región a nivel de consejos regionales de desarrollo. **¿Por qué se menosprecia y desperdicia así la excelente experiencia política e institucional acumulada con esos esquemas en la reciente historia del país? ¿Por qué tantos costarricenses de nobles ideales le dan la espalda al análisis de realidades tan recientes como éstas, y proponen esquemas inviables y antagónicos** a la Constitución misma cuando se pretende que un órgano menor como el que se plantea ahora, asuma competencias de decisiones que nunca deben dejar de ser del Gobierno de la República? Una cosa es concertar, y otra es decidir colectivamente asuntos que son del peculio del Poder Ejecutivo. ¿Por qué, en otro ejemplo “aterrador” de indolencia visionaria, la reforma del año pasado al Art. 11 de la Constitución sobre “rendición de cuentas” –que exigió todo el costo, tiempo y energías propios de una reforma constitucional–, se quedó en la figura del Jerarca que “debe rendir cuentas a la Asamblea sobre su ministerio o institución individual”, cuando ya la Ley General de la Administración Pública, como estamos viendo, incorporó claramente la competencia y responsabilidad de los ministros como rectores de sector, de dirigir y coordinar a los entes autónomos de su ramo, intervenirlos en caso de incumplimiento injustificado de directrices, lo cual en conjunto implica –y exige– que tales ministros respondan por esos entes ante el país, ante el Presidente y ante la misma Asamblea Legislativa? Los ministros siguen saliendo políticamente impunes en este contexto, y nunca son increpados ni siquiera por los mismos medios de comunicación por el desorden y descoordinación de los entes autónomos en cada campo de actividad como si aquellos no fueran los responsables ya no de coordinar, sino de algo más fuerte y crucial como es dirigir. Las Memorias Anuales recientes de la Contraloría y de la Defensoría de los Habitantes, señalan tal “descoordinación” entre instituciones autónomas, sobre todo en el campo “social”, **pero no reconocen, y en consecuencia no denuncian para nada, lo que aquí enunciamos con total fundamento: que los responsables de esa descoordinación son los propios ministros que como rectores tienen que dirigir en el espíritu y letra en que la LGAP lo dispone con total claridad y contundencia.** A pesar de tan excelentes análisis y denuncias, el país sigue sin entender, entonces, que **la solución de dicho desorden “funcional” está en que se exija del Poder Ejecutivo que cumpla con su potestad de DIRECCIÓN GUBERNATIVA O POLÍTICA sobre los entes autónomos, en su conjunto y por sector de actividad, pero también en sus operaciones regionales**, en donde el desorden central se magnifica, y eleva a niveles inaceptables, el impacto inefectivo de la acción de nuestro Estado. **Además, nos preguntamos cómo diversas carreras universitarias en ciencias sociales pueden enseñar “realidad costarricense” en procesos políticos y públicos en general, basándose en libros o fuentes anglosajones**, o en el análisis de experiencias latinoamericanas en regiones y sectores de desarrollo o sobre descentralización y régimen municipal, pero nunca encarando el reconocimiento objetivo –y con ello enriqueciendo las indudables interesantes experiencias y enfoques foráneos– de los planteamientos teóricos costarricenses o investigaciones realmentes autóctonas sobre nuestra propia problemática en cuanto a cultura política así como en cuanto a procesos políticos y públicos, muchas de ellas generadas y sistematizadas desde OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, hace ya 28 años, para citar sólo esta relevante fuente oficial...

instituciones, de programas, de políticas, de recursos de todo tipo, de debilidades comportamentales de individuos y funcionales de instituciones, de visiones dispersas sobre los problemas y cómo enfrentarlos producto de la “ninguna concertación” que se practica en el país, **es efecto de una inefectiva dirección y planificación de los procesos públicos y sociales.** Y que, en consecuencia, **ello puede revertirse integralmente con una dirección y planificación de “nuevo cuño”** que maximice la productividad e impacto de los actuales recursos y esfuerzos nacionales en todo campo de actividad, y que esas dos leyes generales proporcionan las pautas y mecanismos para lograrlo.

Ahora, **si incorporamos en el análisis la extraordinaria Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del año pasado**, entonces nadie puede dudar de nuestra afirmación de que la misma está llamada a cerrar el “círculo vicioso” de la mediocridad política e institucional y ciudadana en este país, para entronizar más bien un “círculo virtuoso” que pondrá sin duda a Costa Rica en la senda del desarrollo sostenible y sostenido en el corto plazo, impactando y cambiando para bien la mayoría de factores de origen colonial que configuran nuestra actual cultura política, siempre y cuando la Ley sea mínimamente entendida y exigida en su aplicación integral, sobre todo en materia de dirección, planificación y presupuestos, al menos por un único ente u órgano fiscalizador superior: **la Contraloría General de la República.**

Si por su lado el Presidente de turno quisiera llenarse de gloria, liderará él mismo la gran transformación a que dicha Ley obliga simultáneamente con el redimensionamiento necesario de las dos otras leyes generales mencionadas arriba. Pero bastará con que el Contralor de la República quiera, y su personal lo apoye, para que Costa Rica empiece a experimentar una eficacia y modernización creciente de su Estado y de sus instituciones, lo cual significará inevitablemente un mayor grado de bienestar integral –social, económico, ambiental, cultural, de participación social- en todas y cada una de las provincias en que el país está dividido, y se transformará nuestra cultura política en un conjunto de valores, actitudes y comportamientos “de nuevo cuño”.

Como consecuencia de esto, se acabará finalmente la improvisación con que cada Presidente organiza su equipo de Gobierno pues tendrá que hacerlo inexorablemente por sectores de actividad –no importa si superpone “consejos” que integren a los ministros rectores de sector para una mejor articulación y coordinación de visiones y esfuerzos-, ordenando y a la vez aceptando él mismo que los ministros finalmente asuman como rectores de sector, lo cual significa convertirse en los líderes políticos de grupos de instituciones y responsables unipersonales por éstas ante la Asamblea Legislativa y el país, lo cual en conjunto entronizará a su vez el orden y la articulación –más que la “coordinación voluntaria” entre entes- de sus esfuerzos y recursos en función de beneficiarios que a su vez tendrán que ser unitaria y homogéneamente identificados y atendidos, tanto en San José como en cada región de desarrollo o provincia (imagínese el impacto positivo que esto tendrá sobre la lucha contra la pobreza, la protección de los derechos de niños y adolescentes, hoy áreas en las que las denuncias oficiales de descoordinación o desarticulación de instituciones “sociales” abundan); habrá “por fuerza”, además, una verdadera participación de la sociedad civil en esos mismos ámbitos hacia una labor gubernativa que tendrá que privilegiar obligadamente la concertación permanente con ésta a lo largo de sus procesos de dirección y planificación, pero no sólo en una “cúpula

nacional” como se dijo arriba que pretenden hoy día empresarios y sindicatos. **Entre todos será, así, más sencillo encontrar y acordar las fuentes verdaderas de los problemas nacionales, y sus soluciones integrales y viables.**

El “milagro” de ese círculo virtuoso, lo sustentamos en nuestra interpretación positiva de que dicha Ley No. 8131 de octubre del año 2001, dicta con claridad la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 4) para todo ente público, los cuales deberán a su vez elaborar planes institucionales de largo, mediano y corto plazo como antesala validadora de sus presupuestos anuales, y sustentarlos obligadamente en dicho PND.

Esto, sin duda, redimensiona en todo su “esplendor” la Ley de Planificación Nacional y al Ministerio encargado en ésta de liderar la actividad y proceso de planificación, **así como lo que debe ser un contenido y estructura estratégica y programática del PND**, pues no podrá éste ser “cualquier” documento, sino uno que sea claro en **definiciones clave sobre desarrollo por sectores y por regiones o provincias dentro de una estrategia global nacional de país**. De lo contrario, será bien poco lo que la Contraloría pueda “verificar” como realmente novedoso y necesario **que permita superar la visión rectilínea y centralista de nuestros políticos y tecnócratas** cómodamente ubicados en San José.<sup>14</sup>

Además, dicha Ley No. 8131 obliga a que la Contraloría General de la República (Art. 53) autorice o impruebe los presupuestos de entes autónomos en la medida en que éstos se fundamenten en los “objetivos y metas del PND”. **Introduce la Ley también, un inédito régimen de responsabilidad y sanciones a jerarcas** –ministros y presidentes ejecutivos, por ejemplo- que no cumplan con esos objetivos y metas en el PND o en sus planes o presupuestos institucionales, o que **omitán decisiones y directrices oportunas**. Corresponderá a la Contraloría, precisamente, levantar las denuncias correspondientes tanto ante la Asamblea Legislativa para que ésta ejerza su control político sobre el Poder Ejecutivo, como ante el propio Presidente de la República.

Hay más, pero hasta aquí llegamos en este análisis de “realidad jurídica” de cara a la “realidad política” que tenemos claramente identificada del país. El círculo virtuoso de que hablamos, permitirá sin ninguna duda amalgamar ambas realidades para bien del país.

---

<sup>14</sup> El *Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009* fue literalmente promovido y activado por el suscrito desde el Programa UNIR de la Fundación Kellogg en la UNA en su condición de Director Ejecutivo (de 1996 a marzo de 1999). Es un excelente ejemplo de cuán distinta y rica es la visión sobre tal dimensión del desarrollo cuando la misma es sistematizada por los actores directos del mismo y no por políticos y funcionarios centrales. Dicho Plan fue finalmente producido o publicado después de nuestra salida de UNIR, con el concurso de todas las “fuerzas” públicas, municipales, empresariales y sociales de la Provincia de Limón a principios del 2000, y todavía espera a que el Gobierno de la República lo “entienda” y lo respalde ojalá que mediante un Decreto Ejecutivo que lo haga vinculante al menos para toda institución pública. Se trata de un abordaje integral, global, intersectorial del desarrollo de una provincia. **Quizás el temor “oficial” por avalarlo surge de la fortaleza aquí referida en cuanto a que el Plan demuestra cuán necesario y viable es acometer el desarrollo de nuestras regiones o provincias con un muy elevado grado de autonomía participativa de sus actores propios, autóctonos, no centrales. ¿No es esto lo que denunciamos aquí, en parte, sobre nuestra rígida “cultura política” que nos mantiene subdesarrollados, pudiendo no serlo?**

Costa Rica tiene, entendámoslo, toda la legalidad necesaria para el desarrollo sostenible del país, lo cual quedará plenamente reconocido cuando incorporemos en el análisis, la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, en la Sección II.

**Estamos, entonces, ante un escenario totalmente realizable, en el que todos podemos contribuir con un pequeño grano de arena.** El Contralor y su equipo de apoyo, ciertamente tienen la máxima posibilidad y mandato legal de obligar inclusive a la entronización de ese círculo virtuoso cuya inmediata consecuencia será la de modificar de manera positiva la mayoría de “atributos negativos” que caracterizan las debilidades de nuestra cultura política. **Y es aquí donde sostenemos que nuestras academias estatales al menos, que tienen un gran componente de inversión en investigación, enfrentan una obligación de reconocer más nuestras realidades con visión integral, realmente interdisciplinaria, tal y como sus respectivos Estatutos Orgánicos claramente establecen.**

Nuestro marco teórico-conceptual para entender y explicar, pero también para confrontar y eventualmente superar, el fenómeno del desarrollo de este país, contempla esa necesaria visualización global, estratégica e integral de lo que son los procesos públicos y políticos en un país como Costa Rica. Reconoce la complejidad de dichos procesos, ubicándolos adecuadamente en los ámbitos en que los mismos ocurren en sus distintos niveles de especificidad.

Es así como es preciso reconocer el fenómeno mayor del desarrollo nacional en su ámbito global/nacional, pero también en sus características regionales –y dentro de la región, el cantón, el distrito y las comunidades concretas-, así como sectoriales e institucionales propiamente. En estos ámbitos participan distintos actores con visiones muy distintas de sus problemas, y obviarlos implica, como ha ocurrido en Costa Rica en los últimos doce años al menos por los distintos gobiernos, aunque académicamente esta omisión de estudio ha sido una actitud incomprensible durante toda una vida, darle la espalda a dinámicas, recursos y expectativas distintas aún entre segmentos poblacionales aparentemente “semejantes” (agricultores, industriales, comerciantes, empresarios turísticos; educadores y padres de familia, médicos y grupos de beneficiarios, y así en todo sector de actividad, y en cada región de desarrollo).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Pueden consultarse nuestros dos primeros libros en los que se exponen estos enfoques y esquemas, nada despreciables inclusive en los momentos actuales pues en su ausencia lo que impera es el desorden, la fragmentación de visiones y acciones tanto de instituciones en su conjunto y de los ciudadanos y grupos de éstos en particular: *Introducción al análisis de la burocracia pública*, San José, EUCR, 1980, y *Administración Pública. Teoría y Práctica*, 2ª. Edición, San José, EUCR, 1986. Nuestro último libro actualiza los análisis sobre las consecuencias hasta nuestros días, de la incomprensible omisión en que todos en el país han caído con respecto a la extraordinaria utilidad de los mecanismos contemplados en los esquemas nacionales de sectorialización y regionalización, impulsados desde la entonces OFIPLAN desde 1976 con sustento primero en la Ley de Planificación de 1974 y luego en la LGAP de 1978 (véase *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Cartago, ET, 2001). Son estos, esquemas ampliamente reconocidos por CEPAL/ILPES como los “subsistemas” más originales y novedosos en América Latina, en su excelente publicación *El régimen jurídico de la planificación en América Latina, cuaderno No. 37*, Santiago de Chile, 1993. Aquí en el país, su reconocimiento y estudio académico ha sido casi inexistente y mezquino, quizás producto de la reticencia de muchos a estudiar y entender a fondo un marco teórico-conceptual tan elaborado, complejo, unitario y articulado de una realidad política y jurídica nacional que es,

Reconoce nuestro enfoque, también, la importancia de contar con **un conjunto de categorías analíticas que permitan identificar de manera articulada y coherente la complejidad del fenómeno político-institucional en Costa Rica**. Las categorías analíticas de **dirección, planificación, organización, control y evaluación**, las aplicamos en todos nuestros textos, y en particular en el más reciente del año pasado, y permiten una caracterización muy completa, interdisciplinaria, sobre cómo cada elemento importante de nuestro proceso de desarrollo –sea el conjunto de actividades socioeconómicas que lo distinguen, sea la naturaleza de los procesos de dirección y planificación propiamente (o conducción), sea los tipos de actores públicos y sociales que participan– es posible comprenderlo dentro del complejo pero armónico conjunto de decisiones y acciones **que corresponde al Estado definir o legitimar, y hacer cumplir**.

**Nuestra cultura política es ciertamente poco transparente**, poco proclive a la rendición de cuentas pero también estimula poco la exigencia de cuentas como tal, es paternalista y centralista, promueve corrupción en muchos frentes, es clientelista/partidista, poco participativa, limita la conceptualización estratégica de largo plazo y sus implicaciones de corto plazo, estimula la improvisación en el manejo de la cosa pública, y varias otras características vistas previamente en el análisis histórico de América Latina, o derivadas de ese análisis histórico (y, **reiteramos, todos estos factores debilitantes no se confrontarán y superarán simplemente “coordinando” mejor**).

Sostenemos con total conocimiento de causa, que estas tres leyes generales aquí reseñadas, contienen los elementos indispensables en su articulación orgánica para derivar los mecanismos y patrones de comportamiento que finalmente entronquen o inauguren en el país un estilo más civilizado y racional de conducción política, y de participación ciudadana directa en ésta.

Lo anterior no implica olvidar la alternativa de una transformación orgánica –política y jurídica– integral de nuestro Estado, de su Administración Pública y del sistema político nacional, la cual es también necesaria y viable, y la hemos desarrollado exhaustivamente en proyectos previos que no han merecido mejor suerte a manos de gobiernos anteriores, al igual que lo planteamos en el Capítulo V de nuestro libro publicado el año pasado.<sup>16</sup> Pero,

en sí, compleja, fragmentada y tan multidisciplinaria en sus manifestaciones. Obviamente, estudiarla para reconocerla y sistematizarla, y más aún conceptualizarla, resulta tamaña tarea. Comprender el marco referencial interpretativo resultante, exige mucho esfuerzo investigativo, analítico e interpretativo, y esto no se ha dado con respecto a estos planteamientos y esquemas normados y producidos en Costa Rica por costarricenses, prefiriéndose entonces explicaciones foráneas de fenómenos aparentemente parecidos pero no, definitivamente, explicativos de la verdadera realidad nacional en estos campos.

<sup>16</sup> Cuando llegamos a formar parte del Gabinete de don Rafael Ángel Calderón Fournier en 1990, llevamos este proyecto como parte constitutiva de nuestro Plan de Reforma del Estado, el cual no alzó vuelo por verse el Gobierno confrontado por el FMI ante el incumplimiento en que el Gobierno saliente había incurrido con éste desde octubre de 1989. Lo que era una estrategia de transformación radical, integral y simultánea del Estado, de su administración pública y del sistema político de entorno, se vio superada por las exigencias para “movilizar” funcionarios y para privatizar instituciones, objetivos que no eran parte de nuestro plan ni compromiso político en el Gobierno, y nos llevó a una lógica y necesaria renuncia a menos de un año de haber asumido. **Sin embargo, no hemos visto hasta ahora ningún estudio académico que haya reconocido la riqueza al menos conceptual y estratégica de dicho planteamiento sobre reforma integral del Estado,**

y esto es vital compartirlo, sostenemos que en ausencia de tal reforma radical e integral, es mucho lo que el país puede lograr ya si nuestros más influyentes académicos, analistas y grupos de interés y presión, dejan de mirar al exterior para ver qué está de moda en cuanto a modernización institucional y política, y empiezan a estudiar con seriedad y un poco más de empeño **lo que nuestro ordenamiento jurídico casero ya disponible, y sobre todo estas tres leyes aquí referidas, pueden lograr en cuanto a transformaciones radicales y positivas de nuestra cultura política...** con sólo entenderlas en su contenido articulado y convergente, asociarlas con esos vicios y debilidades enraizados en nuestros valores y actitudes políticos, y exigir y vigilar la aplicación rigurosa por nuestros gobernantes de los mecanismos de ellas derivados –más otros que ciertamente es deseable y posible diseñar e instrumentar- con el fin de impactar nuestro comportamiento tan errático, díscolo y fragmentado en todo sentido, para lograr lo contrario.

Es ésta, nuestra tesis clara, concreta y totalmente fundamentada en los análisis y estudios, así como en los diseños teórico-conceptuales y metodológicos que de ellos hemos derivado a lo largo de nuestras investigaciones de la realidad latinoamericana y, en este caso particular, costarricense durante los últimos treinta años.

**Si, finalmente, el país no entiende y adopta una posición concreta sobre este factor de cultura política, podemos anticipar casi sin dudas aunque algunos asuman que se trata sólo de una mera especulación sociopolítica, que poco se logrará en cualquier planteamiento “idóneo” en materia ambiental, pues no será éste “viable” como pretendemos en la presente propuesta modelística que lo sea, ya que no se confrontarían**

---

planteamiento que fue la política de Gobierno al menos durante ese primer año. Más bien, han prevalecido en varios de esos análisis que hemos leído, las críticas “facilonas” sobre despidos y posibles privatizaciones que también la prensa se dedicó a divulgar y destacar sin darle importancia al marco más global de “nuestro” Plan de Reforma del Estado. Aquellas otras acciones puntuales más bien constituyeron las prioridades de acción de quien nos sustituyó en ese puesto ministerial por los siguientes tres años de Gobierno, quedando ese primer año literalmente invisibilizado en los análisis de muchos académicos que, entonces sí, habrían podido sobre ese extraordinario “modelo estratégico” de recomposición estructural de Costa Rica, **contribuir a una discusión mucho más rica, de fondo, estratégica, global y de gran impacto transformador para el país inclusive en materia de descentralización política/territorial, en el mismo espíritu en que abordamos el tema en nuestro más reciente libro del año pasado.** En el gobierno Rodríguez Echeverría, planteamos a la Segunda Vicepresidenta a mediados de 1999 un proyecto novedoso en ese sentido para producir un modelo integral de Estado, administración pública y sistema político para convertirlo luego en una Ley Marco de la Administración Pública. El proyecto nos fue aceptado con fondos del BID, pero en los primeros cuatro meses hubo intereses en juego nada técnicos ni académicos, y tuvimos que abandonar el proyecto un año antes del vencimiento del mismo, dándosele un giro totalmente distinto a lo pactado con el mismo BID en los términos de referencia. El “modelo resultante” –Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública- fue uno de un Poder Ejecutivo desconcentrado y nocivamente fortalecido –sin indispensables contrapesos-, y no de un Estado descentralizado como nosotros propugnamos desde un inicio. **Pero, que se puede, se puede. Se requiere visión política estratégica, y un esfuerzo interdisciplinario modelístico, más una apertura grande para consultar y concertar ampliamente el modelo integral.** Una vez diseñado y consensuado el modelo, redactar la Ley es un ejercicio sencillo. Y sobre todo: es imprescindible que en semejante diseño, se tome debida nota de los aspectos básicos de “cultura política” que es preciso incorporar en forma de normas, patrones deseados de comportamiento, y mecanismos, pues de otra manera se incurre en uno de los típicos “formalismos” que precisamente constituyen la característica más peculiar de nuestra cultura política. Todo esto, lo tuvimos y tenemos presente en cuanto labor académica o intelectual asumimos en la materia. No es así, por desgracia, en la mayoría de iniciativas fragmentadas o parciales en que muchos otros siguen incurriendo al menos en Costa Rica.



como anticipamos al inicio de esta discusión, esos factores que nos impiden reconocer nuestras peores debilidades para poder actuar consciente y articuladamente sobre ellas en cualquier nuevo diseño de modelos y de leyes que pretendamos vengan realmente a poner orden en esta maraña de normas inconexas y contradictorias en materia ambiental y en todo otro campo económico y social de Costa Rica; o bien, para simplemente aplicar de manera racional y consistente el marco legal con que cuenta Costa Rica para catapultar eficazmente su propio desarrollo integral.

## 2. La problemática conceptual y funcional del desarrollo ambiental

Sostenemos que las múltiples y desarticuladas definiciones conceptuales -desde los planteamientos que se impulsan internacionalmente, según dijimos-, fragmentan la unidad epistemológica que la materia de ambiente debería mostrar, y es principal fuente de la dispersión conceptual, legal e institucional que exhibe Costa Rica en este campo. Tal fragmentación externamente inducida cae en un contexto que, como el latinoamericano, es proclive a esa histórica dispersión de visiones y de capacidad conceptualizadora como rasgo característico de su cultura política de formación y origen colonial.

Veamos un muy simple “silogismo” que nos ayuda a entender el VERDADERO Y TRASCENDENTAL problema a enfrentar: en simple aritmética,  $1+2+3+4+5$ , *no nos lleva a*  $a = 6$  como resultado. De igual manera, podemos apreciar que la normativa y definiciones usuales sobre biodiversidad + aquéllas sobre áreas silvestres + aquéllas sobre recursos marinos, humedales y costeros + aquéllas sobre recursos forestales + las de aire + las de agua + las de suelo + las de energía + las de contaminación + las de producción ecológica, *no nos llevan a una concepción unitaria y autocontenida de* = AMBIENTE.

Muestra de lo anterior es lo que se lee en el *Informe Nacional de Costa Rica para Río +10*, documento integrado por la Ing. Laura Ramírez Cartín, Consultora, Mayo 2001, San José, cuando en página 4 numeral 5, nos dice que “A pesar que la legislación permite realizar un Plan Nacional de Desarrollo Sostenible, **el país en la actualidad no cuenta con un Plan Nacional General de Desarrollo Sostenible. No obstante, hay muchos esfuerzos e iniciativas de desarrollo sostenible de algunos sectores nacionales, los cuales, en algunos casos no están entrelazados, ni articulados dentro de un proceso integral de desarrollo del país** (nuestro énfasis en negrita). Algunos ejemplos de estos esfuerzos sectoriales son: la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES), el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), la Estrategia para la sostenibilidad (ECOSOS), la AGENDA XXI-ACOSA, el Proyecto “Las Municipalidades en Vías de Desarrollo Sostenible” de la Municipalidad de San José, los Consejos Regionales para el Desarrollo Sostenible promovidos por el CONAE (Consejo Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales para el Desarrollo Sostenible), los Proyectos de Desarrollo Sostenible promovidos por Organizaciones no Gubernamentales y los financiados por FUNDECOOPERACION desde el año 1995”.

Consideramos que resulta entonces preciso, ante ello, conceptualizar unitaria y estratégicamente sobre el fenómeno ambiental con respecto al social y al económico del país, y a esto se abocarán las Secciones II y III del presente trabajo.

Sostenemos igualmente y de manera optimista después de una cuidadosa lectura del marco normativo vigente en Costa Rica, que afortunadamente para el país –como en algunos otros casos vitales y poco reconocidos como lo sería el Código de Niñez y Adolescencia en materia de lucha contra la pobreza y de protección unitaria e integral de los derechos de niños y adolescentes en familias pobres-, la **Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de septiembre de 1995 constituye el disponible marco referencial idóneo para sustentar tal “conceptualización ambiental”**, según veremos en la Sección II. **Sin embargo, creemos que tal Ley ha sido muy subestimada**, y sobre todo inaplicada en su evidente espíritu de integrar y articular los distintos campos constitutivos de la “unidad ambiente” y que responden a definiciones más elaboradas y por su lado fragmentadas en tantas otras leyes nacionales, producto a su vez de ese mar de convenios internacionales a los cuales el país se ha adherido.

Los conceptos de **Gobierno y autoridad competente** que la LOA enuncia, tampoco han sido aparentemente bien interpretados en las autorizadas fuentes oficiales o académicas que hemos consultado, o no ha habido interés en interpretarlos correctamente, y entonces las distintas instituciones y ministerios y sus jerarcas acaban “pescando” en río revuelto y ello significa que, al fin de cuentas, **nadie parece mandar en un ámbito realmente superior en esta materia.**

El resultado es que ni el Ministro del Ambiente como tal ni el MINAE han logrado imponer históricamente una visión estratégica sobre los demás ministerios y ministros o entes autónomos, **primero** por ausencia de esa unidad conceptual en materia ambiental que suscite el compromiso de todos a su alrededor, **luego** por la falta de un liderazgo político unipersonal –no institucional- en el que el Presidente de la República en primera persona comprometa su apoyo superior al respectivo Ministro del Ambiente con respecto a los demás ministros, **tercero** porque las distintas Dependencias sustantivas dentro del MINAE tampoco parecen haber producido la estrategia razonable para ejercer articuladamente o en “alianza” entre ellas al menos, una *influencia mancomunada* como Ministerio sobre el resto de actores privados, sociales y municipales, lo cual, como **cuarto punto**, podría deberse a la ausencia interna de los liderazgos superiores que también deberían darse vigorosa, agresiva y lúcida sobre la base de una clara visión de aquella “unidad ambiental” de interés nacional, a nivel de Ministro y Viceministro, y en un segundo plano, de éstos sobre, y conjuntamente con, los Directores Generales del primer nivel de responsabilidad institucional en lo técnico y en lo administrativo.

El hecho de que casi toda Dependencia del MINAE ha sido creada por Ley con carácter de “órganos desconcentrados” en el espíritu y letra de la Ley General de la Administración Pública, no deja de suscitar un cierto tipo de independencia administrativa y técnica con respecto al Ministro y Viceministro así como a órganos centrales de administración de recursos, ya que sus Directores están exentos de recibir “órdenes, instrucciones o circulares” por parte de aquellos. Si a esto se añade que a veces el Ministro y Viceministro

de turno no son instruidos o informados sobre los alcances de la “dirección política” tal y como la LGAP lo dispone y como lo desarrollamos en la Sección II, entonces puede entenderse en gran parte el por qué de esa resistencia interna, o dificultad, a lograr una articulación o al menos una coordinación mínima razonable entre tantas Dependencias bajo la dirección única del Ministro y Viceministro.

Por otro lado, resulta evidente el debilitamiento que la actividad de planificación como tal ha sufrido en Costa Rica en el contexto público. Desde el primer PAE negociado a partir de 1982, la planificación derrapó prácticamente y se salió de vía ante la arremetida de los “modelos programados” que tales PAE entronizaron en el país, sin que los Gobiernos pudieran desplegar una voluntad y una imaginación más autóctonas.

El debilitamiento de MIDEPLAN como Ministerio trajo consigo el debilitamiento de la actividad de planificación, y de los interesantes y necesarios mecanismos que en materia sectorial y regional se habían venido entronizando desde 1976. La idea de un sector de recursos naturales y energía, prosperó por unos años desde 1979 en que se dictó el primer Decreto Ejecutivo del Subsistema de Planificación Sectorial, rebautizado Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial a inicios de la Administración Monge Álvarez. Después de la Administración Calderón Fournier (1990-94) el esquema sectorial se debilitó más allá de lo deseable, al igual que el esquema regional había empezado a naufragar a mediados de esa Administración Calderón Fournier. La figura de una Secretaría Sectorial de Planificación de los Recursos Naturales, Energía y Minas, se cristalizó durante varios años y probó ser operativa y efectiva para ayudar a cada Ministro de turno a conciliar los grandes intereses nacionales sociales y privados con aquellos que eran responsabilidad del Gobierno de la República.

No sólo hay dispersión, entonces, en la concepción de la materia ambiental a su interior, lo cual ha generado como se dijo todo tipo de leyes y órganos e instituciones, sino que la misma se agrava cuando en el diseño de las leyes ambientales se ha perdido también de vista la existencia de aquel fenómeno paralelo referido atrás, es decir, el fenómeno que está amplia y claramente regulado en aquellas otras leyes generales: nos referimos a **la dirección y planificación integrales** de orden político e institucional superior, las cuales son determinativas o condicionantes de los procesos públicos en su total conjunto, así como por sectores de actividad y en regiones de desarrollo. **Obligan ellas también a un determinado comportamiento y aplicación de instrumentos y mecanismos** llamados a generar la máxima racionalidad en los procesos decisorios que llevan a la formulación y ejecución de las estrategias y políticas sustantivas del Estado, en este caso en materia ambiental.

Al interno de esto, hemos verificado en numerosas lecturas de fuentes acreditadas nacionales e internacionales, que casi todo especialista e informes y estrategias elaborados en materia ambiental o en campos o segmentos de ésta, incurren en adición en un mismo y común error que impide reconocer la existencia u operatividad de aquellas otras leyes al menos en lo que respecta a Costa Rica –y sus concomitantes mecanismos e instrumentos– que producirían un comportamiento mucho más racional de jefes políticos y funcionarios técnicos de toda institución y de la misma sociedad civil organizada: se

continúa insistiendo en la ausencia y necesidad de imprimirle a los procesos ambientales una mayor “coordinación”, y cuando mucho “planificación”, **dándole así la espalda a ese extraordinario y claro concepto de dirección política o gubernativa** que en buena teoría administrativa pública <sup>17</sup> y en el marco legal vigente en Costa Rica (Constitución Política y Ley General de la Administración Pública) es implicativo de, y determinativo sobre, todas las demás “funciones” o actividades propias de un proceso político/administrativo completo, a saber: dirección propiamente, planificación, organización, coordinación, control y evaluación.

O -igualmente preocupante-, es que se siga argumentando como en el documento del MINAE para el Plan Nacional de Desarrollo citado al inicio de este trabajo, que la rectoría política en la materia ambiental debe asumirla el MINAE como tal, y que para ello lo que se requiere es más recursos humanos, técnicos y financieros tanto para el MINAE como para las demás entidades públicas. <sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Nos referimos lógicamente a nuestra propia producción teórica-conceptual sobre procesos políticos e institucionales en América Latina y en particular en nuestro propio país, aduciendo como enfatizamos en la discusión sobre “cultura política” que no hay mayor paralelismo entre el fenómeno público y el privado como para que tantos asuman que “gerenciar” procesos públicos requiere contar en las “instituciones” básicamente con administradores de negocios o privados o, peor aún, con cualquier especialista en cualquier disciplina que “sólo” se lea algún buen texto sobre “administración general” o de negocios o empresas, o que capitalice por años su experiencia laboral en posiciones de “jefatura” sin haber nunca recibido, al menos, un “adiestramiento” formal y serio en administración o gerencia pública. Véase nuestros textos *Introducción al análisis de la burocracia pública*, EUCR, San José, 1980; *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, 1980-2ª edición 1986; *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988; *Crisis nacional, estado y burocracia pública. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001. Aseguramos que de una rápida lectura de cualquiera de estos textos, nadie quedará con dudas en cuanto a nuestra aseveración anterior sobre la complejidad y particularidad del fenómeno público con respecto al privado o de negocios.

<sup>18</sup> Se lee en página 6 del citado Resumen: “El gran vacío presente en el marco normativo vigente, consiste en la ausencia de previsiones sobre los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de las nuevas responsabilidades, tanto por parte del MINAE como de las demás entidades públicas... Las derivaciones de esta decisión causaron una serie de problemas que han requerido un proceso de ajuste que ha impedido el adecuado cumplimiento de las responsabilidades esperadas, ya que además de tener que descuidar las labores que cotidianamente se desarrollaban, al reorientar recursos a los fines del nuevo marco normativo, se asumieron responsabilidades para las cuales el personal profesional y técnico no tenía ni el perfil profesional ni la experiencia requerida. Sin embargo, la nueva normativa no sólo afectó la institucionalidad interna del Ministerio. Inmediatamente empezaron a surgir discrepancias y conflictos con una serie de entidades públicas que tenían asignadas responsabilidades específicas de cumplimiento de la normativa en una gran cantidad de ámbitos, en virtud de leyes especializadas: el Ministerio de Salud en relación con el control de la calidad de bienes y servicios básicos; el Ministerio de Obras Públicas en materia de calidad del aire; el Ministerio de Agricultura en relación con el recurso suelo y el manejo de sustancias químicas; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en materia de gestión del recurso hídrico, sólo por mencionar algunas... Como consecuencia, a lo largo de estos años durante los cuales la Ley Orgánica del Ambiente ha estado vigente, se han debido producir una serie de ajustes en la institucionalidad del país en materia de gestión ambiental, ya que para empezar, la generalidad de los preceptos establecidos en la ley, requerían de la elaboración de normas específicas en las cuales se regularan diferentes aspectos para su aplicación y cumplimiento...”. Más contundentemente, el documento reconoce que “...**el resultado de lo anterior, en términos generales, es la existencia de un Ministerio sin personalidad institucional** /nuestro énfasis/, en el cual cada quien está preocupado por el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades específicas, sin que se haya dedicado el tiempo adecuado en cantidad y calidad, a la reflexión sobre los mecanismos para hacer más eficiente la labor institucional, tanto al interior del Ministerio como en relación con las otras entidades públicas relacionadas. Consecuentemente, no es extraño encontrar duplicación de

**No nos quedan dudas ante tal vacilación “competencial”, que lo que el país requiere es que el Gobierno y la sociedad acaten el “simple” cumplimiento de la potestad de “dirección gubernativa” en la LGAP, la cual significa ni más ni menos la capacidad autoritativa de cada Ministro sectorial, con el Presidente de la República, para ordenar la actividad -no los actos- de los entes autónomos a través de directrices formalmente emitidas, *imponiéndoles* a estos las metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento, e interviniendo y hasta removiendo sin responsabilidad para el Estado a juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente dichas directrices. Sobre todo, esto se hace extraordinariamente claro a partir de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos de septiembre del año anterior, pues **es nuestra tesis que tales directrices, si se sustentan en los respectivos planes de desarrollo –nacionales, sectoriales o regionales-, adquieren la motivación legalmente necesaria para ser acatadas por los “órganos dirigidos”.****

La Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica (ECODES), por ejemplo, planteó con gran riqueza ambientalista en 1990 la creación de un sistema de planificación en el que se ponía a MIDEPLAN y al MIRENEM a “liderar” Consejos Nacionales de Ordenamiento Territorial, y de Calidad Ambiental. Esto último, sin embargo, es decir *la organización para el manejo de la estrategia*, nos parece que respondió a una óptica conceptual o de interpretación política, que se repite en otros planteamientos posteriores serios pero que no nos parece válida ni viable en el contexto costarricense y menos a la luz de los persistentes incumplimientos experimentados en la puesta en práctica de esos esquemas, en parte debido a que no se ha entendido bien que, por ejemplo, **MIDEPLAN no debe ni puede dirigir políticas que corresponden a otros Ministros en sus campos de actividad, y a que el factor esencial para un efectivo desarrollo ambiental no es en primera instancia, como hemos dicho, el planificar, sino el dirigir**, y sobre todo el dirigir bien, lo cual exige de una capacidad planificadora subordinada clara e ilimitadamente a quien dirige.

Además, en esta materia de ordenamiento territorial la Ley Orgánica del Ambiente vino en 1995 a enmendar esta errada presunción teórica o conceptual. **MIDEPLAN lo que dirige es un proceso de planificación**, lo cual implica un proceso de ordenamiento de jerarcas e instituciones para que puedan “planificar” bien en sustento de la potestad directora de cada Ministro y del Presidente mismo como Poder Ejecutivo. En todo caso, ECODES pareció buscar, además, una integración total de lo económico y lo social bajo el manto de lo ambiental, y propuso un sistema en verdad sobredimensionado que no podía operar fluida y

---

esfuerzos y vacíos en la gestión institucional en materia ambiental en Costa Rica”. Mayor franqueza autocrítica, no podemos encontrar, y es por ello que el presente documento universitario busca contribuir con análisis y enfoques propositivos que ayuden a clarificar la naturaleza inclusive de las razones explícitas o implícitas por las que en ese importante documento oficial de Gobierno tan autocrítico y propositivo, no se logra aún la claridad conceptual y metodológica para aspirar a solucionar esa brecha entre lo ambiental a su interior y lo pertinente a la dirección y planificación requerida sobre tales procesos internos, y sobre los externos en los cuales entran en juego tantas otras instituciones, jerarcas, técnicos, grupos de interés, temáticas, etc..

eficazmente, pues implicaba poner a toda la administración pública bajo la “coordinación” superior –pero como dijimos, sin especificar o clarificar la naturaleza de la esencial potestad de “dirección política”- del MIRENEM y de MIDEPLAN.<sup>19</sup>

**Tal subdivisión superior en esta materia o tema así como en la pretendida coordinación política superior que ECODES propuso al subdividir aquélla –vía el prurito de planificar- en dos órganos colegiados, no podía llevar a nada bueno** en un contexto como el nuestro en donde la *colegiatura decisional* es una ruta de escape para nunca tomar decisiones y hacer que las cosas funcionen realmente.

CADETI por su lado, **también recomienda mejorar la coordinación entre entes o ministerios, pero omite el reconocimiento de la potestad mayor de dirección política** y aún del soporte integral e integrador que la *planificación como actividad y como competencia técnica superior*, debe proporcionarle a esta otra.

**En la mayoría de los casos de leyes ambientales que incorporan “órganos” superiores y “mecanismos coordinadores”, esos órganos no funcionan siquiera**, como ha sido con el Consejo Nacional Ambiental, en donde se sienta al propio Presidente de la República y a varios Ministros, pero con la absurda situación de ser *un órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al Presidente* en materia ambiental pero del que éste es su

---

<sup>19</sup> Notamos la misma propuesta en el *Informe Nacional de Costa Rica para Río +10*, documento referido previamente: integrar literalmente todo el desarrollo socioeconómico del país y toda la institucionalidad asociada, en un “Plan Nacional de Desarrollo Sostenible” *bajo la dirección de MIDEPLAN y el CONADES* (Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible), un órgano colegiado creado por Decreto Ejecutivo en 1998 que a nuestro juicio conspira contra la competencia y responsabilidad política personal del Ministro del Ambiente y Energía como hemos visto y veremos a lo largo de este documento presente. Es ésta, una posición reiterativa entre muchos especialistas en materia ambiental que no podemos compartir por cuanto se sobredimensiona la actividad de *planificación* en perjuicio de la actividad-potestad de *dirección*, y se pretende convertir en *ambientalista* la necesaria estrategia de desarrollo integral del país vía una “sumisión” de todo jerarca de ministerio y ente autónomo a dos Ministros cuya vocación y competencias de *dirección y planificación* son distintas entre ellas, dándole así la espalda a la “natural” disposición jurídica nacional en la Constitución y sobre todo en la LGAP en cuanto a que quien dirige, manda y debe planificar para racionalizar mejor sus decisiones, y que en tal sentido lo económico, lo social y lo ambiental son tres patas de aquel “banco del desarrollo” cuya dirección integral y unitaria corresponde en primera y última instancia al Presidente de la República, y a nivel de “agrupamientos de sectores” y de “sectores”, a los Ministros rectores de cada sector, sobre lo cual es deseable, necesario y razonable establecer órganos y mecanismos que permitan “colegiar” los análisis y las negociaciones –mas no las decisiones- precisamente entre materias y sectores hacia definiciones unitarias nacionales que hoy día no existen. **El Ministro del Ambiente y Energía es el rector de esta MACROACTIVIDAD**, y debe disponer del pleno apoyo presidencial para desplegarla a través de lineamientos y directrices, pero también de negociaciones con sus colegas ministros rectores de otros sectores. **La materia ambiental debe imbuir lo socioeconómico de maneras directas, pero no convirtiendo los procesos de dirección y planificación públicas en definiciones ambientalistas**, sino mediante definiciones en lo ambiental que delimiten de manera unitaria y convergente, lo social y lo económico. **Los liderazgos políticos e instrumentos a ejercitar, requieren de un gran equilibrio de fuerzas, y sobre todo de un Presidente y un Ministro de Planificación** –pero también de un Ministro de la Presidencia- **muy comprometidos en la articulación sustantiva y política de todos los demás ministros**. El papel de MIDEPLAN debe ser particularmente arbitrador y articulador en apoyo del Presidente, no dirigente de políticas.

Presidente (del órgano colegiado), poniendo a éste en una situación jurídicamente normada de tener que *recomendarse a sí mismo* políticas generales y acciones de gobierno!<sup>20</sup>

Además, en la LOA se designa al Ministro del Ambiente como “secretario técnico” de dicho Consejo Nacional Ambiental, lo cual resulta una definición políticamente incorrecta y jurídicamente espúrea en la medida en que la LGAP y la Constitución Política definen a cada Ministro como un órgano superior de la Administración del Estado en su calidad de Poder Ejecutivo, y no debe en modo alguno un Ministro desempeñar un papel cuya competencia “secretarial” de un órgano colegiado, menoscaba en todo caso su competencia “rectora” ministerial, la cual definitivamente está por encima de cualquier órgano colegiado que no tenga sustento constitucional.

Por su lado, el discurso propositivo que todo análisis de fuente autorizada internacional predica ante los países altamente centralizados –como es el caso de Costa Rica-, es el de que busquen incurrir en una descentralización significativa de sus procesos y estructuras centrales. Ello lo justifican tales fuentes sobre la base de una tesis elemental y muy pragmática: los individuos en cada asentamiento humano, y en agregaciones mayores de éstos pero siempre en un nivel relativamente homogéneo, están en mejores condiciones para preocuparse y responsabilizarse de su entorno ambiental –recursos naturales incluidos- si tuvieran la autoridad política y administrativa requerida para ejercer las competencias concomitantes, que como están los actores y estructuras institucionales centrales en, por ejemplo, San José.

El problema en Costa Rica es que el centralismo político y administrativo, así como tributario, es proverbialmente el más elevado en América Latina, e inclusive en América Central. Nuestra madurez política democrática, no nos ha llevado a recomponer nuestro sistema político-institucional y electoral para enriquecer mediante una verdadera transferencia de poder integral a ámbitos territoriales inferiores –como la región o provincia, y el cantón pero en serio-, como sí lo han hecho casi todos los demás países latinoamericanos. Si bien es cierto éstos no han logrado relevantes logros y mayores niveles de bienestar producto de esa cultura política anteriormente descrita que nos inhabilita para

---

<sup>20</sup> Véase *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI, San José, 2002. Se trata de un informe a abril de este año, en el que se analiza la legislación nacional y los tratados y convenciones internacionales en que se sustenta, en materia ambiental. **Sus esfuerzos comparativos de las distintas leyes en punto a los órganos nacionales, regionales y cantonales/locales, ponen en evidencia la gran fragmentación e inocuidad** de la mayoría de ellos, pues muy pocos realmente operan. Su gran recomendación, sin embargo, se orienta hacia una reforma legislativa que establezca un solo tipo de consejo nacional y regional, y derogar otros que, precisamente, no han funcionado. Si bien ésta parece una recomendación sensata hacia una nueva ley, el país tendría que esperar meses y quizás años para que la misma se dé, además de que, insistimos, la “colegiatura” de decisiones no ayuda para nada a clarificar ni a dinamizar los procesos institucionales ni su eficacia, y más bien encubren el sentido de responsabilidad personal que cada Ministro tiene y debía de asumir sin vacilaciones, según el ordenamiento jurídico nacional. En el presente estudio nos preocupamos por proponer recomposiciones importantes e inmediatas que permitan, dentro del marco legal vigente que exploraremos en detalle en la siguiente Sección II, lograr cambios significativos en los procesos y en el uso de los muchos recursos dedicados a este campo ambiental sea bajo el dominio autoritativo del MINAE como tal en lo que son sus actividades propias y competencias reguladoras, como bajo la direccionalidad política que corresponde asumir al Ministro del Ambiente como rector de sector sobre el resto de la Administración Pública.

aprovechar las sinergias del cambio legal en beneficio de un real cambio comportamental o político-institucional, al menos son un ejemplo de voluntad política de la que Costa Rica podría aprender, tratándose de naciones con menos trayectoria y madurez democrática.

Es así como en Costa Rica todavía sufrimos las consecuencias de sistemas político-institucionales altamente centralizados, lo cual los hace poco visionarios, poco dinámicos, poco reactivos a las verdaderas y sentidas necesidades del ciudadano a lo largo y ancho del país. La misma prédica de que hay que “fortalecer” a los gobiernos locales o municipalidades, siempre acaba en pura retórica pues no hay voluntad política superior para transferir competencias y recursos, y menos capacidad tributaria local, como en los Estados Unidos de América y en cualquier país desarrollado –y como también se da ya en varios países latinoamericanos!-.

En pocos campos como en éste del desarrollo ambiental, parece más necesario y viable, siempre bajo la tutela de las instituciones nacionales que tienen las competencias y los recursos vía sus direcciones regionales en todo el país, que con las municipalidades se puedan acometer modalidades imaginativas en el mejor espíritu de esa tan predicada descentralización o transferencia de protagonismo a los pueblos donde estos habitan, y no donde los funcionarios centrales viven en San José. El presente documento no entra aún en tal nivel de detalle, pero anticipa que una estrategia novedosa de conducción ambiental hacia el futuro inmediato, es posible abordarla con soporte en el Código Municipal y no esperar a una reforma constitucional o legal superior, la cual podría demorar mucho en llegar. En la Sección III sentamos bases importantes para acometer esta tarea con una visión “fresca” e integral.

El MINAE como tal, y todo otro ministerio y ente autónomo, deben valorar la conveniencia de una estrategia semejante hacia alianzas novedosas y bien planificadas con municipalidades y empresas subsidiarias de éstas. Pero también deben considerar agresivamente la conveniencia de un diseño de desconcentración administrativa en serio, de sus propias estructuras y procesos que también fueron objeto de preocupación de la entonces OFIPLAN desde 1976 cuando se lanzó en el país la estrategia de regionalización socioeconómica y administrativa. A esto dedicamos pensamiento también al final de la Sección III.



## SECCION II: ORDENAMIENTO SUPERIOR, MESO Y MICRO DE LOS PROCESOS AMBIENTALES

Esta Sección es escueta pues pretende identificar las fuentes jurídicas que ya establecen, a nuestro juicio, un ordenamiento conceptual y literalmente programático, además de político, en materia ambiental así como en las más notables articulaciones con lo económico y lo social. **Nuestro aporte** se basa en una objetiva lectura interpretativa del marco legal disponible tanto en materia ambiental como en los concurrentes aspectos de conducción política-institucional de los procesos que nos interesan.

El siguiente planteamiento lo enunciamos ahora de manera sucinta. El lector podrá ver toda esta normativa específica en Anexos.

- Las fuentes legales superiores que deben -y sobre todo nos permiten- ordenar sustantivamente la materia, son la **Constitución Política** (Art. 50), la **Ley Orgánica del Ambiente** y, a partir de la Ley No. 8131, el indispensable **Plan Nacional de Desarrollo** que todo Gobierno deberá promulgar formalmente, es decir, por decreto ejecutivo para que sea vinculante para toda la Administración Pública. Ciertamente los Tratados Internacionales requieren consideración prioritaria pero después de la Constitución Política, y no pueden señalar cómo ordenarse el país internamente en cuanto a cumplirlos pues en esto manda dicha Constitución.
- Por su lado, el marco legal superior que a nuestro juicio ordena con daridad incontestable lo pertinente a la conducción política e institucional de la materia y de sus procesos derivados, y que ningún especialista, funcionario o político responsable debe dejar de reconocer de manera explícita para sus análisis o iniciativas “técnicas”, son la propia **Constitución Política** (Arts. 130; 140, incisos 3 y 8; 149.6; 188 y 189), la **Ley General de la Administración Pública** (Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, todos los cuales reglamentan la materia de *gobierno* enunciada en el Art. 188 de la CP), la **Ley de Planificación Nacional** (Arts. 1, 2, 3, 4, 12, 15, 17, 18), la **Ley de Planificación Urbana** (Arts. 1, 2, 3, 4 y 5), y fundamentalmente a partir de septiembre del año pasado, la **Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos** (Arts. 4, 5, 23, 31, 40, 52, 53, 55, 56, y el Título X “Régimen de responsabilidad”, todos los cuales complementan y detallan la materia de *gobierno* enunciada en la CP, en la LGAP, en la misma Ley de Planificación Nacional y en la Ley de Planificación Urbana). El **Código Municipal** es también importante para lo que es ordenamiento territorial de los cantones vía planes reguladores, y novedosas modalidades de prestación de servicios que no se han explotado positivamente aún como podría hacerse en materia ambiental.
- En tal tesitura, la organización del ejercicio del poder político a nivel de Gobierno de la República y en particular en esta materia, debe responder a la siguiente jerarquización política:

Órganos superiores de dirección, de planificación y de coordinación	Características básicas de su misión
<p>Presidente de la República</p>	<p>Debe dirigir los procesos y recursos del total conjunto de la Administración Pública. Al ser quien aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente enmarca vinculadamente el campo de acción de aquélla en su total conjunto y la responsabilidad unipersonal de sus ministros y de otros jefes por su ejecución concreta (según Ley No. 8131 de septiembre del 2001)</p>
<p>El Consejo de Gobierno</p>	<p>Debe actuar como un órgano colegiado superior –Gabinete- de obligada colaboración del Presidente para analizar problemas y asesorarlo integral y consensualmente <b>con miras a formar la máxima voluntad política central y unitaria en todo campo del desarrollo</b>, en particular en materia ambiental pues es ésta una materia que transversaliza al resto de actividades económicas y sociales del país.</p>
<p>Cada Ministro, con o sin Cartera</p>	<p>Constituye conjuntamente con el Presidente de la República, <b>el Poder Ejecutivo en exclusiva del ramo o sector</b>, lo cual significa ser rector en la materia ambiental (y en todo otro campo o ramo). Entiéndase que no puede haber órganos unipersonales o colegiados que supediten, invisibilicen o sustituyan sus competencias constitucionalmente normadas, o reglamentadas en la propia LGAP. <b>Tales órganos colegiados sólo pueden ser aceptados en un carácter de apoyo, asesoramiento o para la deliberación y concertación</b> más amplia posible de las materias en manos de los Ministros respectivos.</p>
<p>Consejos superiores de coordinación intersectorial (Ej.: Consejo Social, Consejo Económico; Consejo Nacional Ambiental, Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, u otros)</p>	<p>Deben ser vistos como órganos colegiados operando <b>preferiblemente con ministros como rectores de sector</b>, y desplegando solo una actividad auxiliar en apoyo del Consejo de Gobierno para analizar y articular mejor los aportes de tales ministros en materia social, económica o ambiental. <b>No pueden acordar ni tomar decisiones, menos emitir directrices. Deben operar en respaldo adicional de cada ministro rector de sector</b>. Aun aquellos normados por Ley, no tienen en ningún caso las potestades que la CP y la LGAP asignan al Poder Ejecutivo como tal, inclusive para emitir directrices e intervenir y sancionar con la remoción sin responsabilidad para el Estado, a juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices.</p>
<p>Consejos propiamente sectoriales (Ej.: Consejo Nacional Sectorial Agropecuario, de Salud, de Vivienda, de Turismo; el necesario y eventual Consejo Nacional Sectorial de Ambiente y</p>	<p>Se trata de mecanismos que permitirían al Ministro rector de sector, contar con la colaboración constante y continua de los Presidentes Ejecutivos de entes autónomos y de otros jefes superiores ubicados en su sector, hacia la</p>

Energía, etc.)	<p>identificación deseablemente concertada de problemas y soluciones. Tienen que vislumbrarse aquí unidades técnicas de carácter sectorial para el apoyo ilustrado del Ministro rector (tipo SEPSA), y otros órganos de articulación interinstitucional, en el mejor espíritu y letra del esquema de sectorialización promovido por MIDEPLAN desde 1976 aunque Decretado por primera vez en 1979. En el caso de derechos de niños y adolescentes, por ejemplo, el Código de Niñez y Adolescencia de 1998 entroniza un Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con presencia de todos los jefes de ministerios y entes autónomos que tienen mandatos expresos en dicho Código, y aglutina también a representantes de la sociedad civil, de sindicatos y empresarios, pues se trata de un órgano colegiado deliberativo y concertador así definido por dicha Ley. No se dilucida en este marco legal, sin embargo, quién “manda” o dirige la política en su conjunto unitario, y más bien establece respeto por las competencias legales de cada ente constitutivo del Consejo. Ello, aunque legalmente ingenioso, ha sido causa constante de fricciones e ineficacias entre el PANI y todos los demás entes y ministerios involucrados (algo muy parecido a lo que sucedería en materia ambiental si se activara plenamente un órgano como el Consejo Nacional Ambiental). Hay, sin embargo, alternativas “modelísticas” que aquí mismo presentamos.</p>
Comisiones concertadoras con la sociedad civil y con los empresarios en cada sector de actividad	<p>También en el esquema de MIDEPLAN sobre “sectorialización” vigente aunque inaplicado como hemos dicho atrás, se establecen “comisiones consultivas” integradas por los distintos representantes de los grupos de interés más representativos de cada sector de actividad para ser consultados mes a mes, y no casuísticamente, por el Ministro rector de sector y poder propiciar así la concertación de políticas que vienen de “arriba” o bien de iniciativas que vienen de tales grupos y que el Gobierno podrá luego validar o hacer suyas.</p>
Consejos Regionales de Desarrollo Otros órganos regionales, cantonales, distritales y comunitarios	<p>La regionalización administrativa y geográfica impulsada también por MIDEPLAN desde 1976, establecía con claridad que la región debía de adquirir su propia fisonomía de desarrollo integral y autocontenido, para lo cual los Consejos Regionales de Desarrollo constituyeron mecanismos multitudinarios muy dinámicos y concertadores de todas las fuerzas sociales, municipales e institucionales en cada región. Además, <b>estableció una división territorial que buscó superar las abigarradas e ineficaces divisiones de provincias, con sedes</b> que debían actuar como <i>polos de desarrollo</i> y <i>sitios de convergencia</i> de las direcciones regionales de ministerios y entes autónomos para sus interacciones interinstitucionales y con el resto de organismos municipales y</p>

	<p>asociaciones civiles y empresariales de cada región. La estructura superior de tales Consejos reflejaba, a nivel de su “asamblea general” y de órganos técnicos operativos, el concurso de los mismos “sectores nacionales” pero en su configuración desconcentrada en el territorio (con los Directores Regionales de ministerios y entes autónomos), más las mismas “comisiones consultivas” que permitían una articulación constante con los principales grupos de interés no estatales en cada región, lográndose de maneras bastante aceptables la concertación de esa visión unitaria regional, y basado en ésta, las más específicas visiones sectoriales pero al interior de cada región. <b>Los planes de desarrollo regional</b>, por su lado, están llamados a ser el instrumento integrador de esa definición “global” y sectorial en cada región. Se lograba así, y no se perdía, la mejor articulación posible de intereses macro, meso y micro en cuanto al desarrollo unitario del país, así como en sus desagregaciones regionales en el territorio. Lo mismo debe y puede lograrse hoy mismo en todo campo de actividad, en particular en éste de ambiente y en el de lucha contra la pobreza, pues en ausencia de mecanismos articuladores y aglutinadores como éstos, seguirán prevaleciendo los intereses e iniciativas compartimentalizados de instituciones, de especialistas y de grupos de interés, tal y como nuestra histórica cultura política ha propiciado durante toda una vida. <b>El planteamiento que en este documento se ofrece, busca revertir esta tendencia y posibilitar un desarrollo sostenible más viable y efectivo.</b></p>
--	---

- En la misma tesitura anteriormente desarrollada, la concepción de contenido de la materia ambiental propiamente podemos sustentarla en la excelente y visionaria **Ley Orgánica del Ambiente**. Veamos los conceptos en ella contenidos que a nuestro juicio deben constituir los ejes estratégicos hegemónicos e instrumentales para dilucidar el recurrente problema de falta de una definición y visión integral, integrada y unitaria en la materia, **pero aplicándoles nuestro criterio clasificador de “especificidad”** de los contenidos y ámbitos de proyección e impacto deseable de cada “tipo de enunciado de política” en dicha LOA, ya que **es éste el parámetro que nos permitirá dilucidar cuál definición de materias ambientales contiene a cuáles**, ya que la Ley no es clara en esto, y representa así un defecto de diseño que genera confusión. Por su lado, entiéndase que la materia ambiental aquí desarrollada debe constituir uno de aquellos cuatro ejes o áreas objeto de elaboración de fondo en el Plan Nacional de Desarrollo, en el espíritu del “banco de tres patas y su asiento” referido en la Introducción de este trabajo. Buscamos así, contribuir a aclarar convincentemente esa confusión:

El esquema y variables que visualizamos en su jerarquización normativa y conceptual, es el siguiente:

Ejes que sustentan la caracterización planteada	<b>Definiciones de ejes estratégicos e instrumentales en materia ambiental</b> (a elaborar globalmente en el Plan Nacional de Desarrollo y en detalle en el respectivo Plan Sectorial Ambiental)	
Eje I		<p>El Plan Nacional de Desarrollo debe definir o enmarcar como uno de sus ejes fundamentales para el desarrollo del país, la definición formal gubernativa de la política nacional de, o para el,</p> <p><b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS,</b></p> <p>la cual debe ser –entiéndase sin lugar a dudas- la <b>categoría mayor y envolvente en materia ambiental y con respecto a los aspectos económicos y sociales del desarrollo;</b> debe a la vez ser su definición superior, responsabilidad estricta del Ministro del Ambiente y Energía en consulta o conjuntamente con el Presidente de la República, y lógicamente aplicando la dosis de aportes y negociación concertadora con sus distintos colegas ministros de todo otro sector y demás jerarcas superiores del suyo propio. Esto exige reconocer las definiciones o caracterizaciones “modelísticas” o prospectivas más globales y determinativas en la materia (de las cuales ejemplificamos abajo, en Sección III), según sus necesarias proyecciones o impactos deseados en los ámbitos nacional, regional, cantonal, y de asentamientos humanos propiamente.</p>
Eje II		<p>Definido lo anterior, corresponde de inmediato definir la <i>política subordinada</i> de</p> <p><b>PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS</b></p> <p>la cual consideramos de una especificidad o detalle mayor con respecto a la anterior. Esta política así como la enunciada en el Eje I, deben complementarse a su vez para llegar a ser operativas en el contexto de la realidad ambiental y socioeconómica del país, con la definición articulada de parámetros básicos en las áreas que se enuncian de seguido y que a su vez exigen un mayor nivel de especificidad.</p>
Eje III		<p>Todos los siguientes factores, elementos o áreas constitutivos de la unidad conceptual AMBIENTE según son definidos en la misma LOA, deben también ser objeto de una definición integral, integrada y unitaria dentro de los marcos de estrategia de política superior anteriormente enunciados, o sea en, o bajo, ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAÍS y PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS. De esta manera, se logrará la mejor definición articulada, convergente e interdisciplinaria y transversal, de la unidad conceptual AMBIENTE, y de cómo dichos <i>factores menores</i> deben contribuir convergentemente a su mayor clarificación conceptual y funcional, y cómo deben ser a su vez aplicados dentro de esa clarificación unitaria:</p> <p><b>AREAS -RECURSOS - DIVERSIDAD -REC. -AIRE-AGUA-SUELO-ENERGÍA- CONTAMI- PRODUCCION            SILVESTRES MARINOS, BIOLOGICA FOREST. NACION ECOLOGICA            HUMEDALES            Y COSTEROS</b></p>

Eje IV			<p>Lo que se define o acepta en los anteriores ejes, debe estar sujeto a una rigurosa</p> <p><b>EVALUACIÓN DEL DESARROLLO AMBIENTAL EN SU CONJUNTO Y DEL IMPACTO DE DECISIONES Y ACCIONES.</b></p>
Eje V			<p>Lo que se evalúe en términos del impacto de decisiones y acciones sobre el desarrollo ambiental del país, debe conducir a la vez al cumplimiento y aplicación de</p> <p><b>SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR.</b></p> <p>Esto, cerraría los persistentes círculos viciosos de <i>incumplimientos-impunidad-más incumplimientos</i>, que se han dado en el país en este campo, pues permitiría realimentar “HACIA ARRIBA” a los distintos decisores y a la opinión pública sobre el grado de cumplimiento de la legislación y política ambiental, por parte de todos..</p>

Veamos entonces el desarrollo más VALORATIVO y prospectivo de lo anterior con **sustento normativo** básico en la LOA, y CIERTAMENTE tomando las normas claras y vinculantes del otro conjunto de leyes sobre *dirección y planificación públicas*:

### LOS EJES DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL

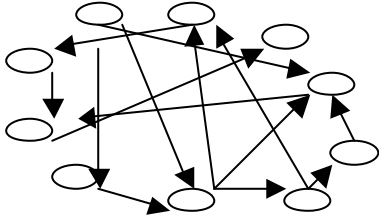
Normas y Ejes	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Art. 1	Define AMBIENTE como “el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano”	Es una definición muy global pero indicativa de la interrelación que hay que buscar en la praxis en una estrategia integral de desarrollo del país. Pone el énfasis sin duda alguna, en la simbiosis “ser humano-elementos naturales”, y esto nos debe dar un derrotero racional y holístico para su diseño “operativo”. <b>El énfasis definitorio de políticas, en consecuencia, debe ser en lo</b>

		<p><b>que no se puede hacer del todo</b> en materia económica y social para no arruinar el uso de los recursos naturales para su uso y disfrute futuro, más que en establecer lo que sí se puede hacer pues esto, en sana lógica y racionalidad política, implicaría involucrar al Ministro del Ambiente en la <b>dirección protagónica y “confiscatoria” o “usurpadora”</b> de lo económico y social en manos de otros Ministros.</p>
Art. 3	<p><b>El Gobierno</b> fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.</p>	<p><b>La clave resolutive</b> a nuestro juicio para una aplicación efectiva de toda esta Ley en su excelente normativa, es entender y aceptar por todos que <b>el concepto de Gobierno</b> aquí enunciado, debe entenderse como Poder Ejecutivo según Art. 130 de la CP y los Arts. 21 al 31 <i>De los órganos constitucionales</i> en la LGAP, y no como lo enuncia el Art. 9 de dicha CP, pues en éste se define Gobierno como formado por el Poder Legislativo, el Judicial y el mismo Ejecutivo, no siendo viable que estos tres puedan acordar la formación unitaria y central de esa “voluntad nacional” que haría posible contar con un “conjunto armónico e interrelacionado de objetivos” ambientales. Es decir, se trata de <b>Gobierno como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo</b>, que es el órgano gubernativo que en la CP y en la LGAP adquiere las competencias para “fijar” conjuntos armónicos e interrelacionados de objetivos en todo campo de actividad, y a nivel global y articulado. <b>Tales objetivos los proponemos abajo en su definición medular bajo un diseño que creemos inexistente al día de</b></p>

		<p>hoy, con sustento también en las muy ricas normas dispuestas –aunque no de manera muy articulada- en esta Ley Orgánica del Ambiente.</p>
<p>Eje I (sustentado en Arts. 28, 29, 30 y 31 de LOA)</p>	<p style="text-align: center;"><b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS</b></p> <p>La Ley Orgánica del Ambiente proporciona en su Art. 28, una excelente definición de mayor alcance resolutivo inclusive que la proporcionada en la Ley de Planificación Urbana: <i>es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.</i></p>	<p>Paralelamente a lo dicho en el recuadro de arriba, reiteramos que cuando en la LOA hay una referencia al Estado como tal, es preciso comprender que uno de los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado es el Poder Ejecutivo, y que éste debe asumir su prerrogativa y responsabilidad en primera instancia, en la definición dinámica y complementaria a cualquier marco legal existente de políticas nacionales que resultan vinculantes para todo otro ente público e indirectamente –según el caso- para las municipalidades. Ciertamente, sabemos que corresponde al Poder Legislativo crear nueva legislación vinculante para el Poder Ejecutivo y para todos en todo campo; igualmente debemos entender que las municipalidades no pueden dictar <i>políticas nacionales, sino cantonales</i> y supeditadas en gran medida a las nacionales. <b>La definición que esta Ley proporciona de la materia ambiental, la consideramos suficiente y concreta para entender sus implicaciones de contenido y proyección como política nacional que ha de determinar hegemónicamente, dentro de una política de desarrollo integral del país a ser definida en el Plan Nacional de Desarrollo, los espacios para la política social y la económica, así como en su dimensión más específica en los ámbitos</b></p>



		<p><b>regional o provincial, cantonal, distrital y de asentamientos humanos concretos.</b> A esto dedicamos análisis, abajo.</p>
<p>Eje II (sustentado en Arts. 25, 26 y 27 de la LOA)</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS</b></p> <p>Se trata aquí de dejar sentada la interpretación clara de que aunque en la LOA este “eje” y conjunto de artículos vienen ubicados antes de los indicados en el cuadro anterior, creemos estar en presencia de categorías analíticas de “política pública” de distinto nivel de especificidad, donde esta categoría presente constituye una de un mayor nivel de especificidad o detalle que la de “ordenamiento territorial”, y más bien sujeta a lo que se defina en ésta en cuanto al <b>“todo unitario” de una política ambiental integral. Dice:</b> <i>La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25).</i></p>	<p>Interpretamos que el concepto de “autoridad competente” debe dilucidarse, primero con sustento en lo que la CP y la LGAP consignan sobre la figura del Poder Ejecutivo en tratándose de definiciones de política de índole nacional pero de un inexorable impacto a nivel comunitario más que distrital, cantonal o regional –aunque tiene que pasar por desagregaciones en éstos-, y en todo caso enmarcada en la <i>política mayor</i> de ordenamiento territorial según definido éste en la misma LOA. Por otro lado, la intencionalidad en esta Ley no es de salud pública como tal, sino de ambiente. Además, corresponde a la SETENA creada por la misma Ley, la evaluación de impacto ambiental de los factores que son taxativamente enunciados en los Arts. 26 y 27 subsiguientes al anterior, y SETENA es una dependencia del MINAE. La direccionalidad de estas políticas de “salud integral” corresponde, a nuestro juicio, a la “autoridad competente” en materia ambiental, o sea al Ministro del Ambiente y Energía, no al Ministro de Salud, sin menoscabo de que ambos realicen la articulación más racional de intereses sea a nivel bilateral, o en el seno del eventual Consejo Sectorial de Ambiente y Energía, o del Consejo Social, o del Consejo de Gobierno. O, directamente con el Presidente de la República y el arbitraje de MIDEPLAN.</p>

<p>Eje III (sustentado en Capítulos VII al XVI de la LOA)</p>	<p><b>AREAS -RECURSOS –DIV. –REC. –AIRE-AGUA-SUELO-ENER- CONTA- PRODUCC. SILVES- MARINOS, BIOL. FOR. GIA MINAC. ECOLOG. TRES COSTEROS Y HUMED.</b></p> <p>Estas áreas constituyen, a nuestro juicio, los “campos” que HACEN POSIBLE CONCRETAR en el plano “operativo” de la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales y ambientales, el concepto unitario e integral de AMBIENTE según la definición en Art. 1 de la LOA ofrecido arriba. De esta manera, se satisfaría la necesidad nacional de contar con una definición que imponga una visión única y autocontenida sobre todos los individuos, grupos e instituciones que hoy fragmentan tan espontánea y fácilmente la noción de AMBIENTE y la praxis legal y política-institucional precisamente dedicándole atención prioritaria unilateral a cada uno de esos campos aquí referidos.</p> <p>El CUIDADO METODOLOGICO está en incurrir en una definición de cada componente que asegure su explícita asociación técnica o sustantiva con los demás componentes, en una especie de ejercicio de “tender puentes” que permita a quienquiera que se posicione en uno de ellos, pasar fácilmente a cualquiera de los demás sin tener que “estar regresando” a aquél del que partió para “seguir” hacia los otros. De esta manera, sostenemos, se resolverán los problemas técnicos y de comunicación que hoy distinguen a las diversas disciplinas u ópticas de los distintos especialistas asociados a cada campo. Una expresión gráfica de lo anterior, sería:</p> 	<p>La LOA, al incursionar en su rico articulado en el tratamiento definitorio de cada una de estas áreas, <b>busca esta articulación epistemológica pero no lo concreta, aunque sienta bases para ello;</b> es así como <b>estaríamos cerca de lograrlo de manera novedosa y realmente visionaria,</b> si aceptamos que el marco global y unificador de estos conceptos o campos unilaterales, lo constituyen <b>los dos ejes ordenadores hegemónicos</b> que la misma LOA define y que nosotros enunciamos con esta intención jerarquizadora y englobante, como Ejes I y II.</p> <p><b>Abajo proporcionaremos una clara articulación de objetivos, instrumentos e indicadores de logro y de gestión, siempre a partir de esta LOA</b> y aplicando los aspectos convergentes de las otras Leyes generales citadas arriba.</p>
	<p>PROCEDE PLANTEAR EN ESTE PUNTO QUE EL <b>CIRCULO VICIOSO</b> CONSTITUIDO HASTA NUESTROS DÍAS POR LA AMBIGÜEDAD DE QUIÉN DEBE EJERCER COMO AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA AMBIENTAL, QUÉ CONCEPTOS SUBSUMEN A CUÁLES EN ESTA MATERIA, Y QUE PENALIZACIONES SE DEBEN PRACTICAR A QUIENES NO ASUMAN SUS RESPONSABILIDADES Y NO RINDAN CUENTAS COMO</p>	

	<p>DEBEN, PODREMOS CONVERTIRLO EN UN <b>CIRCULO VIRTUOSO</b> EFICAZ DE LOS PROCESOS PUBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL, de acuerdo a lo que de inmediato planteamos en los siguientes Ejes IV y V.</p>	
<p>Eje IV (sustentado en Cap. XVII de LOA; y en varios de los Arts. vistos de la Ley No. 8131 referida arriba)</p>	<p style="text-align: center;"><b>EVALUACIÓN DEL DESARROLLO E IMPACTO AMBIENTAL</b></p> <p>Este concepto es fundamental para cerrar parte importante del “círculo vicioso” de incumplimientos e impunidad que se viene dando en Costa Rica en materia ambiental y de ejercicio desordenado del poder político superior por todo Gobierno. Si no hay evaluación de impacto, no hay posibilidad de establecer parámetros para aprobar o para sancionar. La <i>rendición de cuentas</i> así como la <i>exigencia de cuentas</i>, son tenues en Costa Rica pues los marcos legales que las establecen con meridiana claridad –las leyes generales arriba señaladas y la misma CP- han sido incumplidos de múltiples formas y no ha habido sanciones claramente establecidas contra gobernantes y jerarcas públicos en general, SALVO AHORA EN LA LEY No. 8131 del 2001.</p>	<p>En materia sustantiva o ambiental propiamente, las normas en la LOA claramente establecen la condicionalidad de la evaluación de impacto en materia ambiental, y en consecuencia el Gobierno a través de la SETENA estaría en condiciones de asegurar que todos los ejes estratégicos e instrumentales aquí señalados y que tienen contenido concreto en la propia LOA, sean adecuadamente evaluados para autorizar acciones o para establecer responsabilidades. <b>Resulta obvio que la SETENA debe contar entre sus marcos referenciales superiores e infaltables para evaluar ese <i>impacto ambiental</i> de manera técnica y racional, y con sentido plenamente articulado y coherente, con los marcos de política superior señalados en los Ejes I, II y III.</b></p> <p>En cuanto a las competencias y procesos de dirección y planificación, <b>la misma Contraloría General de la República está llamada a exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento pleno de la Ley No. 8131 en cuanto al PND a través del cumplimiento con los objetivos y metas de éste por parte de los PAO y presupuestos anuales</b>, ya sea autorizando previamente éstos para el año siguiente, o evaluando y reportando a la Asamblea Legislativa cada marzo el impacto de aquellos en el desarrollo del país según el Plan Nacional imperante -dentro de</p>

		<p>un nuevo concepto de evaluación expost paralela a la liquidación de los presupuestos, que dicha Ley No. 8131 entroniza. A esto dedicamos análisis prospectivo más abajo.</p> <p>Pero, el Gobierno no puede dejar en manos de la CGR su propia evaluación en ésta y otras materias. El MINAE debe apoyar en esto al Ministro, e igual debe hacerlo el equipo técnico o secretaría sectorial de planificación de que hablamos abajo en Sección III, y MIDEPLAN en cuanto a apoyo externo del Ministro y para apoyo al propio Presidente en cuanto a seguimiento y evaluación del PND.</p>
<p>Eje V (sustentado en Caps. XIX, XX y XXI de LOA; y en Título X de Ley No. 8131)</p>	<p style="text-align: center;"><b>SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR</b></p> <p>La inminencia de sanciones legalmente establecidas a individuos concretos, sea por incumplimientos normativos en materia ambiental según la LOA y las demás leyes específicas sobre cada campo particular enmarcado en aquélla, sea por incumplimientos políticos y gerenciales de las leyes sobre dirección, planificación y presupuesto, constituye el <i>factor determinativo</i> que puede producir la inflexión definitiva en el círculo vicioso de incumplimientos e impunidad, al menos en materia ambiental. <b>Estamos ante una extraordinaria circunstancia histórica que obliga –y motiva en nuestro caso- al reconocimiento nacional de cómo estas Leyes referidas en materia ambiental y de dirección, planificación y presupuesto, admiten esa interpretación y aplicación articulada y convergente sin dejar lugar a dudas de que Costa Rica ya cuenta al día de hoy con un marco legal superior</b> que permitirá superar la barrera del inmovilismo, la desidia y la falta de transparencia en los procesos públicos y privados que determinan la calidad de nuestro desarrollo sostenible.</p>	<p>Si: <b>a)</b> quien busca realizar proyectos de alguna naturaleza que afecten el “ambiente” en las formas legalmente normadas, incumple de previo o en la ejecución del proyecto o actividad y enfrenta sanciones sea de impedimento de inicio de éstas o de suspensión o cancelación de las mismas, y si <b>b)</b> quienes tienen competencias decisorias claras y concretas, cada quien en su ámbito de responsabilidad, en la definición de políticas y en la vigilancia específica de su ejecución, tienen que dar cuentas claras y concretas y no las da y por ello deben enfrentar sanciones severas por incumplir proyectos y programas presupuestados, u objetivos y metas del PND, o incurrir en omisión de decisiones y directrices oportunas, sostenemos entonces que <b>c)</b> el país podrá ver el sol claro en materia de convertir ese círculo vicioso referido, en un círculo virtuoso en el que el “desarrollo sostenible” será finalmente una realidad</p>

		nacional, al menos con el impacto favorable que ello significará en el contexto de la micro realidad de Costa Rica con respecto al resto del mundo.
	SOSTENEMOS QUE DE ACEPTARSE Y ORDENARSE LOS PROCESOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL DE ACUERDO A LAS VARIABLES Y PAUTAS PREVIAMENTE ENUNCIADAS, EL PAÍS RESOLVERÁ LAS HISTÓRICAS OMISIONES EN QUE FRECUENTEMENTE HAN INCURRIDO EXPERTOS, POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS SUSTANTIVAS DE DESARROLLO, ARTICULADAMENTE CON LAS INDISPENSABLES ESTRATEGIAS DE CONDUCCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA DE LOS PROCESOS CONCOMITANTES QUE LLEVAN A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE AQUÉLLAS.	

### SECCION III: LOS TERMINOS DE REFERENCIA CLAVE PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL NACIONAL IDÓNEA Y VIABLE. APROVECHAR LA LEGALIDAD PARA EL DESARROLLO QUE EL PAÍS YA TIENE

Buscamos demostrar en este punto la bondad analítica y metodológica del concepto anteriormente visto en Sección I de “legalidad para el desarrollo”, pues con sustento en él proporcionamos una base sólida y válida para aproximarnos a un marco referencial convincente sobre los términos de una estrategia nacional ambiental. Si bien proponemos abordar en una segunda fase lo que podría ser una recomposición total del marco legal hoy disperso en materia ambiental y del MINAE como tal, elaboramos en esta Sección lo que puede ser esta estrategia en el plazo inmediato bajo los parámetros claros de la articulación del tema ambiental –no importa cuán fragmentada esté la materia producto de leyes específicas que regulan sus partes conspirando contra la visión unitaria del todo-, aplicando precisamente el marco integrador global de la Ley Orgánica del Ambiente colateralmente con las otras leyes generales que regulan los aspectos de dirección, planificación/presupuestación, control y evaluación de los procesos públicos.

Veamos de nuevo el ARTICULO 3 de la Ley Orgánica del Ambiente:

*El Gobierno fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas, instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.*

Sostenemos que ese conjunto armónico e interrelacionado de objetivos orientados a mejorar el ambiente y para manejar adecuadamente los recursos naturales, pueden surgir del mismo texto concreto y claro de la Ley Orgánica del Ambiente, sólo que adecuadamente recompuestos como lo hacemos de inmediato y según anticipamos en la Sección anterior que debe ser la necesaria identificación de los distintos niveles de especificidad y de impacto institucional y territorial de las distintas categorías o conceptos que la LOA enuncia. Con ello, se logra la armoniosidad e interrelación enunciadas en los esquemas en dicha Sección, pero que se pierde ya en la estructura temática y propositiva de la misma LOA. En adición, es fundamental incorporar en tal definición superior de objetivos lo pertinente al **factor dirección y planificación**, o sea **conducción**, como un objetivo por derecho propio “para el” desarrollo ambiental, ya que su constante omisión por todos sólo contribuye a invisibilizar los requerimientos paralelos en este campo de la “alta gerencia” política y técnica de los procesos de los que depende, en última instancia, la eficaz realización de aquellos objetivos sustantivos en materia ambiental.

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, Y CRITERIOS ORDENADORES DE LOGROS:

Hay así, al menos, cuatro grandes Objetivos Estratégicos que consideramos esenciales para garantizar un abordaje integral de la materia ambiental, así como de la concomitante conducción integral de los procesos que la distinguen. Planteamos que estos últimos no deben seguir siendo invisibilizados o, peor aún, improvisados en manos de cualquier empírico o especialista en disciplinas no administrativas o gerenciales públicas. A la vez, **los cuatro Objetivos Estratégicos que proponemos, cubren o incorporan los cinco ejes** planteados en la Sección anterior, y, repetimos, se sustentan en definiciones normativas ya disponibles en la propia LOA sólo que debidamente recompuestos o “extrapolados” por nosotros.

**Una particularidad especial que aplicamos en la identificación de tales objetivos, es la de poner énfasis en lo que son responsabilidades gubernativas claras y concretas** en cuanto al logro de cada uno, pues de esta manera se lograría personalizar la responsabilidad política superior, lo cual a nuestro juicio permitirá finalmente confrontar y superar muchas de las debilidades de nuestra “cultura política” identificadas en Sección I. ¿Por qué? Porque al personalizar así la responsabilidad política superior en el Ministro –de éste o de otros ramos-, se producirá una real transparencia y condiciones para una rendición y exigibilidad de cuentas de nuevo cuño que no dejarán dudas en nadie en cuanto a quién merece reconocimiento y quién rechazo o sanciones por no cumplir con el ejercicio efectivo de su liderazgo superior. **Si esto se logra entender y consolidar, estaremos en vías de superar algunos de los peores rasgos de nuestra inhabilitante cultura política.**

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

- El Gobierno, a través del Ministro del Ambiente y Energía y con el debido y obligado soporte institucional del MINAE y de los restantes Ministros y sus Carteras, así como con la más activa colaboración de la sociedad civil, propiciará una clara situación nacional en la que se logrará la armonía entre el ser humano y su medio definiendo y ejecutando, y haciendo cumplir, **políticas nacionales de ordenamiento territorial** tendientes a regular y promover la delimitación más equilibrada posible de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, que aseguren el aprovechamiento más racional posible de los recursos naturales y la conservación del ambiente sin limitar las opciones de las generaciones futuras.

1.1 Se aplicarán vinculantemente los siguientes criterios ordenadores para hacer operativo dicho Objetivo Estratégico, en el sentido de que el Ministro referido deberá tomar o propiciar, y lograr, **decisiones y acciones específicas** que contemplen lo siguiente (*Nota:* pueden estos mismos criterios, operativamente, ser considerados también como base para la eventual definición de Objetivos Específicos y Metas en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo o del eventual plan sectorial de ambiente y energía, y “amarrar” de esta manera esa vinculación nacional-sectorial mayor en materia de ambiente y energía):

- a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio bajo un claro criterio de promover el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades mediante el uso intensivo del espacio urbano con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura;
- b) Las proyecciones de población y recursos;
- c) Las consideraciones ecológicas, productivas y de carga de los ecosistemas más adecuadas para disponer de los recursos naturales, renovables y no renovables, y delimitar de esta manera las actividades económicas más pertinentes, utilizar la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias;
- d) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente;
- e) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
- f) La diversidad del paisaje;
- g) La infraestructura existente.

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

- El Gobierno, a través del Ministro del Ambiente y Energía, igualmente liderará y propiciará con el concurso obligado del Ministro de Salud y otros, una situación nacional en la que se logre de manera permanente la adopción de las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral **en el contexto de una protección y mejoramiento también integrales del ambiente en asentamientos humanos.**

2.1 Deberá también dicho Ministro asegurar que se apliquen en la consecución de este Objetivo Estratégico, *decisiones y acciones específicas que contemplen* los siguientes criterios ordenadores:

- a) Promover la investigación científica permanente en materia de epidemiología ambiental;
- b) Velar por el control, la prevención y difusión de los factores físicos, químicos, biológicos y sociales que afecten el bienestar físico, psíquico y social de la población y el equilibrio ambiental;
- c) Propiciar el establecimiento de áreas verdes comunales y de recreación, necesarias para el disfrute sano y espiritual de los residentes en los asentamientos humanos;
- d) Proteger y mejorar el ambiente humano mediante una planificación y un control integrales en materia de edificaciones, centros de trabajo, sustancias tóxicas o peligrosas y desechos en general, productos y materias que entren en contacto directo con el cuerpo humano, fauna nociva para el hombre, actividades o factores sociales inadecuados para el desenvolvimiento humano.



### 3. Objetivo para la mejor delimitación posible de “subáreas” ambientales y de cada ecosistema.

- El Ministro del Ambiente y Energía propiciará una situación nacional permanente que se caracterice por la armonía de procesos y resultados pretendidos **de cada subárea y ecosistema** que atiendan o se sustenten en los más esenciales y articulados o armónicos criterios de aprovechamiento y conservación de, y entre: *áreas silvestres; recursos marinos, humedales y costeros; diversidad biológica; recursos forestales; el aire; el agua; el suelo; la energía como tal y la contaminación* de todo tipo.

3.1 Deberá también dicho Ministro asegurar que se apliquen en la consecución de este Objetivo Estratégico, *decisiones y acciones específicas que contemplen* los siguientes criterios ordenadores adecuadamente enriquecidos con el aporte de sus demás colegas Ministros que tengan mandatos y obligaciones en estos campos o subáreas de actividad ambiental (*Nota: téngase en mente la aplicación de detalle de los criterios articuladores ofrecidos en Sección II en lo pertinente al Eje III y al esquema de interrelaciones intrínsecas que hay que propiciar o tener claras en la definición y manejo operativo de estas subáreas, tanto entre todas ellas como entre cada dos o subgrupos de ellas*):

- a) La conservación de los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos fomentando la activa participación de las comunidades vecinas; promover la investigación científica y el desarrollo de tecnologías que permitan el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales del país; proteger y mejorar en sus ámbitos de cobertura protegidos las zonas acuíferas y cuencas hidrográficas, así como proteger los entornos naturales y paisajísticos de importancia para la cultura y la identidad nacional;
- b) El ordenamiento y manejo, para prevenir y combatir la contaminación o la degradación, de las áreas marinas, costeras y humedales, estén protegidas o no por las leyes que rijan esta materia;
- c) Proteger y conservar la diversidad de las especies, la diversidad genética en el territorio nacional y la vigilancia de las zonas de reproducción; integrar el manejo de la diversidad biológica a la planificación de cualquier actividad relativa a los elementos del ambiente; proteger y desarrollar técnicas reproductoras de especies endémicas para recuperar su estabilidad poblacional; usar la investigación y monitoria para definir estrategias y programas de protección y manejo de los hábitat o las especies; promoción de estaciones biológicas, y la reproducción controlada de especies silvestres con fines científicos, sociales y económicos;
- d) Recurso forestal (*sin contenido* en nuestra versión o copia del texto de la Ley);
- e) Fijar y hacer cumplir los estándares que aseguren la calidad del aire en todo el territorio nacional a niveles permisibles fijados por las normas correspondientes; reducir y controlar las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles, de contaminantes atmosféricos, particularmente los gases de efecto invernadero y los que afecten la capa de ozono;

- f) Proteger, conservar y, en lo posible, recuperar los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico, igual que proteger los ecosistemas que permiten regular el régimen hídrico, manteniendo el equilibrio del sistema agua a través de la protección de cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas;
- g) Proteger la relación adecuada entre el uso potencial y la capacidad económica del suelo y el subsuelo con miras a aprovecharlo al máximo posible sin minar su uso futuro; controlar prácticas que favorecen la erosión y otras formas de degradación; promover al máximo las prácticas u obras de conservación de suelos y aguas que prevengan el deterioro del suelo;
- h) Dictar las medidas que favorezcan la investigación, la exploración, la explotación y el desarrollo de los recursos energéticos, sobre todo evaluando y promoviendo la exploración y explotación de fuentes alternativas de energía, renovables y ambientalmente sanas; propiciar el aprovechamiento de tales recursos en forma racional y eficiente, de tal forma que se conserve y proteja el ambiente y propicien en conjunto un desarrollo económico sostenible;
- i) Prevenir y controlar la contaminación del ambiente estableciendo y operando servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental, para la conservación de cuencas hidrográficas y del suelo, tales como el abastecimiento de agua para consumo humano, la disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales, la recolección y el manejo de desechos, el control de contaminación atmosférica, el control de contaminación sónica, el control de sustancias químicas y radiactivas;
- j) Promover los criterios, articuladamente con los anteriores, que permitan el desarrollo más agresivo y masivo de la agricultura ecológica u orgánica como actividad complementaria a la agricultura y la agroindustria tradicional, impulsando la investigación científica y transferencia de tecnología para que haya un adecuado desarrollo de aquella por la vía privada, buscando detener las consecuencias en el mal uso de los agroquímicos, la contaminación ambiental y el deterioro de los recursos ecológicos.

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

- El Gobierno organizará y ejercerá de la manera más racional y jerarquizada según las fuentes del ordenamiento legal existente tanto ambiental como en dirección y planificación públicas, los mecanismos que permitirán el mejor ejercicio superior y delegado del poder institucional para lograr los anteriores objetivos, aplicando rigurosamente los conceptos e instrumentos que sobre **evaluación del impacto ambiental y sobre evaluación del cumplimiento de ese mismo ordenamiento político superior** esas leyes proporcionan para dirigir con transparencia y para rendir cuentas estrictas sobre el desempeño de todos los responsables de decisiones y acciones institucionales de acuerdo a los objetivos arriba enunciados.

4.1 Para sustentar lo anterior, el **Gobierno aplicará consistentemente la clara noción de dirección gubernativa superior y de rendición de cuentas** con sustento en la Constitución Política, en la Ley General de la Administración Pública y en la misma Ley Orgánica del Ambiente, articuladamente con las concomitantes nociones superiores de planificación en la Ley de Planificación Nacional, de administración financiera, programación presupuestaria y responsabilidad administrativa en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y de ordenamiento territorial en la Ley de Planificación Urbana y en el Código Municipal propiamente, así como en la misma LOA.

## **CARACTERIZACIÓN DE LAS CONCRETAS POTESTADES Y PROCESOS SUPERIORES EN DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICAS, A APLICAR EN MATERIA AMBIENTAL:**

### **1. La naturaleza de la estrategia nacional ambiental, y la evaluación de su *impacto integral*.**

La estrategia nacional en desarrollo ambiental aquí sugerida, deberá constituir el marco de referencia superior para la regulación de la conducta humana, individual o colectiva, y de la actividad pública o privada respecto del ambiente, así como de las relaciones y las acciones que surjan del aprovechamiento y la conservación ambiental, para lo cual el Ministro del Ambiente y Energía asegurará y liderará:

- a) la elaboración de una estrategia o plan que ponga orden conceptual y esté por sobre –integrando plenamente bajo una visión unitaria- las hoy existentes “estrategias” particulares de áreas subordinadas, en el espíritu sugerido en el Objetivo Estratégico 3.
- b) la realización de una actividad permanente de control y evaluación de impacto ambiental que permita prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente en el contexto de la Ley Orgánica del Ambiente y de esta eventual estrategia nacional, y que permitan a la vez
- c) establecer las responsabilidades suyas personales y de todo otro jerarca superior en la rendición de cuentas sobre procesos y resultados producto del ejercicio de su propio liderazgo político superior en este campo de actividad.

### **2. Entender y aceptar la rectoría política indiscutible del Ministro, no del Ministerio.**

El Ministro del Ambiente y Energía debe ser quien conjuntamente con el Presidente de la República y en todo caso en constante consulta con él, defina por medio de esta estrategia y posteriormente vía lineamientos a otros Ministros y directrices a entes autónomos según corresponda y según lo norma la Ley General de la Administración Pública, la forma exacta en que deberán todos canalizar las decisiones y acciones específicas destinadas al cumplimiento de la estrategia nacional ambiental, una vez oficializada. Debe aceptarse que **no debe, no puede y no conviene que sea el MINAE el “órgano rector”**, como erradamente se asume en círculos técnicos nacionales y como enuncia el mismo

Reglamento General del MINAE según Decreto Ejecutivo No. 30077-MINAE de diciembre del 2001 en su Artículo 2.

**Esta percepción errada –incluso en manos de abogados que la avalan- ha hecho y hace una gran diferencia política, institucional y fáctica en la valoración de quién debe dirigir y asumir la responsabilidad plena por el éxito o fracaso del país en materia ambiental, como veremos en el resto del documento. Con tal estado de incertidumbre o ambigüedad, el país no gana absolutamente nada.**

### **3. Colaboración obligada de todo otro Ministro y jerarca.**

Para ello, el Ministro del Ambiente establecerá con el total apoyo del Presidente y con el concurso obligado de los demás Ministros, las normas y procedimientos para formular y ejecutar la estrategia nacional del ambiente y sus cambios o ajustes sobre la marcha y en el contexto también vinculante del Plan Nacional de Desarrollo vigente –al cual dicho Ministro deberá haber aportado en todo caso la estrategia ambiental que le corresponde en tal contexto nacional, tal y como se planteó en la Sección II-, así como indicará quiénes serían en cada caso los responsables unipersonales o colegiados de acuerdo a las **competencias subordinadas** que se les definen a tantos otros actores y órganos en la misma Ley Orgánica del Ambiente y en toda otra Ley pertinente a materias ambientales.

Tal ordenamiento por parte del Ministro rector permitirá lograr la articulación unitaria y la funcionalidad de esas políticas bajo el liderazgo movilizador unipersonal del Poder Ejecutivo del ramo, **superándose así la dispersión política e institucional producto de tantos órganos y mecanismos** normados en tantas leyes que hoy regulan la materia de maneras tan fragmentadas, y que no funcionan en la praxis o funcionan de maneras totalmente divorciadas sin que la presencia misma en ellos del Ministro o de representantes menores del MINAE como tal, produzcan el indispensable efecto “agregativo” o articulador de esfuerzos hacia una estrategia y acción común o unitaria.

### **4. Sustento legal de dicha rectoría superior.**

Lo anterior implica entender que el Ministro referido ejercerá la rectoría o dirección política superior del desarrollo ambiental conjuntamente con el Presidente de la República, en los términos y ámbitos claramente definidos en el Art. 3 de la Ley Orgánica del Ambiente y con pleno sustento en la Constitución Política, Arts. 130; 140, incisos 3 y 8; 149.6; 188 y 189, así como en la Ley General de la Administración Pública, Arts. 27.1, 98, 99 y 100, y en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (véanse artículos precisos en Anexo 1). No hay convenio o tratado internacional, aclaramos aún más, que pueda decidir por el país y por sobre la Constitución misma, quién debe asumir la dirección política superior de los procesos político-institucionales que determinan el grado de desarrollo del país. **Es éste, un tema que reside aún en la soberanía de la Nación según su Constitución Política.**

## 5. Competencias del Ministro como rector de sector o de la actividad ambiental.

En el aún válido espíritu y letra del Decreto Ejecutivo del *Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial* No. 14184-PLAN de enero de 1983, Decreto que reglamenta aspectos de dirección y coordinación de la Ley General de la Administración Pública así como aspectos de planificación definidos en la Ley de Planificación Nacional, el Ministro del Ambiente y Energía debería tener y ejercer las siguientes competencias indelegables (Art. 12):

- a) Definir en conjunto con el Presidente de la República la política de Gobierno para su Sector;
- b) Dirigir y coordinar el Sector, tanto a nivel nacional como regional, haciendo comunicación formal de sus decisiones a los Consejos Regionales de Desarrollo y a los coordinadores sectoriales en cada región;<sup>21</sup>
- c) Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo Nacional Sectorial de su ramo, así como tomar juramento a sus miembros;
- d) Aprobar el presupuesto, nombrar y remover al Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial, previa consulta al Consejo Nacional Sectorial;
- e) Nombrar comisiones de trabajo con participación pública o privada que coadyuven al mejor funcionamiento del sector;
- f) Aprobar el respectivo Plan o Programa Sectorial de Gobierno y elevarlo a conocimiento de los respectivos Consejos Nacionales de ministros rectores;
- g) Velar porque los lineamientos y directrices de la Autoridad Presupuestaria, y la aprobación por parte de ésta de los presupuestos de los entes del sector, acojan y se enmarquen en los lineamientos y directrices de política sectorial pertinentes;
- h) Participar en los Consejos Económico y Social y coordinar o acordar en este nivel aspectos básicos del sector que requieran de dilucidación en relación con otros sectores;

---

<sup>21</sup> Tales Consejos Regionales tuvieron y tienen sustento –pues está todavía vigente- en el Decreto Ejecutivo del *Subsistema de Dirección y Planificación Regional* también de MIDEPLAN, en su versión de 1991. A pesar de que desaparecieron a fines de la Administración Calderón Fournier (1990-94), el Programa del PUSC de la pasada campaña electoral, que ha de dar sustento al Plan Nacional de Desarrollo oficial de la presente Administración, enunciaba y comprometía su reactivación. Es de esperar que en el Plan Nacional de Desarrollo anunciado a fines de octubre, se confirme la decisión y acciones necesarias para reestablecer dichos órganos participativos y concertadores de la sociedad civil en cada región conjuntamente con las municipalidades y los representantes de los distintos ministerios y entes autónomos que operan desconcentradamente en el territorio. Si ello se materializa, desde ahora planteamos la conveniencia de que esos órganos y los demás mecanismos claramente normados en dicho Decreto –inclusive las respectivas comisiones consultivas por sectores de actividad, y los sectores “desconcentrados” como tales- adquieran plena validez funcional pues sería el marco político-institucional idóneo para racionalizar de una vez por todas la manifiesta cantidad tan disímil de órganos y mecanismos de “regulación” y de “coordinación” que las distintas leyes ambientales –incluida la misma LOA- han venido a establecer, con grandes desarticulaciones producto de la fragmentación temática y conceptual que cada una ha venido a definir, pero también la fragmentación orgánica en cuanto a quién es responsable por qué cosas y quiénes deben participar en cuáles órganos o mecanismos para “coordinar” y “vigilar”, sin lograr ninguna de ambas cosas. Y, sobre todo, sin que nadie asuma la dirección integral de la materia y sus complejos procesos concomitantes ni en San José ni en tales ámbitos territoriales menores.

- i) Velar porque la organización y funcionamiento de las instituciones del sector respondan adecuadamente a los requerimientos de los objetivos sectoriales a que se alude en el Artículo 4° (del Decreto referido), así como a las directrices o disposiciones superiores en materia de política y reforma administrativa.

### **LAS IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LO ANTERIORMENTE EXPUESTO: HACIA LA NECESARIA RACIONALIZACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL UNITARIA DE DECISIONES, PROCESOS Y ORGANIZACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL:**

Hay un conjunto de consideraciones de valor estratégico pero de implicaciones y aplicaciones muy prácticas que se desprenden de lo anteriormente enunciado, y que amerita una elaboración aparte para que se tenga claro cuál es el escenario inmediato más deseable que se infiere de la presente investigación y propuesta modelística, sin violentar sino más bien aprovechar plenamente, el excelente marco legal superior y general sobre esta materia pero también sobre la materia de dirección, planificación/presupuestación, control y evaluación –y dentro de estas últimas, rendición y exigencia de cuentas claras y transparentes.

Partimos, así, de donde han llegado estudios previos que han buscado articular diagnósticos y soluciones, y los más recientes planteamientos gubernativos en el mismo Plan Nacional de Desarrollo anunciado al país el 31 de octubre.

#### **1. Pensar en términos de *dirección y planificación*, más que de *coordinación*.**

Téngase claro que en Costa Rica prevalece un Estado de Derecho en donde el principio de legalidad está sumamente arraigado y sustentado en reiterada jurisprudencia ordinaria y constitucional. **El hecho notorio de que muchos jerarcas y funcionarios públicos incumplen muchísimas normas** sin que haya consecuencias administrativas, civiles o penales como la misma Constitución Política prevé con respecto a incumplimientos del Presidente de la República y Ministros de Gobierno, **no significa que haya que permanecer ignorando esta situación calamitosa** para la buena marcha del Gobierno y, en consecuencia, para el desarrollo del país. **La Universidad de Costa Rica no puede dejar de señalar esta situación anómala y grave**, pues se da en todo otro campo de actividad, con particular fuerza por sus efectos multiplicadores en éste y en el de lucha contra la pobreza y protección de los derechos de niños, adolescentes y familias pobres.

**Todo lo anterior sería adecuadamente confrontado si se entiende** por todos en el país que los problemas en materia ambiental no se resolverán señalando y recomendando que hay que mejorar la “coordinación” entre instituciones –MINAE, MAG y MSALUD, por ejemplo-, o “estableciendo un sistema de planificación ambiental”, sino aplicando de manera vigorosa y constante **la competencia mayor y hegemónica de dirección gubernativa**, tal y como hemos planteado arriba. No es éste un mero juego de palabras. Nuestra tesis es que ello acarrea comportamientos más racionales de jefes y funcionarios, más la utilización obligada de instrumentos y mecanismos que sin duda confrontarán y modificarán los más negativos comportamientos que hoy caracterizan a nuestra burocracia pública, en modos que la simple “planificación” no logrará jamás producir por sí misma. **Además, esta competencia directiva permite entender claramente la proyección distinta y el uso de competencias e instrumentos también distintos, entre un MINAE y el Ministro como tal.** El no distinguir esto, insistimos, ha llevado al país a los grandes niveles de improvisación y desorden en la definición y ejecución de ambiciosas y bien intencionadas estrategias, políticas y programas sin que se resuelvan los problemas a los que estos están dirigidos.

**De mayores beneficios** para la marcha de los procesos ambientales en el país, **será reconocer que en sustento de dicha competencia mayor y hegemónica regulada nítidamente y sin lugar a equívocos en la Ley General de la Administración Pública**, el país, el Gobierno y los técnicos y grupos de interés que hoy operan dispersa o fragmentadamente en materia ambiental, tienen que empezar a asumir por fuerza según la Ley de Planificación Nacional pero sobre todo según la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de septiembre del año pasado, que el Gobierno y todo ente público deben obligadamente realizar una actividad de **planificación estratégica y operativa que obliga a todo Jerarca a definir planes de largo, mediano y corto plazos en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)**, y a sustentar en ellos la inexorable programación presupuestaria que cada año tanto el Gobierno Central como cada ente autónomo y municipalidades, tienen que elaborar y presentar para aprobación de órganos fiscalizadores superiores externos, a saber: la Asamblea Legislativa, y la Contraloría General de la República. **En Anexo, se puede constatar la normatividad precisa** que ya adelantamos, referida al articulado que debe ser plenamente reconocido por todos los que formulan políticas y realizan –o exigen y dependen de- acciones institucionales de todo tipo en este campo de actividad –o en cualquier otro.

**Es también crucial que se entienda y acepte que el régimen de responsabilidad que dicha Ley No. 8131 entroniza** en su Título X, compromete a todo jerarca a realmente preocuparse por hacer lo suyo pues **la Ley pone en manos de la Contraloría la aprobación o improbación de presupuestos según cumplan o no** con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y a sentar responsabilidades -ante el propio Presidente de la República o ante la Asamblea Legislativa-, de los mismos jefes que incumplan proyectos y programas presupuestados, o que “omitan decisiones y directrices oportunas”. **El hecho es que todos deberían empezar a entender que si en materia sectorial no hay directrices ministeriales –del Ministro, no del Ministerio como tal-formalmente emitidas**, deberá resultar fácil para la Contraloría –pero también para la

misma Defensoría de los Habitantes- el determinar las consecuencias lógicas o elementales de tales omisiones en la realización posterior de objetivos o metas, o de proyectos y programas.

**Cabe plantear aquí un argumento que consideramos de mucho peso político, institucional y legal: quien dirige, manda, sobre todo en el contexto público nacional; la planificación como actividad y competencia, debe darse en apoyo de quien dirige, y en todo caso en apoyo de la competencia de dirección.**

**La gran solución al problema del manejo disperso e inefectivo de lo ambiental, requiere sin duda de esa aceptación a nivel político, tecnocrático y de sociedad civil de que, primero que nada, lo que hay que lograr es dirimir quién dirige o debe dirigir en nuestro contexto político-institucional y legal. La respuesta no debe admitir dudas de ningún tipo: dirige el Gobierno, y éste se individualiza en el Poder Ejecutivo del ramo o sector, y aquí es donde cada Ministro del mismo debe asumir plenamente. No dirigen “órganos colegiados” de ningún tipo o ministerios como tales, por más que otras leyes hayan venido a enunciarlo tal y como se dijo en el análisis situacional de la problemática del país en este mismo documento.**

## **2. Revisión a fondo para recomponer la compleja e inefectiva “red” de mecanismos y órganos que existen en la actualidad en materia ambiental.**

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo hará bien en proceder a revisar rigurosamente el “tinglado” de mecanismos o “redes institucionales en materia ambiental” entronizados legalmente en el país y que han producido ese gran desorden de órganos colegiados superiores e inferiores (en San José y en cada región, y en algunos casos en cantones) que en la praxis no “mandan” o dirigen nada pues no tienen potestades decisorias, menos potestades como las que la LGAP, como hemos dicho, pone *estricta y exclusivamente* en manos del Poder Ejecutivo de cada ramo, salvo quizás los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación, pero muy restrictivamente.

El criterio de revisión que planteamos de esa “red”, corresponde a una estrategia en dos fases:

- a) **recomposición inmediata con base en un diseño integral y vía decreto ejecutivo según enunciamos más abajo, del “sector ambiente y energía”** que permita precisamente integrar y articular bajo la figura del Ministro rector de Ambiente y Energía según los términos ordenadores de los Decretos Ejecutivos referidos arriba sobre el *subsistema de dirección y planificación sectorial* así como del *subsistema de dirección y planificación regional*, los actuales órganos y mecanismos que tienen sustento en distintas leyes pero que no son superiores al “órgano constitucional superior de la Administración del Estado” como lo es cada Ministro de Gobierno, ni tienen asignadas competencias e instrumentos de dirección y planificación como los



normados en la LGAP, en la Ley de Planificación y en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. Abajo detallamos los criterios ordenadores básicos para lograr lo aquí planteado.

**Esto permitiría contar en el plazo inmediato con una manifestación de la voluntad del Presidente de la República y del Ministro del ramo ante el país,** en cuanto a lograr la necesaria unidad conceptual y articulación programática en materia ambiental mientras se procede a una recomposición legal completa, lo cual exige ir a la Asamblea Legislativa.

**En cuanto a su viabilidad política, no vemos problema alguno en lograr tal “recomposición” de órganos y mecanismos si hay voluntad política superior,** ya que el único “órgano superior” –y que no ha funcionado por años- con rango de Ley posterior a la LGAP y en el que participan el propio Presidente de la República en “primera persona” y el Ministro del Ambiente, es el Consejo Nacional Ambiental. Y, como puede constatarse fácilmente en la LOA, no es éste el órgano que pueda expresar y formalizar la más alta “voluntad política nacional” en materia ambiental, pues sus competencias son básicamente conciliatorias y asesoras. No habría problema alguno en mantenerlo funcionando inclusive como el actual Gobierno ha dispuesto en principio: una reunión dos veces al año para “aprovechar” la presencia del Presidente de la República. **Pero se debería activar paralelamente el Consejo Nacional Sectorial del Ministro rector,** según se sugiere en 3.1, abajo, para una labor más profunda y continua en la búsqueda de concertación y consensos en el campo ambiental.

**Todos los demás son órganos menores** donde también participa el Ministro del Ambiente en San José pero como “presidente de órganos colegiados”, situación que no menoscaba legalmente –aunque sí políticamente!- su estatus y autoridad de “rector político” en materia de ambiente y energía; y, están los órganos realmente menores, pues son órganos desconcentrados en el territorio sin capacidad de decisión o resolución de problemas.

**Tampoco visualizamos con ellos gran oposición social o legal si, habiendo voluntad política, se subsumen o integran dentro de un mecanismo mayor y unitario** más efectivo integralmente hablando y que refleje en cada región la composición temática y funcional unitaria e integrada del Sector como tal, en el espíritu del esquema de regionalización y sectorialización “de” MIDEPLAN referido arriba. El Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR puede asesorar con sustento y rapidez, y abajo damos pautas concretas de cómo abordar esto, al igual que ofrecemos a lo largo de los siguientes puntos un diseño esquemático que “va creciendo” en cinco niveles para que el lector pueda cotejar la propuesta narrativa con una imagen que ayuda a clarificarla mejor, y a sabiendas de la complejidad orgánica y funcional que el país experimenta sobre todo en este campo ambiental.

**Albergamos la expectativa de que al menos reconocer el fenómeno en toda su magnitud, ayudará a no seguir ignorándolo e improvisándolo** en tantos aspectos y por tantos actores públicos, sociales y empresariales llenos ciertamente de buenas intenciones pero quizás con inadecuados marcos teórico-conceptuales y metodológicos que los inhiben de identificar más cabalmente la problemática y de aportar mejores y más integradas y unitarias visiones y mecanismos de actuación.

- b) Elaboración de un diseño modelístico inmediato –o bien posterior a una experimentación con el esquema anteriormente enunciado en a)-, que sustente **una sencilla y concreta reforma a la Ley Orgánica del Ambiente a través de la cual se puedan subsanar las omisiones hoy existentes** a su interior y con respecto a las otras leyes ambientales, y sobre todo con respecto a las leyes generales que regulan la dirección, la planificación y la presupuestación de las actividades del Gobierno y sus instituciones según ha quedado claramente explicado arriba. **El modelo básico partiría, lógicamente, de los enunciados prospectivos aquí desarrollados** –arriba y más abajo aún-, pues ello garantizaría que quienes participen en él compartirían una misma visión estratégica, metodológica y política-institucional para asegurar esa “unitariedad” temática y funcional requerida en la materia.

### **3. Los criterios para la recomposición inmediata sugerida. Naturaleza de los procesos y decisiones político-institucionales en juego.**

Se trata de comprender cuáles son los procesos políticos e institucionales en juego en Costa Rica en todo campo del desarrollo del país –incluido el ambiental- para saber de qué base partir en lo que debe ser una sensata y viable recomposición de lo que es hoy día una *organización institucional y procesos* nada sistémicos.

Nuestro criterio clasificador se sustenta en el reconocimiento de los **distintos ámbitos y niveles de especificidad –detalle y cobertura territorial/institucional- que caracterizan a la política pública en distintos ámbitos en los que toman lugar procesos de desarrollo relativamente autocontenidos**. Nos referimos a los ámbitos global/nacional, regional, sectorial e institucional.

Debemos entender que hay así **un ámbito nacional/global** del desarrollo del país que corresponde al Presidente de la República dirimir –y aquí entra en juego su estilo propio: puede ser participativo y concertador; o bien, autoritativo y vertical-. El **Plan Nacional de Desarrollo** debe ser visto como la partitura que defina y articule esta dimensión del desarrollo del país a que el Presidente compromete sus mejores esfuerzos de *dirección superior*, y en ella debe aportar una definición suya sobre los aspectos más “globales” o “macro” de los ámbitos que seguidamente se enuncian y que dicho Plan debe incorporar.

Hay, así, **un segundo ámbito cual es en nuestra vieja propuesta de 1975/76, el regional o provincial**, lo cual continúa teniendo plena validez política e institucional pues se trata del ámbito territorial que permite valorar más íntegra y pragmáticamente cuál debe ser esa estrategia nacional con sustento en el aporte y potencialidades reales de cada región o

provincia, entendiendo que éstas mantienen la dimensión unitaria de desarrollo del país sólo que en ámbitos geográficos más reducidos, y con plena y activa participación de los grupos regionales más representativos de la sociedad civil y de las fuerzas empresariales, e inclusive de los mismos ministerios y entes autónomos que operan desconcentradamente en el territorio, pues sabemos que sus directores y funcionarios tienen normalmente más conocimiento de causa de los problemas regionales y de las mejores vías para resolverlos con mayor sentido de pragmatismo y de compromiso.<sup>22</sup>

Posteriormente, corresponde desagregar tal conjunto de políticas en su **ámbito sectorial**, el cual ya permite identificar y encontrar los conjuntos de instituciones públicas –ministerios y entes autónomos– que en nuestro sistema político-institucional altamente centralizado, son las llamadas en un altísimo porcentaje (por lo menos manejan un 98% del total del gasto público contra menos de un 2% del conjunto de municipalidades!) a promover el desarrollo integral del país y en consecuencia de los cantones; dichos conjuntos de instituciones, si bien no operan en todos los campos de actividad como sectores integrados en la praxis, deberían hacerlo de acuerdo al ordenamiento legal en este documento exhaustivamente develado, y al marco conceptual que OFIPLAN y después MIDEPLAN, impulsaron durante tantos años para racionalizar el ejercicio del poder político superior y delegado.

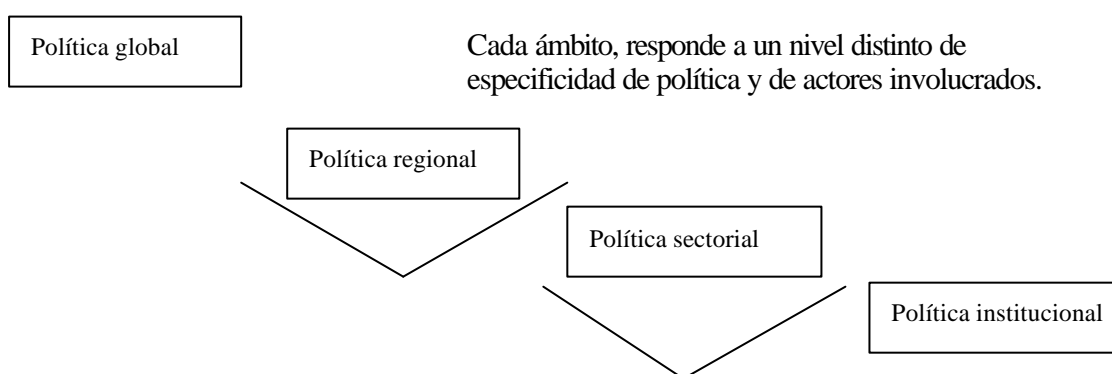
Finalmente, el **ámbito propiamente institucional o de instituciones**, constituye el nivel más operativo en que cada ente público ministerial o autónomo, asume la prestación de los servicios o el ejercicio de la capacidad reguladora interna y externa que las respectivas leyes orgánicas de cada ente le asignan. La ausencia de un marco mayor de políticas como el del sector, es causa frecuente de que cada ministerio y ente autónomo vayan por la vida haciendo mal las cosas, a título unilateral. **Deben todos entender que aun si, a manera de ejemplo, un MAG, un CNP, un IDA, un SENARA, un INCOPECA, todas instituciones de un “sector agropecuario”,** incurren en esfuerzos de modernización individual, llegarán a un escenario en el que más bien **podrían haber avanzado hacia un mayor nivel de ineficacia del sector como tal** en vista de que no estarían partiendo ni ubicándose, para saber cómo y hacia dónde modernizarse, en el contexto unitario del fenómeno del *desarrollo agropecuario mayor*, el cual no se entiende –como tampoco se puede entender el fenómeno ambiental y todo otro “sector de actividad”–, sumando lo que cada institución desea hacer o hace unilateral, caprichosa y desarticuladamente del resto del “conjunto” institucional que debe actuar como un *Estado unitario*, no disperso.

---

<sup>22</sup> Nuestra propuesta original al entonces Ministro Fernando Zumbado en 1977, con sustento en el diseño preliminar que habíamos discutido en su momento con el Ministro Oscar Arias Sánchez, contemplaba esta dimensión de los procesos de políticas públicas, tal y como consignamos en el Preámbulo de nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, 2° edición, 1986. **Es preciso entenderla ahora para comprender plenamente lo que a nuestro juicio ha estado y está en juego en este país en términos de gobernabilidad y de la viabilidad “real”** de sacarlo o no adelante en su desarrollo integral. **Obviar estas dimensiones, implica darle la espalda a procesos y dinámicas que existen pero que no se articulan debidamente en los esfuerzos gubernativos** de toda una vida, pues en ellos prevalece el centralismo inclusive “visionario” sobre las posibilidades de ese desarrollo integral, lo cual niega esa otra “fuerza contenida” e invisibilizada de lo mucho que puede hacerse en el ámbito de regiones de desarrollo soltando o desencadenando tantas fuerzas y recursos que hoy simplemente se malogran e ignoran.

Todo este marco referencial pretendía –y pretende, pues sigue siendo totalmente válido aun en estos momentos presentes- ordenar los procesos e instituciones, y los muy diversos actores sociales y empresariales, que en conjunto podían visualizar con mayor sentido del conjunto y de la viabilidad de los aportes de cada parte, una estrategia adecuada e integral para sacar al país adelante con sustento en los multimillonarios recursos que siempre han existido para apalancar constructiva y direccionadamente el desarrollo integral del país.

El cuadro o panorama descrito, implica aceptar y organizar la dinámica y participación de instituciones, funcionarios y actores no estatales en los procesos públicos determinativos del desarrollo del país, en los siguientes ámbitos y reconociendo el distinto nivel de especificidad de políticas y acciones propios en cada ámbito, pero reconociendo también la necesaria articulación requerida entre ellos pues son políticas y acciones complementarias al cien por ciento.

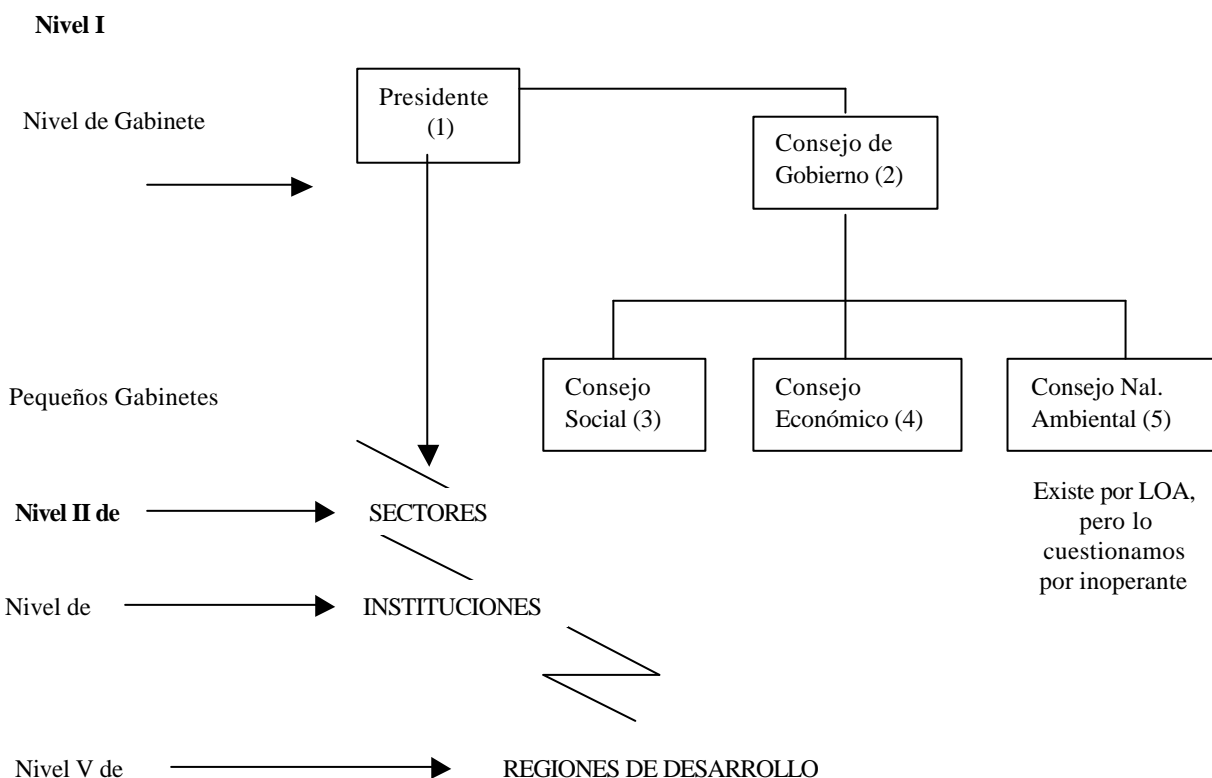


Téngase presente que lo que concierne a la política regional y la sectorial, da lugar a sendos **subsistemas de dirección y planificación** en los que se ubica y proyecta toda la institucionalidad del país. Ambos subsistemas configuran, de lógica, un **sistema mayor de dirección y planificación** bajo la dirección política superior y unitaria –en el régimen presidencialista que tenemos hoy- del Presidente de la República. Los órganos coadyuvantes del Presidente en sectores y regiones, se explican de seguido en el desarrollo más operativo de este esquema en lo que concierne a los planteamientos prospectivos y modelísticos que hacemos sobre la deseable recomposición integral del Sector Ambiente y Energía. Presentamos una justificación y un diseño esquemático punto por punto, con referencias numéricas que permiten distinguir la correlación entre el texto y los esquemas parciales. **El esquema en su total conjunto, lo obtiene el lector al agregar cada una de las cinco partes o niveles de análisis.**

### 3.1 La organización superior del “sector” para sustentar el ejercicio más efectivo de la dirección y la planificación. El Plan Nacional de Desarrollo como marco referencial superior y vinculante para una rendición de cuentas operativa y real.

Téngase como punto de partida en este tema, que la justificación política e institucional de los órganos de cúpula intersectorial como el Consejo Económico (3) y el Consejo Social (4) más –para *por ahora* respetar la disposición en la LOA-, el Consejo Nacional Ambiental (5), se fundamenta en que de esta manera el Gobierno puede lograr que sus principales líderes políticos o jerarcas superiores como son los **ministros en su condición de rectores de sector**, puedan amalgamar criterios intersectoriales en los asuntos globales que los vincula, y como “antesala” de las sesiones del Consejo de Gobierno (2). **Cada uno de estos Consejos debe ser visto como un “pequeño gabinete”**, lo cual permitirá entender que el Consejo de Gobierno realmente debe funcionar como un “gabinete en pleno” y con la responsabilidad fundamental de ser el órgano en donde el Presidente de la República (1) pueda construir la máxima visión y voluntad política superior e integrada de la estrategia y gestión de Gobierno, y de desarrollo del país.

En un esfuerzo de recomposición como el aquí sugerido, es muy importante plantearse el problema de cómo lograr a nivel superior la tan necesaria y ansiada articulación de visiones y acciones que **permitan al país contar con una voluntad nacional superior** que lleve a esa estrategia integral y unitaria de desarrollo sostenible, y a instrumentarla, sin “inventarse” nuevos órganos que más bien contravienen los ya dispuestos por Constitución Política y que enturbian los procesos decisorios superiores al incorporar a múltiples actores en *órganos colegiados* que devienen por fuerza inoperantes e inefectivos. Veamos su debida esquematización.



La praxis en Costa Rica con el Consejo de Gobierno y con estos “pequeños gabinetes” no ha sido ésta, a pesar de que en los diseños originales de MIDEPLAN así fueron explícitamente justificados y de esto es evidencia el Decreto Ejecutivo vigente de sectorialización; por ello es preciso señalar el tema pues reviste gran importancia para el país. **Un Presidente visionario así lo asumiría, y convertiría las sesiones de Consejo de Gobierno -las cuales son semanales- en eventos de revisión constante del grado de avance y de articulación interinstitucional del Plan Nacional de Desarrollo**, el cual en el caso presente ha sido anunciado al país el 31 de octubre. Sólo una disciplina presidencial férrea como ésta, y la determinación de ver al Gabinete y a los pequeños gabinetes, además de activar los sectores correspondientes bajo ministros rectores, y lograr que todos estos órganos y colaboradores suyos le den seguimiento constante y rindan cuentas semana tras semana sobre la ejecución o necesidad de ajustes del Plan Nacional de Desarrollo, **desencadenaría una nueva dinámica y una mayor eficacia institucional** que el país requiere urgentemente para empezar a confrontar sus grandes y pequeños problemas con acciones articuladas de toda institución que superen, finalmente, las fragmentaciones y egoísmos institucionales y profesionales detrás de éstas.

**Es por lo anterior que somos de la idea de que en tales órganos superiores deben participar sólo Ministros** y no presidentes ejecutivos. Estos, deben hacerlo a nivel de Sectores de actividad bajo la articulación de los respectivos Ministros, según explicamos abajo.

### **3.2 Un órgano de cúpula que apoye al Ministro rector en el análisis de problemas y para concertar soluciones.**

Ciertamente un **Ministro del Ambiente y Energía** (6), es un órgano político superior de la Administración del Estado, y no puede ni debe tener órganos o mecanismos paralelos que obstruyan su fiel cumplimiento de dicha condición y de las competencias derivadas en la conducción integral del

**Sector Ambiente y Energía** (7), el cual, de paso, estaría constituido por:

el **MINAE** (8) como tal,

por **otros entes** (9) que pertenecen íntegramente al Sector como Recope e Ice, y

**por programas o actividades de otros ministerios y entes (10) que pertenecen mayormente a otros Sectores pero tienen incidencia directa en este Sector y en consecuencia deben responder a la dirección política unitaria y central del Ministro del Ambiente como rector de este otro sector.**

Pero, un Ministro –cualquiera- es un ser humano y sí requiere apoyo y asesoramiento para sustentar integral y viablemente sus valoraciones y decisiones. **La LOA ciertamente crea el Consejo Nacional Ambiental con esta idea, pero al sentar en él al propio Presidente de la República o al Ministro de la Presidencia como su representante, y a presidido, se desnaturaliza y menoscaba el papel y potestad unipersonal del Ministro del Ambiente** como órgano constitucional superior de la “Administración ambiental” del Estado.

En el esquema sectorial impulsado por MIDEPLAN a través de Decretos vigentes, debe existir un **Consejo Nacional Sectorial** en cada campo de actividad. Dicho órgano *estaría formalmente constituido* por el Ministro del ramo, por otros ministros relevantes para dicho ramo, y ciertamente por los presidentes ejecutivos de entes autónomos de proyección mayoritaria o significativa en el ramo. **Tenemos, sin embargo, objeciones circunstanciales a este esquema.**

La idea en la LOA de ese Consejo Nacional Ambiental, partió de la conveniencia de constituir un órgano superior con participación solamente de ministros rectores, según el modelo de los Consejos Económico y Social también normados en el decreto ejecutivo de MIDEPLAN vigente en materia de sectorialización, lo cual es políticamente válido puesto que se enfatiza así la importancia que el país concedió en la década de los noventa a la materia ambiental.

**Desarrollo económico, social y ambiental** son, así, las tres patas de aquel banco del desarrollo sostenible de que hablamos atrás. En la actual circunstancia, sin embargo, pareciera redundante “volver” a sentar a los mismos ministros que constituyen el Consejo Económico y el Consejo Social en otro Consejo Ambiental con el Ministro del Ambiente, **cuando éste puede y debe sentarse cada semana en aquellos dos, y asegurar así que el tema ambiental sea constante y adecuadamente discutido como parte inherente de las cuestiones económicas y sociales.**

Sería de esta manera como el Ministro del Ambiente podría construir una voluntad concertada intersectorial para dar sustento a sus definiciones de política ambiental integral, integrada y unitaria.

**Sin embargo, parecería razonable dotar al Ministro de un órgano adicional en donde pueda reunirse paralelamente al menos con los presidentes ejecutivos de entes importantes** vinculados con su sector, y para ello se justificaría la activación del Consejo Sectorial Ambiental (11) –como una especie de “junta directiva asesora” del Ministro en vez de andar éste de junta en junta o de órgano colegiado en órgano colegiado, sin “mandar” nada-, sólo con tales presidentes ejecutivos y algunos otros jerarcas cuyo aporte técnico pueda ser sustancial para amalgamar una visión unitaria también en este nivel de “entes instrumentales”.

Por la misma vía establecida en el Artículo 79 de la LOA o en el Decreto Ejecutivo de sectorialización, **el Ministro del Ambiente podría sostener sesiones especiales de dicho Consejo “suyo” con la presencia especial de otros ministros rectores** cuyo criterio resulte esencial en la discusión de asuntos ambientales que ameriten un tratamiento más profundo o elaborado que el que pueda lograrse en el seno del Consejo Económico o del Consejo Social, o que inclusive amerite la participación simultánea de ministros rectores de ambos campos de actividad para forjar una voluntad unitaria en materia preponderantemente ambiental que vaya a determinar o influir luego aspectos de fondo en lo económico y en lo social.

**El expediente sugerido permitiría así que los ministros como tales dediquen su mayor tiempo y energía a los asuntos de sus sectores por un lado; luego, a los asuntos intersectoriales comunes –más los ambientales- a nivel del Consejo Económico y del Consejo Social; y, que sólo excepcionalmente acudan al Consejo Sectorial de Ambiente para discutir cuestiones de fondo con el Ministro del ramo y con otros jerarcas de entes autónomos, colateralmente a los encuentros bilaterales que ameriten profundizaciones del Ministro del Ambiente con otros colegas suyos de otras áreas; o, eventualmente, se darían arbitrajes del propio Presidente de la República ante serios diferendos entre Ministros.**

**Queda el problema funcional de cómo lograr que de tal articulación superior nacional del complejo tema ambiental, pueda pasarse ya al manejo -siempre articulado- de las áreas menores o subordinadas** que en la praxis jurídica corresponden a compromisos internacionales y a leyes específicas propias, y que en la praxis política-institucional corresponden a estructuras que han nacido y se han venido consolidando en su *capacidad de actuar unilateral y disonantemente* dentro de ese concierto mayor temático y programático que es la *unidad ambiente*. **Nuestra solución inmediata es la de aplicar el concepto de Subsectores.**

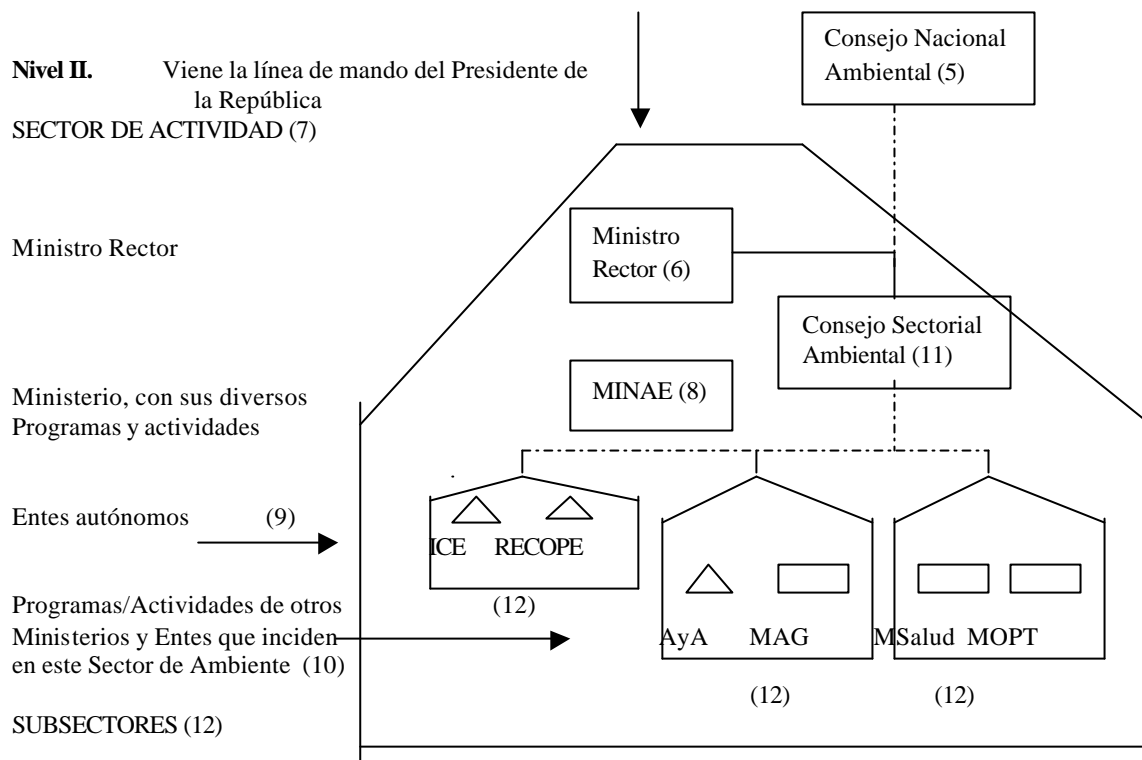
*Subsectores.* El diseño del esquema de sectores promovido por MIDEPLAN, contemplaba la eventual subdivisión menor de un sector muy complejo, pero siempre con visión unitaria, y éste puede ser el caso con el Sector Ambiente y Energía. No nos resulta nada difícil encontrar en esta modalidad, la posible subdivisión del sector como tal en sus distintos componentes temático-programáticos, o lo que es lo mismo, en sus distintos componentes subsectoriales.

En tal sentido la propuesta de la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales del MINAE fechada el 20 de mayo del presente año e intitulada *Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los Planes Nacionales de Desarrollo*, podría proporcionar una base de una subdivisión racional cuando identifica varias áreas que corresponden a la naturaleza de los diversos instrumentos internacionales –aunque cabrían otros criterios-, a saber: a) clima, atmósfera, vulnerabilidad y ozono; b) biodiversidad, áreas protegidas, bosques y patrimonio; c) recursos marinos y costeros; d) agua dulce, suelos y sustancias peligrosas. Habría que incorporar e) energía, propiamente. **O, podrían ser, dentro de la terminología más reciente –dejando a los expertos la valoración de la idoneidad de dichos términos-, un “subsector energía”, uno “verde”, y uno “café”** (12).



**El cuidado esencial a tener en ésta o cualquier otra subdivisión temática y programática que lleve a la configuración de subsectores, es que nunca se debe perder de vista que tiene que haber una cúpula política inobjetable** a la que subsectores o subcomisiones ambientales deben sujetarse o subordinarse: el Gobierno de la República, y en particular el Poder Ejecutivo del ramo, y en concreto el Ministro de Ambiente y Energía. **De aquí sigue que se entienda que no se debe intentar involucrar al Ministro en un manejo directo de esos ámbitos menores o subsectores pues sería un error** como lo es hoy tenerlo en cuanto foro y junta directiva de ente autónomo existe que “huela” a ambiente o energía, a sabiendas sobre todo de que como miembro o Presidente de una Junta Directiva, un Ministro sólo tiene derecho al voto, pero está sujeto a los acuerdos colegiados de la mayoría. Como Ministro Rector, en cambio, puede imponer una voluntad superior a la misma Junta mediante “directrices”. Precisamente dicho Ministro deberá ser quien escoja a los funcionarios de alto nivel –viceministros o presidentes ejecutivos preferiblemente- que actúen en su nombre como “coordinadores políticos subsectoriales”. Debe quedar claro que a este nivel sí primaría el criterio de *coordinación subsectorial* y no de *dirección política*, pues ésta es competencia exclusiva, como hemos enfatizado, del Ministro como órgano constitucional superior de la Administración del Estado.

En lo técnico, no nos quedan dudas de que al interior de cada eventual “subsector” deberá corresponder, para cada “coordinador subsectorial” designado por el Ministro del Ambiente, un soporte técnico que puede ser proporcionado por técnicos calificados de cada institución representada. **En el esquema “oficialista” de sectores por así llamarlo**, hay diversos órganos o mecanismos que se revisan más abajo y que permitirían combinaciones o extrapolaciones adecuadas para lo que en ese documento de la Dirección de Cooperación del MINAE se llama “comisiones o subcomisiones”: pueden constituirse con los directores de planificación de los entes involucrados, quienes en el “sector mayor” configuran un **comité técnico sectorial** (14) según podrá verse en el siguiente numeral. Podría ser, sin embargo, que a éstos convenga mantenerlos en su nivel superior de actuación para no congestionar demasiado su trabajo de representación institucional pues no en todo caso sus instituciones tienen “programas mayoritarios” en materia ambiental; de todos modos, tales “comités menores” pueden y deben tener representación institucional de peso, quizás los funcionarios responsables en cada ente del programa respectivo que sería objeto de articulación superior a nivel de subsector y luego a nivel de sector.



**Las soluciones organizativas aquí planteadas o insinuadas, pueden realizarse imaginativamente pero, sobre todo, con sustento en el amplio y rico marco legal disponible.** Todo lo que se requiere es una buena dosis de seriedad, de profundidad en el análisis interpretativo y articulado de ese marco legal y en los mecanismos derivados de él. **La experiencia costarricense con sectores y regiones, insistimos, aun cuando data de mediados de la década de los setenta, no está para nada agotada** de frente a los complejos procesos y requerimientos del desarrollo integral que el país enfrenta, sobre todo ante la ausencia de esquemas o mecanismos institucionales que puedan ser considerados “sustitutos” adecuados a aquellos otros. **El desorden más bien, y la fragmentación de visiones y acciones, es lo que impera en Costa Rica en ausencia de mecanismos sectoriales y regionales como los aquí referidos.**

### **3.3 Planificación ambiental sectorial en apoyo de la dirección política superior del sector. Reactivar el esquema sectorial “de” MIDEPLAN. El MINAE y el Ministro de frente a la Ley No. 8131.**

Hemos enunciado que dirigir es fundamental, pues constituye la competencia política más importante legalmente normada en nuestro ordenamiento jurídico público. Quien dirige, manda y debe asumir responsabilidad por las consecuencias de sus decisiones, sobre todo de frente ahora a la Ley No. 8131 de septiembre del 2001, ya referida. **Pero tomar decisiones y hacer que se cumplan, así como vigilar constantemente su ejecución y evaluar su impacto, requiere de un soporte especializado** que no puede asumirse como “autocontenido” en la habilidad o capacidad directiva individual de un Ministro rector,

aunque sí en sus competencias. **Es preciso dotar a éste del soporte planificador** que le permita sustentar y direccionar con la mayor racionalidad técnica posible, sus atribuciones políticas superiores.

Un ministro, téngase claro, tiene **dos competencias jerárquicas**: una, **hacia su ministerio**, del cual es jerarca administrativo superior, pudiendo ejercitar la autoridad con sustento en órdenes, circulares e instrucciones que obligan a un acatamiento obligatorio de todos sus subordinados; otra, **hacia el sector**, del cual es jerarca político superior, pudiendo ejercitar la autoridad con sustento en directrices, las cuales son incompatibles con órdenes, circulares o instrucciones.

El Ministro del Ambiente **dirige posiblemente el “sector” más complejo de la administración pública**, pues no sólo tiene la complejidad “programática” de una actividad como la de lucha contra la pobreza y protección de los derechos de niños, adolescentes y familias (lo que debería constituir el Sector de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social, o bien el Sector de Trabajo y Seguridad Social), sino que tiene una mayor complejidad “funcional” pues sus repercusiones abarcan a la totalidad de la actividad del Estado en su conjunto, tal y como queda visto en los objetivos estratégicos sugeridos arriba con sustento en la misma LOA.

El Decreto Ejecutivo ya citado No. 30077-MINAE Reglamento General del Ministerio del Ambiente y Energía del 21 de diciembre del 2001, sólo refleja la complejidad de un Ministerio que como todos concuerdan, es un conjunto de retazos institucionales producto de procesos de agregación funcional y programática que no han respondido a un diseño unitario e integral que confronte las distorsiones y sus causas.

**No parece ser el MINAE, la unidad armónica** que mejor pueda llevar al Gobierno en este momento a una definición nacional, integral y unitaria conceptualmente sólida, en el campo ambiental. Además, es un Ministerio ejecutor o administrador de operaciones (servicios y bienes, y regulaciones operativas), no de análisis e investigación de procesos y diseñador de políticas. En cuanto a su competencia “coordinadora” de muchos otros actores públicos, sociales y privados, parece haber serias limitaciones, en parte producto de la misma fragmentación conceptual y programática interna.

El gran divisionismo orgánico y funcional al interior de dicho Ministerio, debe ser objeto de una recomposición también integral a ser abordada legalmente pues prácticamente toda dependencia suya tiene sustento en una ley específica y requiere ser confrontada por la misma vía. El campo ambiental a su interior es complejo, y lo es más aún al exterior –en sus proyecciones transversales sobre lo económico y lo social.

Por otro lado, es difícil pensar que en el corto plazo el MINAE podrá, por ejemplo, transferir suficientes actividades suyas a las municipalidades o a empresas o sociedades mixtas de éstas (como hemos dicho que permite el Código Municipal), lo cual parece una condición previa para que pueda dicho Ministerio dedicarse más de lleno a “análisis de situaciones y a diseño de políticas y planes”, sobre todo de frente a las exigencias de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos según planteamos con claridad de seguido.

**Téngase claro que hay en estos momentos en Costa Rica de por medio –gracias a esa Ley No. 8131- una obligación de hacer planes institucionales.** Un Ministerio se enfrenta a un ineludible reto: el Ministerio maneja sus operaciones propias, y el Ministro debe contar en consecuencia con **un plan ministerial** o del Ministerio; el Ministro por su lado maneja, como hemos referido más allá de toda duda razonable, políticas y procesos de todo un sector de actividad, del que su propio Ministerio es parte conjuntamente con otros ministerios y entes autónomos, y debe así el Ministro como tal contar con **un plan “sectorial”**. En la praxis nacional es difícil que un equipo de planificación del Ministerio, si lo tuviere, pueda hacer también la compleja planificación del sector. Si pudiera, que lo haga. Pero, téngase presente la complejidad de los procesos involucrados.

SEPSA es un caso digno de estudio en su larga historia desde su creación como Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria allá por 1974. Puede motivar adecuadamente el estudio para la deseable creación de una oficina o secretaría semejante para el Sector Ambiente y Energía.

JAPDEVA, a manera de ejemplo, tiene la obligación legal de elaborar su plan institucional o PAO para que la Contraloría le estudie y apruebe su proyecto de presupuesto anual. Sin embargo, aún cuando dicho plan debe contemplar el deseable impacto de la acción y recursos de JAPDEVA sobre toda la Provincia de Limón pues así lo estipula su Ley Orgánica, la Provincia de Limón no depende de JAPDEVA para su desarrollo, sino que en ella se proyecta la totalidad de ministerios y de entes autónomos nacionales a través de sus direcciones y programas territorialmente desconcentrados. La realización de un plan regional o provincial que comprometa a todo ministerio y ente autónomo nacional escapa al mandato de JAPDEVA, aún cuando su eventual o deseable labor “articuladora” del esfuerzo interinstitucional encaminado a producir tal plan no es ni despreciable ni descartable por su misma vocación de institución dedicada al cien por ciento a promover el desarrollo integral de la Provincia.

**Sin embargo, también consideramos de cara a los estudios asumidos a lo largo de esta investigación que, mientras eso otro llega, es posible lograr una mayor articulación interna del propio MINAE mediante acciones visionarias de orden político-administrativo que permitan una recomposición funcional e inmediata de todas las dependencias.**

**Una acción en tal sentido es lograr la necesaria clarificación y determinación para que el Ministro pueda asumir adecuadamente su rol de rector político del desarrollo ambiental ya que ello permitiría en gran medida que, pudiendo así lograr la formulación a nivel superior o nacional de una clarísima estrategia en este campo, todas las dependencias DEL MINAE se vean condicionadas por esa estrategia nacional de maneras claras y concretas, sobre todo vía la Ley No. 8131. ¿Por qué? Porque ésta las obliga a actuar bajo un mismo y único *plan institucional de largo, mediano y corto plazo* para sustentar sus anteproyectos presupuestarios cada año, a sabiendas de que **tal plan institucional mayor** no se podrá ni debería restringir al “plan de cada dependencia” dentro del MINAE o a**

“juntar” estos para “sumar” el Plan del Ministerio, sino que deberá elaborarse un plan del **MINAE en su total conjunto**, y más aún un deseable “plan sectorial” del que el Ministro – no el MINAE- es unipersonalmente responsable.

**Todo ello permitiría, decíamos, ordenar incuestionablemente el aporte específico y articulado** de las actividades de todas esas dependencias del MINAE. Hacerlo requiere, claro está, de una claridad de visión y de mando del Ministro y de su Viceministro, y del soporte también visionario de sus asesores inmediatos, ya que el aporte necesario de cada responsable de “área” –casi todas Direcciones Generales- difícilmente se dará de manera espontánea y sin un claro marco superior exigido o inducido por el propio Ministro.

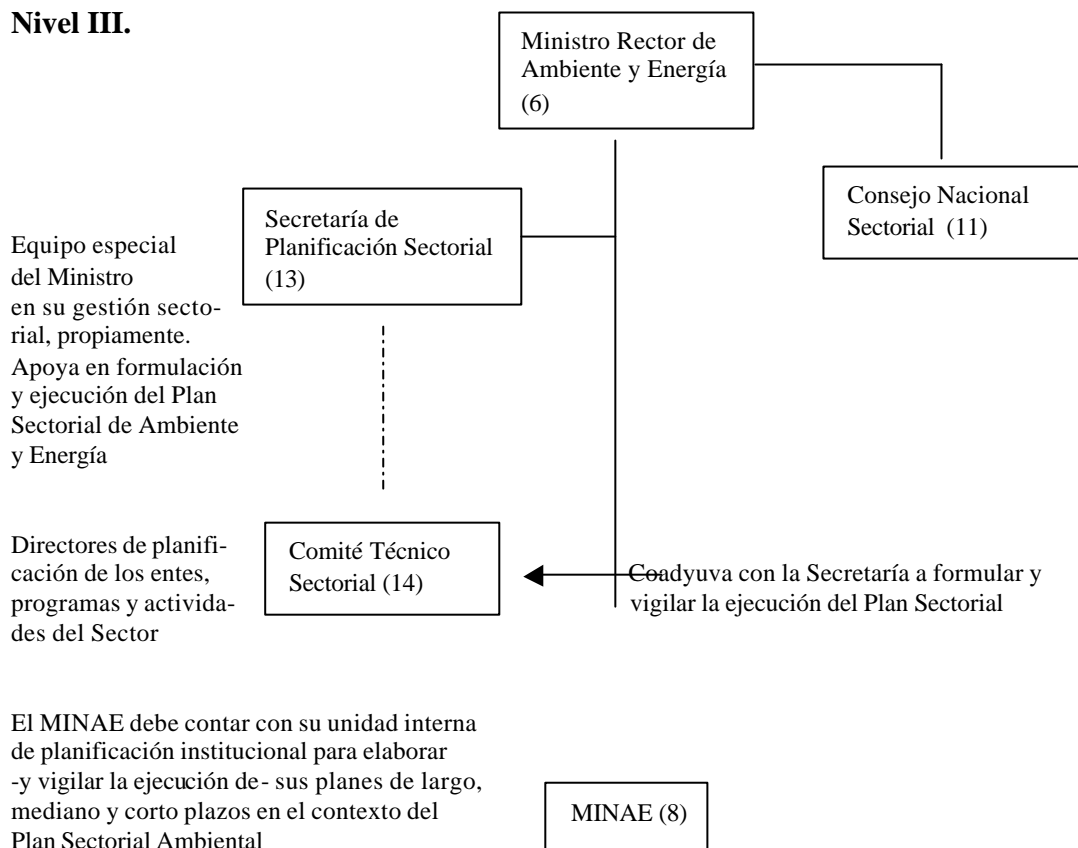
**El requisito fundamental para que el Ministro pueda llegar a formular tal plan sectorial, es que cuente con el apoyo especializado de muy alto nivel** en materia de análisis de problemas del “sector” en sus manifestaciones “intersectoriales”, en la valoración de alternativas de solución, en el diseño técnico de éstas, en la vigilancia del cumplimiento de éstas, y en la evaluación integral del impacto de tales soluciones. Sabemos que **SETENA** ya constituye una oficina importante de vigilancia de proyectos y actividades en su impacto ambiental, pero no planifica la actividad ambiental en apoyo del Ministro. Por su lado, la **Dirección Sectorial de Energía** –que no debería ostentar la categoría de Dirección sino de oficina o secretaría asesora- ciertamente hace planificación, pero de un subsector de energía, y aunque en principio lo hace en apoyo del Ministro rector del Ambiente y Energía también apoya las gestiones del Consejo Subsectorial de Energía. Su proyección planificadora sin embargo, alcanza precisamente a un subsector, y básicamente las actividades del ICE y de RECOPE, típicamente “energéticas”.

**El Ministro del Ambiente y Energía requiere**, inclusive en apoyo de su proyección hoy día aún sin ejercer la compleja rectoría política de sus también complejas actividades sectoriales, **de un equipo técnico** que le permita llevar a cabo una planificación estratégica y operativa debidamente articulada y en norma con las concretas leyes que le asignan competencias y responsabilidades puntuales.

En el esquema sectorial nacional promovido desde 1976 por MIDEPLAN, se establecía la necesaria creación de una **Secretaría Sectorial de Planificación Ambiental (13)**, exactamente en el espíritu de la consolidada Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (**SEPSA**). Se trataría de una oficina técnica que debería apoyar al Mnistro en sus labores rectoras, no internas del ministerio respectivo, el cual debería contar con su propia unidad interna de planificación institucional. En el caso del MINAE, se reconoce que prácticamente toda dependencia interna que maneja actividades sustantivas nace de una Ley específica, y ello les da un carácter de desconcentración que también las sustrae de la “dirección jerárquica” del Ministro o del Viceministro. **En todo caso, sostenemos que si el Ministro contara con una Secretaría bien constituida**, inclusive en el espíritu orgánico ejemplificativo de la SETENA que aglutina a representantes de las instituciones más involucradas en “medición” del impacto ambiental, **podría seguramente desplegar una dirección interna** de su Ministerio más articulada y efectiva, pues partiría de una visión estratégica nacional y unitaria que hoy no existe en materia ambiental.

Mantenemos la posición política y académicamente bien sustentada de que en este aspecto, **el Gobierno de la República no debe escatimar recursos presupuestarios ni esfuerzos**, pues resulta bastante obvio que la ausencia de un órgano o equipo técnico como el aquí referido, lleva a cuantiosas pérdidas para el país en vista de la falta de capacidad técnica, analítica y prospectiva que permita contrarrestar ese pernicioso manejo desordenado de los procesos y políticas ambientales, esenciales como dijimos al inicio de este documento para la supervivencia del país y del planeta en su conjunto.

### Nivel III.



**Hay reformas de reformas que realizar.** Reorganizar un Ministerio como el MINAE puede resultar labor de titanes, ya que hay leyes de por medio y profesionales de distintas disciplinas que han llegado a constituir grupos de interés importantes y que operan hoy con sustento en “prácticas” y “derechos adquiridos” que harían una reforma legal difícil en el cortísimo plazo.

**Sin embargo, también sostenemos como anticipamos párrafos atrás, que la ejercitación de una actividad superior de planificación nacional/sectorial con sustento en la visión enunciada al inicio de esta Sección a partir de las definiciones apoyadas en la LOA** comenzando por su Artículo 1, constituiría en sí una iniciativa de gran valor e impacto estratégico y operativo, pues es lo que permitiría al Ministro liderar los procesos interinstitucionales que lleven a la articulación de los distintos aportes de cada otro sector de actividad hacia esa estrategia nacional ambiental con visión unitaria.

**El ámbito de proyección de tal “secretaría sectorial” abarcaría los 5 ejes elaborados en los esquemas planteados previamente en Sección II**, sustentados todos ellos en la LOA y apoyándose dicha Secretaría Sectorial para la parte de “evaluación de impacto ambiental”, en la SETENA, así como ejerciendo un liderazgo técnico sobre la referida Dirección Sectorial de Energía, la cual eventualmente deberá ser replanteada o confirmada en su razón de ser –actualmente bastante compleja– en el ámbito del nuevo “Sector Ambiente y Energía” y del “subsector energía” como tal, entre otros posibles “subsectores” que podrían justificarse según las grandes “subáreas temáticas” del tema mayor ambiente, tal y como se argumentó atrás en “subsectores”.

Téngase presente también que en dicho esquema sectorial decretado y vigente, se considera el aporte de un **Comité Técnico Sectorial (14)**, que no es otra cosa que la integración sistemática y continua de los jefes de planificación de cada institución constitutiva del sector con fines de apoyar a la Secretaría Sectorial de Planificación en sus complejas tareas de construir para el Ministro, esa visión unitaria e integral a plasmar en un plan o estrategia sectorial-nacional ambiental. **La experiencia positiva que hemos podido conocer a inicios de este año 2002 en el caso del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con su Consejo Técnico Asesor**, constituido por representantes técnicos de los jerarcas que forman parte de dicho Consejo, nos anima a pensar que con una visión integral y un liderazgo técnico apropiado, es posible llegar a desarrollar un trabajo con técnicos de múltiples instituciones en campos tan complejos e intersectoriales como el de lucha contra la pobreza y derechos de niños, adolescentes y familias, y el de desarrollo ambiental.<sup>23</sup>

También se constituía una **Comisión Gerencial** llamada a permitir el aporte “técnico superior” o de los gerentes de cada institución hacia la construcción de esa política nacional unitaria e integral. Todo esto sugiere una base orgánica para un rediseño actualizado y radical de un Ministerio y un “sector” que se encuentran tan fragmentados en visión y en acciones.

### **3.4 Concertación sociopolítica para propiciar el máximo compromiso nacional en materia ambiental.**

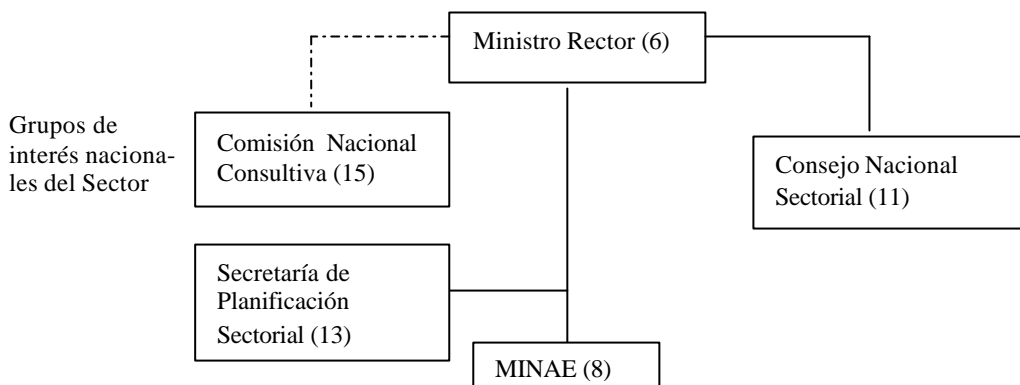
Como si lo anterior fuera poco, el esquema de sectorialización de MIDEPLAN establecía –o establece, normativamente hablando– **Comisiones Consultivas (15)** llamadas a integrar la participación de las organizaciones nacionales y privadas más relevantes, a reunirse por lo menos una vez al mes con el Ministro del Ambiente y Energía y no casualmente, como una vía para allanar la concertación de visiones y acciones, y para facilitar también la constante rendición y exigencia de cuentas ante la sociedad civil por parte del Ministro. Todos los grupos de interés en materia ambiental, encontrarían acomodo racional y también articulador y convergente en un órgano de esta naturaleza en vez de manifestarse tan unilateral y fragmentadamente en los muchos órganos creados por las distintas leyes específicas en biodiversidad, en suelos, en áreas de conservación, en recursos forestales,

---

<sup>23</sup> Nos referimos al trabajo de investigación del PANI y del Sistema Integral de Protección de Derechos de Niños y Adolescentes que realizamos para PANI/PNUD/UNICEF y que transmitimos en el documento PROPUESTA ESTRATEGICA PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, Y DEL PANI *Adolescentes*, J. Meoño, Consultor, PANI/UNICEF/PNUD, 7 mayo 2002, San José.

etc.. Consideramos que su aporte simultáneo en un único foro nacional de consulta obligada por parte del Ministro rector, facilitaría el enriquecimiento interdisciplinario y operativo hacia una estrategia nacional ambiental sólida y viable en su ejecución. También operaría este mecanismo concertador –o más bien su mecanismo homólogo- en el ámbito particular de los eventuales *Subsectores*.

#### Nivel IV.



### 3.5 La proyección regionalizada de una estrategia nacional ambiental. *Planes regionales ambientales*. ¿Cuánta verdadera descentralización y desconcentración es deseable y viable para lograr una mayor eficacia en desarrollo ambiental?

Al igual que hemos planteado en materia de lucha contra la pobreza y protección de los derechos de niños y adolescentes en familias en situación de pobreza extrema,<sup>24</sup> es de reiterar ahora que la fragmentación conceptual, temática y legal que hemos señalado como imperante en el campo ambiental, ha llevado a la creación de una compleja red de mecanismos y órganos que, debiendo actuar bajo el mismo hilo conductor del desarrollo ambiental unitaria e integralmente concebido o definido como proponemos en este documento, actúan de maneras totalmente distanciadas y a veces hasta confrontativas.

El fenómeno se da en el ámbito nacional de “órganos superiores o de cúpula” que como hemos visto no tienen competencias definitorias o resolutorias pero atentan en su conjunto contra la deseable “rectoría política” unipersonal a ejercer por el Ministro del Ambiente y Energía; el fenómeno se reproduce en toda su desarticulación orgánica y funcional en **el ámbito de regiones de desarrollo, repitiéndose aquí también la falta de una visión unitaria e integral sobre los procesos ambientales**, y peor aún, dándose también una confusión y desgaste de energías entre los distintos representantes de la sociedad civil y del

<sup>24</sup> Hemos propuesto la necesaria integración conceptual y programática del tema de lucha contra la pobreza con el tema de familia en el ámbito del Código Nacional de Niñez y Adolescencia de 1998, para unificar conceptos y métodos de análisis y programación, en el documento de consultoría PNUD/UNICEF de mayo de este año referido en la nota anterior, así como en un documento aporte nuestro al tema de lucha contra la pobreza elaborado el 4 de septiembre como investigador asociado del Observatorio del Desarrollo de la UCR, para la Comisión Institucional de Lucha contra la Pobreza creada por el Rector de la Universidad a principios de ese mismo mes.



mundo empresarial, más aquél de los funcionarios representantes de ministerios y entes autónomos, casi idéntico al que caracteriza a los representantes semejantes en materia de lucha contra la pobreza y de protección de derechos de niños, adolescentes y sus familias.

**Es por ello que un primer requisito para una acción realmente efectiva en materia ambiental en el país, es lograr que cada Región de Desarrollo o Provincia (23) adquiera la capacidad para -dentro de la estrategia nacional respectiva o más bien contribuyendo hacia la formulación “agregada” de ésta a partir de realidades regionales- elaborar una estrategia regional unitaria en materia ambiental, así como en materia económica y social, reproduciendo entonces en este ámbito regional los procesos nacionales que permitirían llegar a esa definición superior del país que, teóricamente, debe entronizarse en el Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de cada estrategia de desarrollo regional integral –la cual debe expresarse en un único e integrado Plan de Desarrollo Regional en cada región- es básico entonces que se disponga la elaboración de un **Plan o Programa Sectorial de Desarrollo Ambiental propio de cada región, pues ello reforzará la viabilidad integral del país por lograr que todos nos comprometamos en semejante esfuerzo que exige un sentido de solidaridad y una disciplina de actuación que hasta ahora no han sido característicos del comportamiento histórico del costarricense.****

Lógicamente, tal pretensión *ordenadora de actitudes y comportamientos* en el ámbito de cada región exige de otra serie de condiciones y mecanismos articuladores de los esfuerzos y energías que hoy se dilapidan en tantos tipos de órganos, de foros de discusión, de planes parciales, **nada de lo cual conduce a una visión unitaria e integral de la materia ambiental al interior de cada región.**

En tal sentido, y a manera de ejemplo dramático, es que señalamos en la Sección I que la multirepresentación institucional en infinidad de comités y mecanismos que experimentan los responsables del PANI y del MAS sin haber nunca llegado a definiciones *concertadas* que permitan integrar bajo un solo alero programático y funcional los temas de *lucha contra la pobreza y protección de los derechos de niños y adolescentes en familias pobres*, constituye un caso de “ineficacia integral” producto de esa dispersión de conceptos y órganos o mecanismos en parte producidos por leyes inconexas que fragmentan lo que debía ser una unidad temática del desarrollo del país. Ello ocurre también en **parte por las persistentes actitudes de recelo y celo profesional o disciplinario e institucional que casi todo funcionario público exhibe a niveles central y territorial en un ya clásico entorno “organizativo”** que crea divorcios y confrontaciones operativas o “de campo” que en conjunto atentan contra el claro concepto constitucional y legal de Estado-unitario.

**En este ámbito regional, también recomendamos enfática y juiciosamente que sean analizados y puestos en práctica con los ajustes de rigor, y mientras llegan –si es que llegan- transformaciones constitucionales o legales nuevas sobre todo en materia de descentralización real de competencias y recursos nuevos a “entes menores” o a las municipalidades como tales, los órganos y mecanismos fundamentadamente normados en el Decreto Ejecutivo del *Subsistema de Dirección y Planificación Regional* de MIDEPLAN de principios de 1991, pues ellos permitirían subsumir sin consecuencias**

negativas los diversos órganos y mecanismos tan variopintos actualmente normados en varias leyes ambientales, y a sabiendas de que varios de ellos simplemente no operan en la praxis tal y como se analizó en el acápite de diagnóstico situacional de este documento. Esto se retoma en el esquema gráfico al final de este numeral. También puede experimentarse con el Código Municipal tal y como ya anticipamos en Sección I y según el sustento legal proporcionado en Anexo 1.

Vemos tres acciones deseables en materia de regionalización ambiental, dentro del marco legal vigente.

**a) Primeramente**, debe pensar el Gobierno de la República en entronizar de una buena vez un mecanismo articulador y concertador de la acción pública, privada y social que debe darse en cada región de desarrollo con visión integral y unitaria al interior de cada una, pues aquí es donde más desorden e impacto fragmentado se percibe en materia de la proyección de cada ministerio y ente autónomo. **Los multimillonarios recursos de gasto público que se ejecutan regional o territorialmente, no son objeto de ninguna articulación** concreta en este ámbito. Esto, más la ausencia de políticas nacionales unitarias e integrales según hemos insistido a lo largo de este documento, constituyen un factor de debilidad política-institucional esencial que debe ser confrontado de manera concreta y real con decisiones y acciones del más alto nivel político sin esperar a nuevas leyes, sino haciendo uso constructivo del marco legal aquí referido.

La figura remozada de **Consejos Regionales de Desarrollo (16)**, sería altamente válida hoy día. Ya el país experimentó con ellos, y sostenemos con total conocimiento de causa que en los cerca de quince años en que varios funcionaron en varias regiones, el país conoció un enriquecimiento especial y ampliamente validado de participación sociopolítica hacia una concertación de visiones y acciones de múltiples actores públicos, privados y sociales en cada región que no participan o no están bien representados en las organizaciones homólogas de “cúpula nacional” o central que operan en San José en casi todo campo de actividad social, económico y ambiental.<sup>25</sup> **Predicar su reactivación plena como lo hemos venido planteando a la opinión pública y a autoridades de Gobierno desde hace muchos años está, de todos modos, en consonancia con lo que el Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno de la República, bautizado Monseñor Víctor Sanabria, establece en esta materia.**

<sup>25</sup> En nuestro libro *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, ET, Cartago, 2001, abordamos una amplia relación de cómo nació este esquema y cómo funcionó durante esos quince años, y sobre todo cómo resulta el mismo totalmente válido al día de hoy pues su desaparición funcional –al igual que las importantísimas **Direcciones Regionales de MIDEPLAN** que apoyaban efectivamente las operaciones de los Consejos y de los sectores desconcentrados- no ha sido sustituida con mecanismos o “redes” de semejantes alcances, y entonces las regiones de desarrollo o provincias han quedado al garete, sufriendo las negativas consecuencias de una fragmentación total de la visión y acción de ministerios y entes autónomos nacionales en sus operaciones regionales. Por otro lado, el excelente *Plan de Desarrollo Regional-Provincia de Limón 2000-2009*, que mencionamos atrás y en cuya activación dijimos que participamos protagónicamente desde el Programa UNIR de la Fundación Kellogg en la UNA desde finales de 1998, representa la más nítida, inmediata y realista referencia de que sí es necesario y posible lograr esa visión unitaria e integral de lo que significa una problemática y una estrategia de desarrollo de una región o provincia, por derecho propio y bajo parámetros de viabilidad en todo sentido que no son fácilmente discernibles o manejables por funcionarios ubicados en San José.

b) **En segundo lugar**, téngase luego presente que en este mismo esquema cada región adquiere, en la figura del Consejo Regional de Desarrollo, una fisonomía institucional y sociopolítica propia y muy clara que ordenaría y racionalizaría los esfuerzos públicos, privados y sociales para el desarrollo integral, pues a partir de dicho Consejo Regional, o bien para llegar a él, se debe reproducir en cada región en primera instancia vía *desconcentración administrativa/territorial*, toda la organización sectorial central o nacional representativa de la que opera en San José, más todos los órganos y mecanismos de planificación y concertación sociopolítica además de los grupos sociales y empresariales y de articulación interinstitucional ya descritos. Es decir: **en este ámbito regional se identifican e involucran básicamente los funcionarios contrapartes subordinados de los nacionales**, como es el caso de directores regionales de ministerios y entes autónomos en un mecanismo llamado “comité sectorial regional” (18) –el nombre viene a ser lo de menos-coordinado preferentemente por el Director Regional del MINAE (19), y funcionarios y ciudadanos de base en el caso de organizaciones empresariales y sociales regionales integrados en un mecanismo semejante al de la “comisión consultiva” central –identifiquémosla con el número (20)-, así como el conjunto de municipalidades (22) de cada región según estén éstas configuradas.

**Habría así un necesario Sector Ambiente y Energía desconcentrado (17) en cada región bajo la coordinación articuladora de un único funcionario regional que represente al Ministro** rector del sector. Éste, a su vez estaría integrado por los directores regionales de los ministerios y entes autónomos más importantes constitutivos del sector en la región con las adecuaciones que convengan según las condiciones de trabajo territorial que tales direcciones regionales realizan, los recursos técnicos y presupuestarios que efectivamente manejen –si hay muchos o pocos funcionarios técnicos-, la racionalidad con que debe asumirse la representación de tales ministerios y entes autónomos en los otros “sectores desconcentrados” que sin duda deben activarse si no lo estuvieren, y otros factores a considerar en el diseño propositivo que se llegue a elaborar.

**De esta manera se dispondría de un mega mecanismo articulador de la materia ambiental por derecho propio, en cada región de desarrollo**, en lugar del mosaico absurdo y enervante que existe hoy. Los demás órganos de participación de la sociedad civil y de empresarios así como de representantes institucionales nacionales y municipales existentes hoy pues han sido creados por tantas leyes, se establecerían o mantendrían entonces como “comités” o subcomisiones *subsectoriales* (21) a un nivel más operativo y entiéndase que subordinado del *sector desconcentrado* dentro de cada región, constituidos por funcionarios técnicos de segundo o tercer nivel en la estructura organizativa de cada dirección regional de ministerio y ente autónomo, es decir subordinados a su vez de los respectivos directores regionales.

El gran requisito es crear, en el ámbito regional, **la figura de Director Regional del MINAE (19)** como tal. **O, en su defecto** y para ofrecer alternativas muy operativas y fáciles de adoptar en caso de limitaciones presupuestarias, **podría el Ministro del Ambiente recargar en uno de los funcionarios regionales de más alto nivel de cualquiera de sus órganos desconcentrados territorialmente** –por ejemplo, el Director de cada Área de Conservación-, **el carácter o rol de “director regional” representante suyo para la coordinación o “gerencia” política de ese mega órgano** referido en el párrafo anterior. Un arreglo semejante –recargar en un funcionario ya a cargo de algún subsistema o mecanismo-, sin embargo, tendría pros y contras, y posiblemente pesarían más estos últimos.

Otro gran y deseable paso sería crear de nuevo las Direcciones Regionales de MIDEPLAN (24) por lo dicho en Nota de pie de página No. 25. Y, entiéndase, todo esto en ausencia o anticipación de lo que sería una deseable gran reforma legal que entronice algo semejante al diseño aquí propuesto.

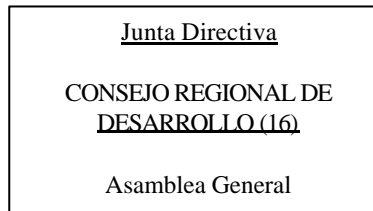
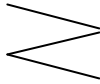
**Lo vital aquí, sin embargo, es lograr la coordinación o articulación de acciones en cada región por medio de un mecanismo que reproduzca la más amplia representación posible del mecanismo que a nivel central el Ministro habría establecido** para lograr la mayor concertación posible en materia ambiental, tanto de ministros como de presidentes ejecutivos y representantes civiles, tal y como se anticipó arriba cuando planteamos esta necesidad a nivel central del Sector en San José. El ejemplo más reciente en materia semejante de “coordinación regional”, la asumió el PANI creando en diciembre del 2001 la figura de “Coordinador Regional” que llegó así a articular a los Jefes de Oficina Local que existían desde tiempo atrás como responsables de un ámbito territorial que equivalía a uno o dos cantones. **Se requería por parte del PANI, así, una mayor articulación-agregación de los problemas y procesos que atañen a los varios cantones que configuran una región de desarrollo.**

Sostenemos que lo mismo se requiere y puede hacer, en esta materia ambiental.

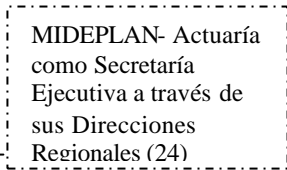
**NIVEL V.**

**Viene organización sectorial de San José**

**Región de Desarrollo (23)**

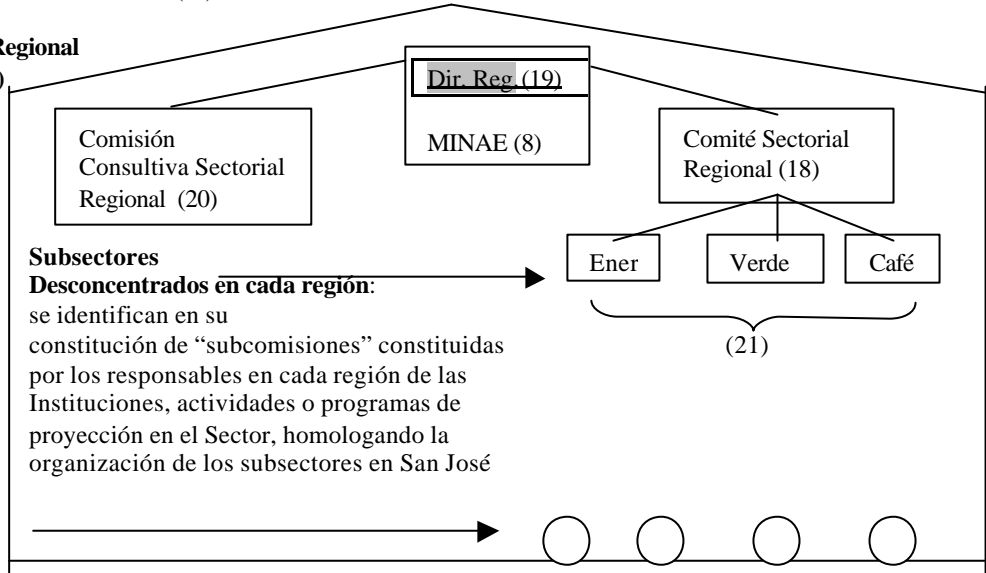


**Eventual Secretaría Ejecutiva**  
del Consejo Regional, y *articulador*  
de los sectores desconcentrados



SECTOR DESCONCENTRADO (17)

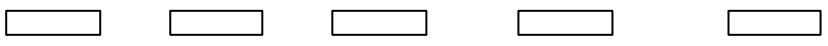
**Coordinador Regional del Sector (19)**



**Subsectores Desconcentrados en cada región:**  
se identifican en su constitución de "subcomisiones" constituidas por los responsables en cada región de las Instituciones, actividades o programas de proyección en el Sector, homologando la organización de los subsectores en San José

**Grupos representativos de sociedad civil**  
del sector en cada región,  
constituyen la Comisión Consultiva Sectorial Regional (20)

**Municipalidades de cada región (22)**



**c) En tercer lugar, cabe plantear el tema de la descentralización y de la desconcentración administrativa.**

Recordemos lo dicho en Sección I, numeral 2: el discurso propositivo de todo análisis de fuente autorizada internacional, predica a los países altamente centralizados –como es el caso de Costa Rica- que busquen incurrir en una descentralización significativa de sus procesos y estructuras centrales. Ello lo justifican tales fuentes internacionales sobre la base de una tesis elemental y muy pragmática: los individuos en cada asentamiento humano, y en agregaciones mayores de éstos pero siempre en un nivel relativamente homogéneo, están en mejores condiciones para preocuparse y responsabilizarse de su entorno ambiental – recursos naturales incluidos- con todo y la autoridad política y administrativa requerida para ejercer las competencias concomitantes, que como están los actores y estructuras institucionales centrales en, por ejemplo, San José.

El centralismo político y administrativo, así como tributario, de Costa Rica es proverbialmente el más elevado en América Latina, e inclusive en América Central. Nuestra madurez política democrática, nos debe llevar a recomponer nuestro sistema político-institucional y electoral para enriquecer mediante una verdadera transferencia de poder integral a ámbitos territoriales inferiores –como la región o provincia, y el cantón pero en serio-, como lo han hecho casi todos los demás países latinoamericanos. Éstos no han logrado relevantes logros y mayores niveles de bienestar, creemos que producto de esa cultura política anteriormente descrita que nos inhabilita para aprovechar las sinergias del cambio legal en beneficio de un real cambio comportamental o político-institucional, pero al menos representan un ejemplo de voluntad política de la que Costa Rica podría aprender, tratándose de naciones con menos trayectoria y madurez política.

Es así como dijimos también que en Costa Rica todavía sufrimos las consecuencias de sistemas político-institucionales altamente centralizados, lo cual los hace poco visionarios, poco dinámicos, poco reactivos a las verdaderas y sentidas necesidades del ciudadano a lo largo y ancho del país. La misma prédica de que hay que “fortalecer” a los gobiernos locales o municipalidades, siempre acaba en pura retórica pues no hay voluntad política superior para transferir competencias y recursos, y menos capacidad tributaria local, como en los Estados Unidos de América y en cualquier país desarrollado –y como también se da ya en varios países latinoamericanos!-.

Es necesario construir la voluntad y liderazgos locales para exigir esa “devolución” de la nación al cantón, y el Código Municipal según develamos de manera concreta en el Anexo, establece potestades municipales para que el propio Concejo Municipal –no una Asamblea Legislativa!- pueda aprobar la creación de sociedades mixtas, establecimientos comerciales y empresas públicas de su propiedad, o establezca mediante convenio con ministerios y entes autónomos la administración de bienes y servicios –por ejemplo, en salud, educación, en vivienda, asistencia social, desarrollo ambiental, etc.-, y actuar en un sinnúmero de campos con un sinnúmero de recursos que pueden generarse a niveles locales si hay esa voluntad política cantonal que se corresponda con una voluntad política popular.

Estamos convencidos como también anticipamos en la Sección I, que en pocos campos como en éste del desarrollo ambiental, parece más necesario y viable que se puedan acometer con las municipalidades modalidades imaginativas en el mejor espíritu de esa tan predicada descentralización o transferencia de protagonismo a los pueblos donde estos habitan, y no donde los funcionarios centrales viven en San José. El presente documento anticipa que una estrategia novedosa de conducción ambiental hacia el futuro inmediato, es posible abordarla con soporte en el Código Municipal y no esperar a una reforma constitucional o legal superior, la cual como hemos dicho previamente, podría demorar mucho en llegar.<sup>26</sup>

El MINAE como tal, y todo otro ministerio y ente autónomo, deben valorar la conveniencia de una estrategia semejante hacia alianzas novedosas y bien planificadas con municipalidades y empresas subsidiarias de éstas. Pero, **nunca deben perder de vista que cualquier recomposición imaginativa en este sentido debe hacerse con claro sentido de ubicación y subordinación a lo que debe ser el contexto del desarrollo de cada región en su conjunto**, tal y como se plantea en este acápite 4.

También deben considerar agresivamente la conveniencia de un diseño de desconcentración administrativa en serio, de sus propias estructuras y procesos que también fueron objeto de preocupación de la entonces OFIPLAN desde 1976 cuando se lanzó en el país la estrategia de regionalización socioeconómica y administrativa.

Se previeron entonces importantes y sistemáticos esfuerzos para desconcentrar o transferir orgánica y funcionalmente de San José a direcciones regionales de ministerios y entes autónomos, tanto decisiones técnicas o sustantivas como decisiones y procesos administrativos –en contratación de personal, administración presupuestaria y contratación administrativa. Y todo, bajo la tutela de los referidos Consejos Regionales de Desarrollo para darle unidad a las acciones y recursos multimillonarios en cada región así canalizados. El “modelo” no ha sido plenamente aplicado en todas sus facetas en casi ninguna institución, pero sigue siendo una aspiración nacional.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En el Capítulo V de nuestro libro *Crisis nacional, estado y burocracia*, 2001, abordamos una propuesta modelística integral del país, de su Estado y sistema político, abogando por una descentralización radical pero en beneficio del ámbito regional o provincial, con estructuras cuasigubernativas y autonomía política y administrativa, con gobernadores de elección popular, y un concomitante fortalecimiento pero gradual del régimen municipal. Nuestra tesis es que todo lo que hoy constituye direcciones regionales de ministerios y entes autónomos nacionales, debe constituir la masa patrimonial de inicio de una nueva estructura institucional propiamente de cada provincia, bajo nuevos parámetros de esos cuasigobiernos provinciales en donde la sociedad civil adquiere una mucha más significativa y directa participación en las decisiones que los afectan.

<sup>27</sup> El Proyecto de Regionalización de Servicios Públicos, presentado por la Diputada Joycelin Sawyers en septiembre de 1999 en Comisión en la Asamblea Legislativa, duerme el sueño de los justos pero representó, y representa aún, un importante reconocimiento de que en materia de “desconcentración administrativa máxima” para que las Direcciones Regionales de ministerios y entes autónomos, y sus Directores Regionales como tales, puedan asumir más autoridad en el manejo pleno de decisiones y recursos de apoyo, el país aún está en verdaderos pañales. El punto es que si tal voluntad promovida por OFIPLAN desde 1976 con un modelo específico autóctono y válido no ha sido suficiente pues ha quedado el mismo sujeto a los caprichos, talantes o visión centralista de quienes deben decidir esa “transferencia” de San José a las regiones, es justificable pensar que entonces, quizás y sólo quizás, ello pueda lograrse por vía de una ley específica. Sabemos, por otro lado y según vimos en la Sección I sobre cultura política, que el formalismo legalista nos

Hoy día, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos así como la Ley de Contratación Administrativa, permiten en ministerios tal desconcentración de sus proyecciones y oficinas de pago, y no hay impedimento en el Estatuto de Servicio Civil para emprender importantes transferencias o delegaciones en materia de recursos humanos.

**Lo que se requiere es, francamente, que la *temática administrativa* se aborde integral y simultáneamente en su condición de “sistemas integrales de apoyo administrativo” que se entrelazan para posibilitar la gestión institucional más armoniosa y efectiva posible**, y no uno por uno ni ministerio por ministerio o ente por ente, pues entonces se pierde tiempo valioso y, sobre todo, se pierde el impacto político que sólo la simultaneidad transformadora y modernizadora de áreas temáticas y grupos de instituciones o manejo de campos de actividad íntimamente vinculados, como ambiente en este caso, pueden suscitar a nivel de novedad, de interés y de voluntad política superiores.

En materia municipal, también el marco legal disponible permite ya hacer muchas cosas sin esperarse a nuevas leyes. Veamos nuestra interpretación constructiva y propositiva.

De la lectura rápida de los artículos del Código Municipal y de la misma Ley de Planificación Urbana que consignamos en Anexo, el lector podrá confirmar que estamos ante un conjunto atrevido y facilitador de normas legales para que ministerios y entes autónomos convengan con las municipalidades y Concejos de Distrito en su total conjunto o selectivamente, la realización de transferencias de vario tipo que venga a convencer al país de que el Gobierno está dispuesto a pasar del discurso a la praxis en términos de “fortalecimiento municipal”, sin tener que cederlo todo.

El Código Municipal realmente autoriza a hacer cosas, y nuestro propio análisis investigativo sobre la materia, así como nuestros planteamientos modelísticos sobre descentralización integral que no se agotan en el régimen municipal sino que buscan crear la provincia o región como ámbito cuasigubernativo intermedio entre la nación y el cantón, nos lleva a concluir que si el actual Gobierno desea realmente hacer cosas sin precedentes e imaginativas para agilizar muchas de sus acciones institucionales en muchos campos, sobre todo en este ambiental donde parece haber consenso mundial e inclusive nacional de que es preciso acercar la acción ambiental a los beneficiarios, usuarios y ciudadanos para que tengan más dirección y control sobre los factores ambientales que los afectan directamente en la calidad de sus asentamientos humanos y de su entorno, estamos convencidos de que este marco legal visto sobre régimen municipal permite la realización de múltiples e interesantes y novedosos “experimentos” sin que el Gobierno pierda control de estos.<sup>28</sup>

---

mata a los ticos, y que podría ser que una excelente y lúcida ley en materia de “desconcentración administrativa”, sea también tan impunemente incumplida sin consecuencias para los transgresores, como lo ha sido todo el marco legal estudiado en este trabajo de investigación. A menos que... se empiece a actuar con plena conciencia de que ya tenemos ese marco legal para entenderlo y aplicarlo y dar un paso vital hacia un mejor desarrollo integral, y que en toda nueva ley es preciso incorporar los factores que harán posible confrontar esa cultura política colonial que, precisamente, no nos deja actuar como una sociedad civilizada según el Estado de Derecho que decimos nos sigue rigiendo.

<sup>28</sup> Nuestro libro *Crisis nacional, estado y burocracia* del año pasado, ya referido atrás, realiza un diagnóstico muy crítico sobre esta situación, y propone en su Capítulo V una recomposición total de la estructura de poder



En el campo ambiental, vemos con claridad que si se acepta nuestro planteamiento interpretativo de que el Ministro del Ambiente y Energía es el rector del sector, y no el MINAE como tal ni ninguno otro, entonces podemos especular que tal deseable transferencia por convenios y hacia formas empresariales municipales que le están vedadas totalmente al Gobierno de la República pues ameritarían una autorización legislativa o ley, puede acometerse dentro de una estrategia mayor o nacional que defina con claridad qué actividades o funciones pueden realmente convenirse que asuman las municipalidades o empresas suyas a nivel cantonal o distrital, o a nivel de varios cantones que se ponen de acuerdo para actuar en “concierto”, y bajo cuáles pautas que permitan lograr una eficacia y eficiencia mayores en todo sentido que las que hoy se logran con las modalidades ministeriales y de entes autónomos disponibles.

Derrotismo municipal, es lo que escribimos hace muchos años cuando incursionamos en el campo municipal y constatamos el amplio marco legal que permitía hacer cosas atrevidas y buenas inclusive vía experimentación, pero que dormían bajo una visión y actitud muy pasiva y hasta derrotista por parte de dirigentes y funcionarios municipales.<sup>29</sup> Las cosas no han cambiado mucho, pues hoy día tampoco vemos en las discusiones entre candidatos a Alcaldes una visión distinta, más agresiva, para inclusive disputarle hasta legalmente a ministerios y entes autónomos nacionales, la usurpación de muchas competencias y actividades que debían ser municipales. Sin embargo, el escenario legal es el que aquí describimos parcialmente, y éste descubre un mundo casi inagotable en el corto plazo y vía convenios “concertados” entre el Gobierno de la República y municipalidades concretas, para abordar nuevas soluciones a problemas viejos o perennes producto en parte de las rigideces de funcionamiento institucional o de visiones de funcionarios de ministerios y entes autónomos nacionales que siguen sin entender que los usuarios o beneficiarios de sus servicios o bienes producidos pueden agregar un gran valor a sus restringidas visiones sobre necesidades y soluciones a los muchos problemas de esos beneficiarios... si sólo tuvieran estos un mayor acceso o protagonismo en los procesos decisorios que hoy día les son totalmente ajenos o vedados a una participación suya directa.

---

político e institucional nacional en beneficio de la región o provincia, del cantón y del distrito, bajo criterios que toman cuenta de la realidad costarricense y del sentido de viabilidad de tales cambios de frente a nuestra particular cultura política.

<sup>29</sup> En nuestro libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, San José, Ediciones Guayacán, 1988, abordamos este análisis y planteamos una prospección modelística en Capítulo IV que hasta la fecha no ha merecido consideraciones prácticas interesantes en ningún cantón, que sepamos. Las fundamentaciones de hacerlo y de cómo abordarlo, siguen a nuestro juicio siendo válidas al día de hoy pues no visualizamos planteamientos semejantes que promuevan o posibiliten tal estrategia integral de transferencia experimental de competencias o actividades –bienes o servicios- a municipalidades como tales o a empresas sociedad anónima creadas por éstas para acometerlas con gran dinamismo y eficacia operativa, sin los lastres propios de las modalidades ministeriales e institucionales de nuestra administración pública nacional o inclusive de las municipalidades como tales. Que ha faltado imaginación, ha faltado; que ha faltado visión y liderazgo políticos, ha faltado; que sobran leyes que han permitido todos estos años acometer funciones estatales o públicas de maneras más vigorosas y cercanas al usuario y al pueblo en el ámbito cantonal, sobran.

#### SECCION IV: ¿HACIA DONDE IR?

Como parte de esta Academia universitaria que es el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, no podemos cerrar este documento sin elaborar algunas recomendaciones concretas que pueden ser útiles al país y, sobre todo al Gobierno de la República para redireccionar sus esfuerzos actuales hacia una labor más efectiva de dirección y planificación de los procesos institucionales que tienen una mayor incidencia en el grado de bienestar del país como tal, y sobre todo en materia de su desarrollo ambiental.

1. **Consideramos que el presente documento proporciona un marco teórico-conceptual y metodológico** en su Sección II que puede permitir al Gobierno de la República la elaboración inmediata por cuenta propia, de una estrategia nacional ambiental articulada, unitaria e integral, y lo hace con pleno fundamento en una interpretación constructiva de la Ley Orgánica del Ambiente, estableciendo las bases y parámetros de reordenamiento de diversas categorías conceptuales en dicha Ley. **Los funcionarios y expertos del MINAE pueden ciertamente enriquecer o ajustar** tal interpretación inicial aquí proporcionada.

Recuérdese que dichas bases que hemos propuesto, siguen una lógica de especificidad y subsumisión de unas **categorías normativo-conceptuales** con respecto a otras, buscando así jerarquizar las distintas materias ambientales que la Ley trata con bastante propiedad y de una manera más integral y articulada que como lo hace cada otra Ley específica, pero por separado, en esas mismas materias.

2. **El presente documento también busca convencer en cuanto a que no se hará mucho en el país, si no se reconoce de manera plena que la competencia de la *dirección gubernativa* debe preceder a cualquier otra recomendada por casi todo analista o asesor hasta la fecha, incluida la de *coordinar*.**

Si sólo esto se lograra como acuerdo entre expertos y sobre todo a nivel político superior del Gobierno, estamos seguros de que entonces se avanzará grandemente hacia una solución novedosa e integral en cuanto al mejor ejercicio posible del poder político superior del Gobierno, ordenando los procesos y la mejor asignación y ejecución de los multimillonarios recursos de todo tipo ya disponibles en tantas instituciones y ONGs para impulsar de mejor manera el desarrollo ambiental del país. **El factor clave está en que se reconozca que dirigir está por encima y ante cualquier otra actividad, función o competencia “institucional”, y que ello corresponde unipersonalmente ejercitarlo al Ministro del ramo**, en este caso al Ministro de Ambiente y Energía –por lo cual éste adquiere toda la autoridad política necesaria, pero también la responsabilidad plena por su ejercicio-, y no al Ministerio como tal ni a órganos colegiados superpuestos sobre dicho órgano constitucional superior de la Administración del Estado conjuntamente con el Presidente de la República.

ESTOS DOS PUNTOS ANTERIORES, BUSCAN PROPORCIONAR AL PAIS Y AL GOBIERNO DE LA REPUBLICA UNA BASE CONVINCENTE SOBRE LO QUE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA CREE QUE PUEDE HACERSE YA CON SUSTENTO EN ESTE DOCUMENTO, SIN MAYORES APOYOS SUPLEMENTARIOS SUYOS. VEAMOS AHORA LO QUE CONSIDERAMOS SON ACTIVIDADES QUE SIN DUDA AMERITARIAN UN APOYO O ASESORAMIENTO DE LA UCR a través del Instituto de Investigaciones Económicas, PARA HACER VIABLE EL PROCESO DE CAMBIO MAS ELABORADO Y MEJOR SUSTENTADO QUE EN EL PRESENTE DOCUMENTO SE SUGIERE.

3. **Todos los procesos y mecanismos aquí justificados en cuanto a reordenamiento del poder político superior y desconcentrado en regiones y dentro de éstas**, pueden ser expeditamente activados mediante varias vías simultáneas:

3.1 Procederse al diseño y promulgación de un Decreto Ejecutivo que muy sutil y sustentadamente –lo contrario a improvisar- entronice en el plazo inmediato el *modelo de dirección y planificación ambiental* en este documento recomendado para racionalizar las actividades sectoriales e intersectoriales asociadas.

Se deben tomar en cuenta todos los componentes referidos en la discusión en Sección III sobre *Las implicaciones prácticas de lo anteriormente expuesto. Hacia la necesaria racionalización política e institucional unitaria de decisiones, procesos y organización en materia ambiental*. Ello exige de una estrategia “modelística” que recoja lo mejor de los decretos ejecutivos en materia regional y sectorial de MIDEPLAN, así como los “retazos” legales y estructurales que las distintas leyes ambientales comentadas han entronizado en cuanto a órganos colegiados centrales, regionales y locales en las diversas áreas que ellas regulan, con miras a subsumir los órganos y mecanismos “secundarios” que han de estar subordinados a los órganos y mecanismos sólidamente definidos en las leyes generales no ambientales que hemos comentado, articuladamente con lo que la LOA sí define en materia de “gobierno” y de “autoridad competente”, y en cuanto a los órganos concertadores, consultivos y planificadores tanto sectoriales como regionales que en dicho acápite proponemos.

**Se tendría así una definición política y una normatividad reglamentaria que pondría orden donde hoy no lo hay**, comenzando por la determinación y aceptación nacional de que el Ministro del Ambiente y Energía tiene que ser –y actuar como- el rector de esta actividad o macrosector, con pleno respaldo del Presidente de la República y activando los instrumentos jurídicos disponibles para lograrlo con transparencia y eficacia. **Recuérdese que esto implica reconocer los alcances de lo que la Ley No. 8131 establece en materia de planificación de largo, mediano y corto plazo** tanto para el Plan Nacional de Desarrollo como para el MINAE como tal y sus Dependencias.

**3.2 Valorar las adecuaciones inmediatas** que con respecto a dicho modelo “sectorial” e “intersectorial” para racionalizar la **MACROACTIVIDAD AMBIENTAL** en toda su innegable transversalidad, el **MINAE** como tal debe y puede acoger o acometer en el muy corto plazo, de manera que aún en ausencia de una profunda reforma institucional del Ministerio –o sea, sin tener que esperar por su lado a profundas transformaciones legales- éste pueda recomponer aspectos parciales de su organización y desempeño institucional requeridos para apoyar al Ministro en el pleno ejercicio de su liderazgo superior hacia el resto del sector público en materia ambiental y energética.

**Nuestra percepción como especialista en procesos públicos**, es la de que es posible lograr grandes transformaciones institucionales en el corto plazo por la vía del cambio de estrategias políticas y administrativas debidamente sustentadas, en el caso presente, en aquel diseño de *dirección y planificación* referido arriba pero en sus implicaciones al interior del Ministerio, implicaciones que deben y pueden –bajo el correcto liderazgo político del Ministro y del Viceministro, sobre todo- impactar las actitudes, las habilidades y comportamiento de todo funcionario para hacer mejor y más articuladamente lo que hoy todos reconocen que se hace tan pesada y fragmentadamente;

**3.3 Sustentar en tal reconocimiento inmediato de aspectos institucionales** dentro del MINAE y de todo otro ministerio y ente autónomo vinculado directa e indirectamente en materia ambiental a la rectoría política del Ministro del Ambiente y Energía, **un diseño integral así como organizativa y gerencialmente sólido de “las grandes reformas institucionales”** requeridas a futuro según etapas que permitan seguir adelante a partir de un *escenario de reformas parciales inmediatas*.

Sabemos que lo anterior puede hacerse vía reglamentación y estrategias conductivas de aplicación instantánea según se propone en el punto 3.2, pasando rápidamente *a un escenario de cambio más estructural* que sólo es posible acometerlo en el mediano plazo y con apoyo en nuevas normas legales que han de cambiar las que hoy se contrapondrían a ese nuevo modelo institucional del MINAE y de todo el “sistema de dirección y planificación ambiental” en este documento enunciado en sus aspectos globales y estratégicos.

**3.4 Aceptar la necesidad de proceder al diseño de un programa ambicioso de capacitación o formación, y de ACCION operativa**, de origen externo para suplir las diversas y lógicas limitaciones y la falta de tiempo real de los propios funcionarios del MINAE, tanto en aspectos que faciliten el cambio institucional de corto y mediano plazo arriba visualizado, como también el cambio o adaptación en que todo funcionario tendría que incurrir –tanto del MINAE para liderar, como del resto de ministerios y entes autónomos para responder con sensibilidad y responsabilidad-.

Tal proceso así liderado desde el MINAE pero con tal apoyo externo a ser proporcionado por esta Universidad, buscaría que todos puedan asumir rápidamente los conceptos,

métodos e instrumentos de análisis y de rediseño de políticas, procesos y acciones concretas que hemos enunciado claramente en lo pertinente a aspectos de contenido y organización requeridos para elaborar **una verdadera estrategia integral, integrada y unitaria en materia ambiental** en el espíritu y letra proporcionados en las Secciones II y III, y con el soporte legal en la LOA que allí nos esmeramos en interpretar.

**Semejante esfuerzo de capacitación y de “construcción colectiva” de esa estrategia nacional ambiental** debería de asumirse con miras a satisfacer las exigencias de la Ley No. 8131 con respecto al proceso que ha de llevar al Gobierno bajo el deseable liderazgo del Ministro del Ambiente y Energía, a producir el indispensable e inexistente *Plan Sectorial de Ambiente y Energía* que a la vez sirva de apoyo incuestionable a los PAO y anteproyectos de presupuestos que deben prepararse para el año fiscal 2004.

Sería un apoyo multidisciplinario y con profesionales o académicos con una gran visión y conocimiento real –no improvisado- de nuestros procesos políticos e institucionales pero también técnicos en materia ambiental, y lógicamente visualizamos para ello un deseable aporte sustancial de **esta Universidad bajo la coordinación central de este Instituto**, pues se requeriría formar un equipo de académicos del más alto nivel, e inclusive contar con académicos de otras universidades estatales que tienen carreras y centros de investigación y de políticas de importancia vital en materia ambiental, pero bajo el “gran diseño” construido con el liderazgo de este Instituto y con el debido sustento en el marco teórico-conceptual claramente proyectado en el presente trabajo.

**ANEXO 1**

**LAS NORMAS BASICAS A OBSERVAR,  
Y EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL A APLICAR**

<b>1. La Constitución Política nos marca un derrotero que no se debe perder de vista.</b>
---

Artículo 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Artículo 130. El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.

Artículo 140. 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**

...

8) **Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos.**

...

Artículo 148. El Presidente de la República será responsable del uso que hiciere de aquellas atribuciones que según esta Constitución le corresponden en forma exclusiva. Cada Ministro de Gobierno será conjuntamente responsable con el Presidente, respecto al ejercicio de las atribuciones que esta Constitución les otorga a ambos. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo.

Artículo 149. El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieran participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables:

...

6) **En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa.**

Artículo 188. Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Artículo 189. Son instituciones autónomas:

- 1) Los Bancos del Estado
- 2) Las instituciones aseguradoras del Estado

- 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros

**2. La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131** de octubre del año pasado, establece las siguientes ineludibles normas que exigen una insoslayable racionalidad gubernativa:

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

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

ARTICULO 5.-

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

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



de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico...

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

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

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

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

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

uniformes posibles y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones.

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

TÍTULO X: Régimen de responsabilidad.

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

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

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

...

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

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

*Sostenemos que no es posible para la Contraloría ni para el mismo Gobierno aplicar en profundidad los alcances de este artículo anterior sobre todo, pero también de aquellos*

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

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

**2.2 La Ley General de la Administración Pública** No. 6227 de mayo de 1978 es de vital importancia comprenderla en su valor concurrente con la anterior, sobre todo con respecto al ordenamiento superior de la Administración Pública por sectores de actividad bajo ministros rectores, y en lo que compete al concepto de dirección gubernativa y **directrices** a que alude la Ley anterior, y las claras responsabilidades y consecuencias que su incumplimiento por el Presidente de la República o por los respectivos ministros rectores, genera de acuerdo a esa misma Ley anteriormente enunciada. Además, esta Ley ordena de extraordinaria manera el ejercicio eficaz del desempeño del Gobierno y de sus instituciones autónomas. Veamos:

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

ARTICULO 21.

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

ARTICULO 23.

1. Las carteras ministeriales serán:  
...vienen varias nombradas...

2. El Presidente de la República podrá designar ministros de Gobierno sin Cartera, así como recargar dos o más Carteras en un solo Ministro, o nombrar para desempeñarlas a los Vicepresidentes y a Ministros sin Cartera.

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

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

... siguen otros incisos...

ARTICULO 27.

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

...siguen otros incisos...

ARTICULO 28.

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.

2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:

- a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio

...siguen otros incisos...

ARTICULO 98.

1. **El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir**, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquél le haya impartido sin dar explicaciones satisfactorias al respecto, pese a las intimaciones recibidas. **Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.**

2. El servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.

...siguen otros incisos...

ARTICULO 99.

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

*Queda claro que los alcances de esta “dirección no jerárquica” entre órganos de Administración activa, deben llegar hasta el nivel de determinar los alcances de las metas*

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

#### **ARTICULO 100.**

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

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

*El Decreto Ejecutivo nuevo que constituyó los cuatro Consejos Sectoriales recientes, no podría a nuestro juicio derogar el referido Decreto No. 14184, pues sostenemos que éste fue una reglamentación de los artículos de esa LGAP arriba transcritos, los cuales siguen teniendo total vigencia jurídica. En todo caso, aún si no hubiera una derogación de aquél, el nuevo Decreto tiene forzosamente que respetar el esquema sectorial que el No. 14184 entronizó con sustento en la LGAP, y ello significa que la operación de esa estructura superior de Gobierno como lo serían esos “Consejos Sectoriales”, no puede sustituir la*

*operación de los sectores como tales, ni de los Ministros rectores al interior de su sector, pues la potestad obligatoria de estos para “dirigir y coordinar” vista arriba –emitiendo directrices-, no puede ni debe en modo alguno supeditarse a mecanismos distintos en donde presidentes ejecutivos a ser “dirigidos” por el Ministro rector, se sienten con éstos a dirimir decisiones colegiadamente que precisamente son de competencia de tales Ministros actuando con el Presidente de la República, y de nadie más.*

***Sostenemos que el incumplimiento de este régimen jurídico de dirección gubernativa, sea porque se dé una “ omisión inoportuna” de directrices por parte de los ministros rectores sobre entes autónomos de cada sector, o por incumplimiento de objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo o en el respectivo Plan Sectorial de Desarrollo y en los respectivos presupuestos anuales, acarrea una concreta responsabilidad administrativa tipificada en la Ley No. 8131 vista arriba, y permitirá a la Contraloría General de la República enderezar un procedimiento disciplinario contra el ministro rector respectivo que haga incurrir a su institución o a un conjunto de entes en incumplimiento de sus planes por no emitir directrices oportunas para ordenar su actividad de acuerdo a dicho Plan Sectorial o Nacional, o bien de acuerdo a cada plan institucional de largo, mediano o corto plazo. Pero también la Defensoría tendría competencia para exigir del Gobierno un desempeño acorde con tales pautas legales, a sabiendas de que ello redundará en un “mucho mejor Gobierno”. Pero, si nadie asume tal iniciativa, sería conveniente que el Observatorio del Desarrollo de la UCR pudiera hacerlo recordándole a todos la magnitud y naturaleza de las omisiones en que todos estarían incurriendo.***

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

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

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

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

- a) hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo

- regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales
- b) elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes
  - c) participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional
  - d) tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política
  - e) evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos

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

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

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

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

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

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

Como un soporte orgánico de las anteriores competencias de MIDEPLAN, téngase presentes las siguientes disposiciones de **la Ley de Planificación Urbana** de 1968 en cuanto a Planificación Territorial y al Plan Nacional de Desarrollo Urbano:

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

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

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

...siguen otras definiciones...

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

- a) la expansión ordenada de los centros urbanos
- b) el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas
- c) el desarrollo eficiente de las áreas urbanas con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos, y
- d) la orientada inversión en mejoras públicas

*En este punto, nos resulta importante llegar a una definición política bien sustentada en el sentido de que si bien esta Ley de 1968 asigna esta competencia “planificadora” al INVU y a MIDEPLAN, es en la Ley Orgánica de Ambiente en que se da una definición posterior y más completa, global y envolvente de la materia socioeconómica, del concepto de “ordenamiento territorial”. El punto es que debe ser hoy el Ministro del Ambiente quien marque esa cancha del “ordenamiento territorial” para que el INVU y eventualmente el MIVAH y MIDEPLAN, aporten sus orientaciones estratégicas y operativas más concretas una vez que la estrategia ambiental haya determinado los parámetros mayores y vinculantes de esa noción, en el espíritu en que lo proponemos en los Objetivos Estratégicos y los Ejes Estratégicos en esta Sección III. Es en este tipo de “intersectorialidad” donde vemos una necesaria comunicación, negociación y concertación constantes y realimentadoras entre Ministros de diversos sectores pero bajo la batuta del Ministro del Ambiente, y con el Presidente de la República dirimiendo conflictos insalvables de criterios o políticas o prioridades entre aquellos. Para esto se requieren los mecanismos integradores de distinto nivel que hemos planteado previamente,*



*bajo o sujetos al liderazgo hegemónico en materia ambiental de este Ministro rector, y no de otros.*

ARTICULO 3. Conforme a los objetivos antes indicados, el Instituto preparará, revisará y mantendrá al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano en que estén representados los elementos necesarios, especialmente

- a) la política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas
- b) el factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad

...siguen otros incisos...

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

ARTICULO 5. En asocio de MIDEPLAN, el Instituto se encargará de renovar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y presentará al Poder Ejecutivo en el primer bimestre de cada año, un informe sobre el estado de aplicación del Plan, copia del cual pasará dicho Poder a la Asamblea Legislativa durante el mes de mayo inmediato siguiente.

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 29. Con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional, se establece el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables. Este será un medio para **fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional**, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas.

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

**2.6 La Ley Orgánica del Ambiente** es esencial incorporarla en este arsenal de legalidad para el desarrollo de que el país ya dispone. Los artículos más importantes los hemos enunciado en los esquemas de ejes ofrecidos en Sección II, y por eso no los repetimos aquí.

La mención global que reiteramos ahora en este punto, es la pertinente a la riqueza de dicha Ley Orgánica del Ambiente en cuanto a definir fines, criterios de acción y algunos

instrumentos en todos los aspectos y áreas que atañen al ambiente como concepto unitario. Los ejemplos que ofrecemos atrás sobre Objetivos Estratégicos y criterios ordenadores, en Sección III, pueden llevarse a niveles realmente superiores de rigurosidad conceptual y analítica sin salirse de dicha Ley en todo lo pertinente a la materia ambiental, salvo en lo que respecta a las interpretaciones articuladas y convergentes sobre dirección y planificación en las otras leyes generales que regulan estas materias y que hemos proporcionado atrás para que no queden dudas de nuestra bien sustentada interpretación.

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

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

Nos referimos, por ejemplo, al:

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

Art. 4: La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:  
...f) **concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras**, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Fong, Justo, *Lo público y lo privado: un análisis económico de los servicios públicos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, conferencia, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 octubre del 2002

- *Teoría del equilibrio general. Sinopsis*, escrito para el Curso Economía de la Empresa, Escuela de Administración de Empresas, Universidad de Costa Rica, 2002

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, D. C., 2001

CADETI, *Segundo informe nacional para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

- *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

Defensoría de los Habitantes, *Informe Anual 2001-2002*, San José, 2002

De las Casas Lizardo, Trejos Rafael, Cáceres Ricardo, *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*, Coronado, IICA, 1997

Gobierno de la República, *Plan Vida Nueva. Superación de la pobreza y desarrollo de las capacidades humanas 2002-2006*, San José, agosto 2002

Hitz, Wendy, *Diagnóstico sobre el desarrollo turístico de las playas en Costa Rica. El caso de Santa Cruz, Guanacaste*, ASCONA-Fundación la Gran Chorotega, San José, 1991

Iniciativa Costa Rica-Canadá, *Los resultados finales de las diez reuniones internacionales en apoyo del programa de trabajo del Foro intergubernamental sobre los bosques, Informe Final*, San José, Enero 2000

Meño Segura, Johnny, *Administración Pública. Teoría y Práctica*, Editorial UCR, San José, 1980, 2º edición 1986

-*Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988

-*Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001

- con Juan Carlos Meño Nimo, *Teoría y praxis política-administrativa y jurídica en administración pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*, libro sometido a Comisión Editorial UCR, en fase de dictamen.

- *Administración política del desarrollo en América Latina. Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*, en proceso de edición, FLACSO, San José

- *Hacia un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: Costa Rica, un caso*, en Políticas agrícolas y cambio institucional para el desarrollo regional y rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999

- *Desarrollo rural bajo el prisma del Programa UNIR (Una nueva iniciativa rural)*, en Gestión tecnológica y desarrollo rural, Programa UNIR, EUNA, Heredia, 1999

- *La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado*. Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, PNUD, San José, octubre 2001

- *Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI*, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, informe de Consultoría, 1° abril 2002

MIDEPLAN, *Marco orientador de políticas según ejes de desarrollo para las instituciones, diagnósticos y matrices*, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, San José, mayo 2002

MINAE-PNUMA, *GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002*, San José, abril 2002

MINAE, *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional-Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Resumen, San José, 2002

- *Marco orgánico institucional y elementos estratégicos*. Hacia una gestión pública ambiental responsable, documento de trabajo interno MINAE, San José, Octubre 2002

- *Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo*. Fortalecimiento institucional de políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil, Ricardo Ulate, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, San José, documento interno de trabajo, mayo 2002

- *Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, San José, mayo 2000

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, *Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica –ECODES-*, San José, 1990

Naciones Unidas, *Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río 92*, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995

Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en ICAP (Compilación), Administración Pública: Perspectivas Críticas, San José, 1994

PNUD y otros, *Proyecto Estado de la Nación*, Informes Nos. 5, 6 y 7; y No. 8, San José, 2002

PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente, 2000*, San José, 2000

- *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Ediciones mundi-Prensa, Madrid, 2002

Rivera, Roy, *La descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José, 1998

Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (Compiladores), *Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural (lecturas seleccionadas II)*, BMZ/gtz e IICA, San José, 1996

UCR-UNICEF, *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2001

-*Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2002

### LEYES

Constitución Política de la República

Ley Orgánica del Ambiente

Ley de Biodiversidad

Ley Forestal

Ley de Conservación de Vida Silvestre

Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales

Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos

Ley de la Zona Marítimo Terrestre

Ley de Aguas

Ley General de Salud

Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria

Ley de Tierras y Colonización

Ley de Planificación Nacional

-Decretos Ejecutivos de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Regional y de Dirección y Planificación Sectorial

Ley General de la Administración Pública

Ley de Planificación Urbana

Código Municipal

Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

Ley de la Defensoría de los Habitantes

Código Nacional de Niñez y Adolescencia

Ley Orgánica del PANI

Ley Orgánica del IMAS

Ley Orgánica del MEP