

265

OFIPLAN

MEMORIA ANUAL

1980 - 1981

San José - Costa Rica

1981

CEDOP



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL  
Y POLITICA ECONOMICA

# MEMORIA ANUAL

1980-1981

*Lic. Rodrigo Carazo  
Presidente de la República*

*Dr. Rodrigo Altmann Ortiz  
Primer Vicepresidente de la República*

*Lic. José Miguel Alfaro Rodríguez  
Segundo Vicepresidente de la República  
con recargo de la cartera de Economía, Industria y Comercio*

*Lic. Wilburg Jiménez Castro  
Ministro-Director de Planificación Nacional  
y Política Económica*

*Lic. Carlos Manuel Echeverría Esquivel  
Viceministro-Subdirector de Planificación Nacional  
y Política Económica*

*Lic. Guido Flores Lara  
Director Técnico de Planificación Nacional  
y Política Económica  
(hasta el 22 de diciembre de 1980)*

## **DIVISION DE PLANIFICACION GLOBAL**

*Lic. Marco Vinicio Alvarez Amador, Director  
(a partir del 1 de octubre de 1980, anteriormente Jefe del  
Departamento de Sectores Sociales de la División de Planificación  
y Coordinación Sectorial)*

*Lic. Ottón Solís Fallas, Director  
(hasta el 15 de setiembre de 1980)*

*Lic. Edwin Ramírez Rodríguez, Subdirector*

*Lic. José Antonio García Murillo, Jefe  
Departamento de Planificación de Corto Plazo  
(a partir del 1 de junio de 1980)*

*Lic. Jorge Leiva Gómez, Jefe  
Departamento de Planificación de Corto Plazo  
(hasta el 30 de mayo de 1980)*

*Sr. Luis Angel Quirós Conejo, Jefe  
Departamento Mediano y Largo Plazo  
(hasta el 31 de diciembre de 1980)*

*Lic. Luis Ramón Cordero Araya, Jefe  
Departamento Programación Sector Público*

*Lic. María Cecilia Fernández de Serrano, Jefe  
Departamento de Planificación Social*

## **DIVISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION REGIONAL Y URBANA**

*Lic. Elena Terán Ferrer de Beck, Directora*

*Lic. Carlos Raabe Cercone, Subdirector*

*Lic. Jorge Chacón Gutiérrez  
Asistente Ejecutivo*

*Lic. Róger Cabezas Garita, Jefe  
Departamento Consejos de Desarrollo*

## **DIVISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION SECTORIAL**

*Lic. Helio Fallas Venegas, Director*

*Lic. Franklin Rechnitzer González  
Asistente Ejecutivo Técnico*

*Lic. Víctor Hugo Alfaro Vargas, Jefe  
Departamento de Población*

*Lic. Jorge Leiva Gómez, Jefe  
Departamento Sectores Económicos*

*Lic. Humberto Aguilar Arroyo, Jefe  
Departamento Sectores Sociales*

*Lic. Athenia Montejo Merino, Jefe  
Departamento de Empresas Asociativas*

*Ing. Mario Barboza Sequeira, Jefe  
Departamento de Infraestructura*

*Lic. Juan Carlos del Bello Guillén, Jefe  
Departamento de Ciencia y Tecnología*

*Lic. Carlos Solano Salas, Jefe  
Departamento Proyecto Urbano*

### **UNIDADES SECTORIALES**

*Dr. Vinicio González González, Jefe  
Sector Salud*

*Prof. Osvaldo Farías Caro, Jefe  
Sector Educación y Recursos Humanos*

*Lic. José Luis Álvarez Rojas, Jefe  
Sector Trabajo y Seguridad Social*

*Arq. Jorge Grané del Castillo, Jefe  
Sector Vivienda y Asentamientos Humanos*

*Lic. William Corrales Harley, Jefe  
Sector Economía, Industria y Comercio*

*Lic. Flory Fernández, Jefe  
Sector Finanzas*

*Ing. Alfonso Ramírez Bonilla, Jefe  
Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables*

*Ing. José María Blanco Rodríguez, Jefe  
Sector Transportes*

*Arq. César Augusto Díaz Poveda, Jefe  
Sector Energía*

#### **DIVISION DE INVERSIONES**

*Lic. Claudio Soto Badilla, Director*

*Lic. Virginia Pérez Robles de Berríos, Subdirectora y Jefe  
Departamento de Financiamiento Externo*

*Lic. Olga Calvo Soto de Quesada, Jefe  
Departamento de Preinversión*

*Lic. Ana Cecilia Fernández Rojas, Jefe  
Departamento de Evaluación y Control de Inversiones*

#### **DIVISION DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

*Lic. Johnny Meoño Segura, Director  
(en disfrute de una beca a partir del 15 de setiembre de 1980)*

*Sr. Guillermo Guevara Cascante, Director a.i.  
(a partir del 15 de setiembre de 1980)*

*Lic. Franklin Rojas Vázquez, Subdirector a.i.  
(a partir del 15 de setiembre de 1980)*

*Sra. Sara María Álvarez de Brenes, Jefe  
Departamento Sectores Económicos*

*Sr. Francisco Quesada Mayorga, Jefe  
Departamento Sectores Físicos y de Infraestructura*

*Sr. Carlos Estrada Sánchez, Jefe  
Departamento de Recursos Humanos*

*Sr. Carlos Baidal Cabezas, Jefe  
Departamento Sectores Sociales*

#### **DIVISION DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

*Sr. Roberto Franceschi Castillo, Director a.i.*

*Sr. Carlos Eduardo Lizano Barquero, Jefe  
Departamento de Coordinación Interministerial e Instituciones  
Autónomas y Asistente del Viceministro-Subdirector*

*Ing. Oscar Benavides Robles, Jefe  
Departamento de Coordinación Intermunicipal*

#### **DEPARTAMENTO DE SISTEMAS**

*Sr. Luis Dávila Odio, Jefe*

#### **CENTRO DE DOCUMENTACION (CEDOP)**

*Sr. Manuel Antonio Oviedo García, M.L.S., Jefe  
(hasta el 17 de julio de 1980)*

*Srta. Amalia González Valle, Jefe  
(a partir de julio de 1980)*

#### **DIVISION DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL**

*Lic. José Ramón Chavarría Gómez, Director*

*Sr. Walter Fonseca Ramírez, Subdirector*

#### **DIVISION DE COORDINACION PRESUPUESTARIA**

*Lic. Ingrid Herrmann Escribano, Directora  
(hasta el 23 de diciembre de 1980)*

*Lic. Giannina Casalvolone Fernández, Directora  
(a partir del 26 de diciembre de 1980)*

*Sr. Orlando Miranda Mora, Subdirector*

## DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA

*Lic. Mayra Ríos Hernández, Jefe*

*Lic. Jorge Rodríguez Murillo, Subjefe  
(hasta el 16 de junio de 1980)*

## SECRETARIA GENERAL

*Lic. Delia María Monge de González, Secretaria General*

*Srta. Floria Carrillo Briceño, Subjefe*

## DIRECCION ADMINISTRATIVA

*Sr. Warren Chaves Sánchez, Director Administrativo*

*Sr. Mario Villalobos Soto, Jefe  
Departamento de Servicios Generales*

*Sra. María Antonieta Chaves Foglia, Jefe  
Departamento Financiero Contable*

*Sra. Marlene Coleman Jackson, Jefe  
Departamento de Personal*

*Sr. Pedro Guadamuz Sandoval, Jefe  
Departamento de Publicaciones*

## ASESORIA LEGAL

*Lic. Jaime Jana Sáenz, Asesor Jurídico*

*Lic. Aristides Segura Cascante, Asesor Jurídico  
(hasta el 31 de marzo de 1980)*

*Lic. Jorge Barboza Loáciga, Asesor Jurídico  
(a partir del 1 de mayo de 1980)*

*Sr. Gerardo Barrantes Barrantes, Asistente Jurídico*

*Sr. Mario Carvajal Robles  
Asistente Administrativo del Ministro-Director*

*Sr. Luis Daniel Pattoni Sáenz, Periodista*

*Sr. Guido Chaverri Benavides, Jefe Relaciones Humanas*

#### **ASESORES INTERNACIONALES**

*Dr. John Biehl, Asesor Economista Principal de las Naciones Unidas  
Proyecto COS/77/004 "Implementación del Plan Nacional de  
Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"*

*Dr. Tijmen Rasser, Asesor Internacional de las Naciones Unidas  
Proyecto COS/77/004 "Implementación del Plan Nacional de  
Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"*

*Dr. Aryeh Attir, Asesor Principal de las Naciones Unidas de  
Apoyo a la Reforma Administrativa y el Proyecto COS/78/002*

*Lic. Claudio Calderón Manrique, Asesor del Banco Interamericano  
de Desarrollo, en el Departamento de Financiamiento*

*Ing. Ricardo García Avila, Asesor Organización de Estados  
Americanos, en el Departamento de Evaluación y Control de  
Inversiones*

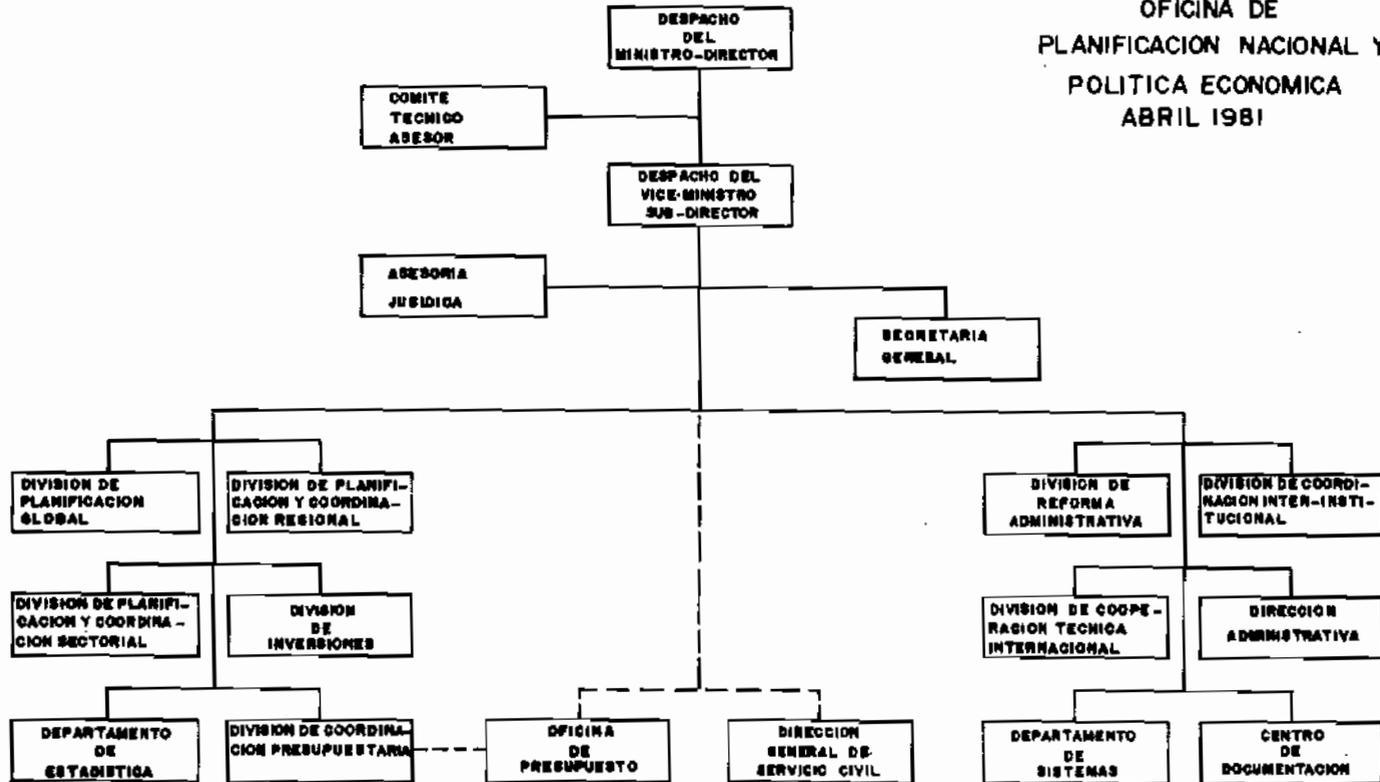
*Ing. Víctor Hugo Rosales Díaz, Asesor del Banco Interamericano de  
Desarrollo, en el Departamento de Preinversión*

*Dr. Horacio Palmieri, Asesor-Coordenador de la Organización de los  
Estados Americanos del Proyecto de Desarrollo Rural Urbano*

*Ing. Alfredo Bellatín, Asesor del Banco Interamericano de ;  
Desarrollo del Sector Agropecuario;*

*Dr. Volker Hoenerback, Asesor de las Naciones Unidas en ;  
Planificación Social y Económica;*

OFICINA DE  
PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA  
ABRIL 1981





*Como complemento de las importantes actividades técnicas que se realizan en la Sede Central de OFIPLAN, el señor Ministro-Director y el señor Viceministro-Subdirector y otros funcionarios de OFIPLAN, trabajan constantemente con las Municipalidades, los organismos cívico-comunales, profesionales y de actividad económica y social. La foto muestra un camino rural de acceso a una de esas comunidades que fue mejorado por gestiones y colaboración de OFIPLAN.*

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> . . . . .	<b>1</b>
1. <i>Planificación Global</i> . . . . .	2
2. <i>Planificación y Coordinación Regional y Urbana</i> . . . . .	6
3. <i>Planificación y Coordinación Sectorial</i> . . . . .	8
4. <i>Inversiones</i> . . . . .	12
5. <i>Coordinación Presupuestaria</i> . . . . .	13
6. <i>Reforma Administrativa</i> . . . . .	16
7. <i>Cooperación Técnica Internacional</i> . . . . .	17
8. <i>Coordinación Interinstitucional</i> . . . . .	19
9. <i>Departamento de Sistemas</i> . . . . .	20
10. <i>Centro de Documentación</i> . . . . .	21
11. <i>Departamento de Estadística</i> . . . . .	21
12. <i>Dirección Administrativa</i> . . . . .	22
13. <i>Asesoría Legal</i> . . . . .	25
<b>INFORME DE LAS DIVISIONES Y DEPARTAMENTOS</b> . . . . .	<b>28</b>
I. <i>Planificación Global</i> . . . . .	29
II. <i>Planificación y Coordinación Regional y Urbana</i> . . . . .	34
III. <i>Planificación y Coordinación Sectorial</i> . . . . .	52
IV. <i>Inversiones</i> . . . . .	84
V. <i>Coordinación Presupuestaria</i> . . . . .	95
VI. <i>Reforma Administrativa</i> . . . . .	102
VII. <i>Cooperación Técnica Internacional</i> . . . . .	111
VIII. <i>Departamento de Estadística</i> . . . . .	114
IX. <i>Centro de Documentación</i> . . . . .	116
X. <i>Coordinación Interinstitucional</i> . . . . .	118

<i>XI. Departamento de Sistemas</i> .....	133
<i>XII. Dirección Administrativa</i> .....	135
<i>XIII. Asesoría Jurídica</i> .....	147
<b>PROGRAMAS CON LOS CUALES OFIPLAN COLABORA</b> .....	153
1. <i>Comisión Nacional de Pesca</i> .....	155
11. <i>Oficina de Información de la Presidencia de la República</i> .....	160
<b>ANEXOS</b> .....	169
1. <i>El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica, enero de 1980.</i> ....	171
2. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Acto de Clausura del Seminario sobre Transferencia y Desarrollo de Tecnología, 18 de abril de 1980</i> .....	202
3. <i>Directrices políticas socio-económicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública, abril de 1980.</i> .....	207
4. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, con ocasión de la visita del Profesor Michael Artis, de la Universidad de Manchester de Inglaterra, 26 de mayo de 1980</i> .....	227
5. <i>Colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nuestro país.</i> .....	229
6. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en la Clausura del Curso en Desarrollo Organizacional, 3 de junio de 1980.</i> .....	231
7. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, con ocasión del Acto Inaugural de la Segunda Conferencia Internacional sobre Autogestión y participación en América Latina y el Caribe, celebrada en la mañana del día 23 de junio de 1980 en la Sede del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)</i> .....	233
8. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, con ocasión del Acto de Clausura de la Segunda Conferencia Internacional sobre Autogestión y participación en América Latina y el Caribe, celebrada en la tarde del día 27 de junio de 1980 en la Sede del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)</i> .....	237

9. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Acto de Clausura del Seminario de alto nivel sobre Política y Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo de las Exportaciones no tradicionales, 18 de julio de 1980 . . . . .	239
10. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, con motivo del Acto Inaugural del Seminario sobre "Preinversión y Consultoría", 25 de agosto de 1980. . . . .	244
11. Planificación en Costa Rica: Un modelo de Planificación Participativa y Democrática, agosto de 1980 . . . . .	246
12. Exposición del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el IV Curso Modular sobre Energía, 3 de setiembre de 1980. . . . .	279
13. El papel de la Ciencia y la Tecnología para la paz y el desarrollo, del 5 al 7 de octubre de 1980 . . . . .	286
14. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en la Inauguración del Seminario Regional sobre Sistemas de Control y Ejecución de Proyectos, realizado en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), del 15 al 17 de octubre de 1980. . . . .	294
15. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, con ocasión de celebrarse el 35 Aniversario de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1980. . . . .	299
16. Exposición del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en la Reunión Técnica de funcionarios administrativos de alto nivel de los Ministerios de Educación del Istmo Centroamericano, Ciudad de Panamá, 27 de octubre de 1980. . . . .	305
17. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Acto de Inauguración de la X Reunión del Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD), 30 de octubre - 1 de noviembre de 1980. . . . .	330
18. Exposición del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Seminario del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), 20 de noviembre de 1980 . . . . .	335
19. Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Ejercicio Nacional para la Determinación de Prioridades Científicas y Tecnológicas, 21 de noviembre de 1980 . . . . .	351

20. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en la presentación de los resultados del Ejercicio Nacional de Determinación de Prioridades Científicas y Tecnológicas, 21 de noviembre de 1980 . . . . .</i>	353
21. <i>Documentos presentados en la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Guatemala, 26 - 29 de noviembre de 1980 . . . . .</i>	356
22. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Acto de Clausura de la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, 29 de noviembre de 1980 . . . . .</i>	444
23. <i>El futuro de las instituciones autónomas, 3 -5 de diciembre de 1980 . . .</i>	448
24. <i>Clausura del Seminario sobre Contaminación Ambiental, 23 de enero de 1981. . . . .</i>	468
25. <i>Charla sobre Empresas Asociativas de Autogestión en el Segundo Centro de Estudios Nacionales, 28 de enero de 1981 . . . . .</i>	472
26. <i>Palabras del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en cadena de televisión el día 23 de enero de 1981. Los costarricenses ante el reto del actual proceso de cambio mundial. . . . .</i>	473
27. <i>Convenio de Cooperación Técnica con el Gobierno de Israel . . . . .</i>	480

Señor  
Dr. Rafael A. Grillo Rivera  
Presidente de la Asamblea Legislativa  
Su Despacho

Estimado señor Presidente:

Sírvase encontrar adjunta la Memoria de Actividades realizadas por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República, correspondientes al período comprendido entre el 1 de mayo de 1980 y el 30 de abril de 1981.

Al rendir por su digno medio a la Asamblea Legislativa dicho informe de actividades, además de dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 144 de la Constitución Política, tengo la satisfacción de resaltar lo que han sido las principales labores desarrolladas por la Oficina bajo mi responsabilidad en el período en referencia, durante el cual continuamos consolidando la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través del fortalecimiento de las decisiones y acciones tomadas y realizadas por las instituciones que integran el Sistema Nacional de Planificación, de acuerdo a lo que establece la Ley No. 5525 de mayo de 1974.

Gracias al apoyo que se ha recibido del Licenciado Rodrigo Carazo, Presidente de la República, de los señores Vicepresidentes, de los otros compañeros de Gabinete, de los Presidentes Ejecutivos y Gerentes Generales de los organismos descentralizados y de las Empresas Públicas, de los Concejos Municipales y de las Comunidades, la Oficina de Planificación ha venido fortaleciendo en el país su capacidad de coordinación sistémica, como organismo central del Sistema Nacional de Planificación, y también su capacidad técnica de asesoría y de apoyo. Para cumplir tales fines se ha contado además con un destacado grupo de funcionarios profesionales y personal de apoyo administrativo que trabaja en equipo y con mística. A todos ellos corresponde fundamentalmente el mérito de las actividades realizadas y así lo reitero con reconocimiento y gratitud.

Destaco a continuación los principales aspectos que se desarrollan con mayor detalle en el cuerpo de esta Memoria.

## **PLANIFICACION GLOBAL**

### **1. Evolución de la economía costarricense**

Con respecto a la economía nacional en 1979, se elaboró un extenso documento sobre la evolución de la economía costarricense durante ese año. Ese documento permitió conocer en un corto tiempo la evolución de los principales indicadores macroeconómicos, a fin de clarificar las más importantes variantes y, en general, las características más sobresalientes del proceso económico y social en el corto plazo. Con tal conocimiento se han podido distinguir los principales problemas que han incidido en el normal funcionamiento de la economía, y consecuentemente han facilitado la consecución de metas y objetivos a través del proceso integral de planificación. El documento se distribuyó a personas en ámbitos de decisión política, económica y social.

### **2. Impacto de los incrementos en el precio de los hidrocarburos**

Sobre el precio de los hidrocarburos y su impacto en la economía nacional, se preparó otro importante documento bajo el título "Impacto de los incrementos en el precio de los hidrocarburos sobre la economía nacional: necesidad de un programa de emergencia". Se propusieron en él un conjunto de medidas para estudio y aprobación de las altas autoridades del Gobierno en esta materia. Dicho documento se distribuyó al mismo grupo de personas en posiciones de decisión política, económica y social.

### **3. Dimensión de la pobreza**

Acerca de la dimensión de la pobreza (Mapas de pobreza del área rural de Costa Rica) se elaboró un análisis comparativo del grado de satisfacción de las necesidades básicas de nutrición, salud, vivienda y educación en 51 cantones rurales del país. La comparación condujo a realizar una cartografía espacial (mapeo) de la pobreza en esos cantones, que expresa el grado comparativo de satisfacción de las necesidades básicas, medida por medio de nueve indicadores, a saber: mortalidad infantil (menores de 1 año), mortalidad de menores de 1 año por causa de diarrea, talla de niños de primer grado de escuela. Población sin ningún grado de instrucción, población con algún grado de instrucción secundaria, asistencia a algún centro de educación. Hacinamiento, índice y tipo de condición de la vivienda, índice de servicios básicos.

#### **4. Satisfacción de las necesidades básicas**

Sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en Costa Rica se viene realizando un proyecto desde 1979 con apoyo de la CEPAL, México. En su primera etapa, que está a punto de concluirse, se profundiza y sistematiza el conocimiento sobre la pobreza en el Istmo Centroamericano, con el fin de reconocer los factores más relacionados con sus causas. Por otra parte, contribuye a mejorar el sistema de medición de que dispone el país sobre estructura distributiva y redistributiva. Con base en los resultados se plantearán alternativas políticas para subsanar las condiciones de pobreza y se establecerán las bases para elaborar programas y acciones concretos tendientes a elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la población.

#### **5. Política gerontológica**

Se ha formulado un proyecto sobre política gerontológica de Costa Rica que está orientando hacia la realización de un diagnóstico sobre la situación de los grupos mayores de 60 años, del que se obtendrán los criterios básicos para sustentar una política nacional para ese sector de la población.

#### **6. Actividades en Población**

Sobre aspectos de población se considera la incorporación de la variable población en los planes de desarrollo así como el fortalecimiento de la capacidad técnica del Departamento de Población. A continuación se enumeran los principales trabajos elaborados dentro del marco de este proyecto y que constituyen un primer avance.

- a) Aspectos descriptivos del proceso de cambio demográfico. Se analiza el comportamiento de los principales componentes del cambio demográfico, tales como la natalidad y la mortalidad durante los últimos veinte años, incluyéndose además algunos resultados alternativos para el año 2000 según sea en lo futuro el comportamiento de esos componentes;
- b) Evolución de la distribución de la población en Costa Rica. Se describe el proceso de distribución de la población en Costa Rica durante los últimos 100 años. El análisis se realiza a nivel provincial, regional y subregional con base en la información censal del período;

- c) Algunos aspectos del desarrollo urbano y de los centros urbanos. Incluye una caracterización del proceso de desarrollo urbano en general y de los centros urbanos en particular durante el período 1950-1973, a partir de la información de los últimos tres censos de población (1950-1963 y 1973);
- d) Migraciones Internas en Costa Rica. Se analizan a partir de la información de los últimos tres censos de población, los movimientos migratorios a nivel cantonal para los períodos 1950-1963 y 1963-1973, permitiendo evidenciar una tipología migratoria cantonal. El trabajo incluye una parte donde se analizan las características de los movimientos migratorios entre las áreas urbanas y rurales;
- e) Integración de las Actividades de Población en los Planes de Desarrollo; y
- f) Enfoque y decisiones del Gobierno de la República en relación a la política de población.

**7. Jornadas para exponer el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y las "Directrices Políticas Socio-Económicas y Administrativas"**

a) En sesión del Consejo de Gobierno del 10 de abril de 1980, ampliado con la participación de los señores Presidentes Ejecutivos de organismos descentralizados, se acordó: remitir a cada uno de los señores Vicepresidentes, Ministros, Viceministros, Presidentes Ejecutivos y Gerentes de Instituciones autónomas un ejemplar del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y del documento "Directrices Políticas Socio-económicas y Administrativas", preparado conjuntamente por la Procuraduría General de la República y esta Oficina.

El suscrito ofreció una explicación en el seno de cada una de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas sobre los objetivos, las metas y la estrategia programática del referido Plan, que de acuerdo con la Ley No. 5525 y con la decisión del señor Presidente de la República y del Consejo de Gobierno, es el documento que da los lineamientos políticos del actual Gobierno, sobre los cuales se dan las Directrices de que habla la Ley General de Administración Pública. También se explicó en esas oportunidades el documento precitado "Directrices Políticas Socio-económicas y Administrativas".

La actividad se cumplió en las fechas que a continuación se ofrecen:

1980

19 de mayo	Junta Directiva INVU
19 de mayo	Junta Directiva Banco Anglo Costarricense
21 de mayo	Junta Directiva Oficina del Café
2 de junio	Junta Directiva CENPRO
3 de junio	Contralores y Jefes Contraloría
9 de junio	Junta Directiva Acueductos y Alcantarillados
9 de junio	Junta Directiva Defensa del Tabaco
16 de junio	Junta Directiva ITCO
23 de junio	Junta Directiva INA
25 de junio	Junta Directiva Banco de C.R.
30 de junio	Junta Directiva Patronato Nacional de la Infancia
7 de julio	Junta Directiva INCIENSA
19-20 de julio	Reunión en Puntarenas con Ministros
12 de agosto	Presidentes Ejecutivos en el Instituto Nacional de Seguros
14 de agosto	IFAM

b) Además, de mayo a agosto de 1980, se realizaron diez jornadas para exponer el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a las comunidades de Puntarenas; Coto Sur; San Antonio de Belén; Heredia; Palmares; Cartago; Liberia; Limón; Pérez Zeledón; Buenos Aires. Asimismo se expuso ante los funcionarios de las entidades del Sector Público, en San José. Se distribuyó además, un Resumen del Plan a las Municipalidades, Centros de Educación Superior, Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, Federaciones, Sindicatos, Bibliotecas, etc.

# PLANIFICACION Y COORDINACION REGIONAL Y URBANA

## I. Consejos de Desarrollo Subregional

En cuanto a Planificación y Coordinación Regional y Urbana se instalaron los Consejos de Desarrollo Subregional de Nicoya, Limón, Cañas, Quepos, Coto, San Ramón, Puntarenas, Puriscal, los Santos, Santa Cruz de Guanacaste, Pococí y Carraigres; a partir del 1 de mayo, se instalarán los de Grecia; Turrialba; Alajuela, Centro; Heredia, Centro; Cartago, Centro; y San José, Centro. Se ha programado la instalación de los Consejos de Desarrollo Regional en las cinco regiones: Chorote-ga, Brunca, Huetar-Atlántica, Huetar-Norte y Central.

## 2. Jornadas de Planificación Operativa

Como parte de la metodología que se está aplicando para apoyar y orientar la labor de los Consejos de Desarrollo Subregional, se inició la ejecución de jornadas para sentar las bases de la Planificación Operativa en cada una de las subregiones ya constituidas; a partir de noviembre de 1980 en los siguientes lugares en donde operarán los Consejos Subregionales: San Carlos, Buenos Aires, San Isidro de El General, Quepos, Limón, Pococí y Liberia. El resto de las 22 subregiones llevarán a cabo esta Jornada, en el transcurso del año.

Se preparó además el Decreto Ejecutivo que establece el Reglamento Orgánico para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregionales y Regionales.

## 3. Imagen objetivo urbana institucional

Se concluyó la elaboración de la "Imagen Objetivo Urbana Institucional". Este documento describe la dotación actual de cada uno de los centros subregionales del país, en lo que respecta a servicios de las instituciones públicas y de una serie de orientaciones y recomendaciones que permitirá a dichos entes lograr una desconcentración más profunda y más balanceada.

## 4. Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Area Metropolitana

Se continuó trabajando activamente en la definición de los planteamientos básicos que permitirán elaborar a corto plazo el Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Area Metropolitana de San José. Dichos planteamientos aparecen en una serie de publicaciones efectuadas durante el último año por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

## **5. Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque**

Se hizo una revisión de toda la documentación existente sobre el Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque, con el fin de determinar el posible impacto demográfico de dicho proyecto y se editó un documento titulado "Cuantificación del Impacto de la Primera Etapa del Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque, sobre el Empleo y la Población".

Este proyecto de riego ha quedado incluido entre los asuntos que estudia la Comisión para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Arenal y de la Cuenca Baja del Río Tempisque, creada por Decreto Ejecutivo No. 11689 A-OP de 10 de julio de 1980, presidida por el suscrito, con el objeto de lograr una mayor participación y coordinación institucional y de la comunidad. En esta forma se facilitará la solución de los problemas inherentes al proceso de ejecución de dicho proyecto.

## **6. Estudio urbano del Cantón de Talamanca**

Se concluyó el estudio urbano del cantón de Talamanca. Este estudio recomienda la estructuración de una red de centros de servicios para dicho cantón y define la estrategia a seguir para crear dicha red.

## **7. Programa de Desarrollo de la Zona Fronteriza Noroeste**

Se concluyó el Programa de Desarrollo de la Zona Fronteriza Noroeste. Este programa consta de un Diagnóstico del área (cantones de Upala, Los Chiles y La Cruz) y de un análisis de rentabilidad a nivel de pre-factibilidad de una serie de proyectos productivos y de infraestructura que se consideraron básicos para lograr el desarrollo de la zona. Una vez concluido dicho programa se inició el Programa de Desarrollo Integral de la Zona Norte en el cual ha venido colaborando activamente OFIPLAN.

## **8. Cooperación Fronteriza Panamá-Costa Rica**

Para la franja previamente delimitada a lo largo de la línea divisoria, se han preparado programas que cumplirán con creces los planes esbozados por los Presidentes Royo y Carazo, en Convenio suscrito al efecto en marzo de 1979.

El Plan de Cooperación Fronteriza Panamá-Costa Rica consiste en una serie de proyectos de carácter socio-económico, posibles de realizar conjuntamente con Panamá y cuya finalidad será la exportación de productos terminados, con la mira de la sustitución de importaciones, el mayor ingreso de divisas, el consiguiente valor agregado y un considerable desarrollo social como producto de los diferentes programas formulados.

Costa Rica elabora a la fecha un programa de desarrollo fronterizo en el sur que incluye proyectos en carreteras, agroindustria, puertos de cabotaje, salinero, desarrollo forestal y un Parque Internacional de la Amistad. Los programas cubrirán áreas en Coto Sur, Puerto Jiménez, Talamanca, Coto Brus, Corredores y Sixaola.

## **PLANIFICACION Y COORDINACION SECTORIAL**

### **1. Consejos Nacionales Sectoriales**

Gracias al interés de los señores Ministros que presiden los Consejos Nacionales Sectoriales, estos y sus respectivas Secretarías Ejecutivas han venido trabajando en forma sistémica y sistemática y existe un calendario periódico de reuniones mensuales que es el siguiente:

Sector Economía, Industria y Comercio: terceros miércoles de cada mes

Sector Trabajo y Seguridad Social: segundos miércoles de cada mes

Sector Transporte: últimos miércoles de cada mes

Sector Vivienda y Asentamientos Humanos: primeros miércoles de cada mes

Sector Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables: primeros martes de cada mes

Sector Salud: primeros lunes de cada mes

Sector Energía: primeros miércoles de cada mes

Sector Finanzas: terceros miércoles de cada mes.

## **2. Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y Comités Técnicos Sectoriales**

Como complemento a lo antes mencionado, se tiene el trabajo permanente de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y los Comités Técnicos Sectoriales constituidos, los cuales, entre otras actividades importantes realizaron labores tendientes a: ejecutar estudios y acciones que los Consejos Nacionales Sectoriales le solicitaron; establecimiento de mejores canales de información; formación de comisiones de investigación y ejecución de algunos proyectos. Las actividades anteriores por parte de cada Secretaría han dependido de la cantidad y calidad de los recursos humanos que tuvieron a su disposición, por lo cual se observan diferentes avances en la realización de estas actividades; en algunas de ellas se tienen avances significativos y en otras, tan solo el inicio.

## **3. Comité Intersectorial**

Como parte del proceso de sectorialización, empezó a funcionar el Comité Técnico Intersectorial, el cual está compuesto por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial y los Directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial. Este Comité permitió mejorar la coordinación de los distintos trabajos que demandó la creación del Subsistema de Planificación Sectorial. Al mismo tiempo sirvió para intercambiar diversas experiencias que están llevando a cabo las distintas Secretarías.

Entre las actividades que se coordinaron en el Comité, cabe destacar la formulación de los Planes Operativos Sectoriales y el Análisis de un documento elaborado por OFIPLAN denominado "Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos de Inversión Pública".

## **4. Planes Anuales Operativos Sectoriales**

Como parte del trabajo que se efectuó con los distintos sectores, en que se ha dividido la Administración Pública del país, se formularon Planes Anuales Operativos Sectoriales para los sectores de: Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables; Economía, Industria y Comercio; Transportes; y Vivienda y Asentamientos Humanos. Estos planes de corto plazo tienen como propósito desagregar los objetivos, metas y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" en objetivos, metas y acciones anuales, con la debida participación de las Instituciones relacionadas con cada sector. Estos Planes, asimismo, servirán para la evaluación periódica que se hará de las acciones programadas.

## **5. Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables**

En aspectos Agropecuarios y de Recursos Naturales Renovables, a petición del Consejo de Gobierno, se elaboró un documento en el cual se recomiendan distintas políticas y acciones de corto plazo dentro del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, como una forma de reactivar la economía del país, estableciéndose cuáles serían los organismos responsables de tales acciones. Se participó también en la elaboración y análisis de documentos importantes en ese ámbito.

## **6. Sector Economía, Industria y Comercio**

En lo referente a Economía, Industria y Comercio, se elaboraron entre otros documentos, el Informe de Coyuntura Industrial de 1980, el Plan Anual Operativo del Sector para 1981, varios proyectos de decretos tales como: Subsector Turismo y Subsector Promoción de Exportaciones e Inversiones y por último se han elaborado estudios de prefactibilidad de proyectos agroindustriales conjuntamente con la Secretaría del Sector.

## **7. Empresas Asociativas de Autogestión**

Sobre Empresas Asociativas de Autogestión, se cuenta ya con un cuerpo técnico especializado y se busca su consolidación como equipo interdisciplinario. La integración de un Subsistema de Empresas Asociativas surge de la necesidad de coordinar la acción de las instituciones del sector público con las empresas comunitarias, tanto en los campos de la promoción, organización, capacitación y asistencia técnica, como el de financiamiento, de modo tal que la prestación de los servicios sea más eficiente y tenga carácter integral.

Se trabajó para lograr un marco institucional y jurídico adecuado para el funcionamiento de las empresas asociativas de autogestión, y así se elaboró un Proyecto de Ley de Empresas Asociativas de Autogestión que fue presentado a la Asamblea Legislativa y ha sido objeto de análisis por la Comisión de Asuntos Sociales. Se constituyó además una Comisión para la revisión de la Ley de Cooperativas No. 5185.

## **8. Ciencia y Tecnología**

Sobre Ciencia y Tecnología cabe señalar que se dieron los primeros pasos para la estructuración de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Sobre este tema, se iniciaron reuniones y trabajos tendientes a la definición de funciones y ámbitos de acción de diferentes instituciones nacionales vinculadas con el quehacer científico y tecnológico, particularmente en relación con el CONICIT como la Institución de mayor envergadura en la promoción de actividades científicas y tecnológicas, y OFIPLAN como institución responsable de la coordinación y ejecución parcial del proceso de planificación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo.

Se formuló un proyecto de cooperación técnica con el Fondo Provisional de las Naciones Unidas para Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (FICYT) el cual fue creado en virtud de la recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, que se llevó a cabo en Viena a mediados de 1979. El proyecto de Costa Rica es el primero que se concibe a nivel nacional con una formulación fuera de la común: en primer lugar por ser un proyecto de Naciones Unidas que no tiene como contraparte a ninguna Agencia Especializada de dicho Organismo; en segundo lugar, es un proyecto en el cual participan para su ejecución un total de ocho instituciones nacionales, y de las cuales una de ellas, OFIPLAN, es la institución coordinadora y responsable ante las Naciones Unidas de la buena marcha del proyecto.

El proyecto de Costa Rica fue seleccionado junto con otros once de un total de setenta y siete proyectos latinoamericanos que le habían sido presentados a las Naciones Unidas y probablemente de inicio en el primer trimestre de 1981; ha sido catalogado por el FICYT como de los mejores proyectos e incluso servirá de modelo para otros países similares al nuestro.

## INVERSIONES

Sobre inversiones, la labor se ha orientado fundamentalmente a cumplir con las funciones básicas de organizar, dirigir y coordinar las actividades de Preinversión, Evaluación y Control de Inversiones y Financiamiento Externo

### **1. Determinación de prioridades**

Se ha centrado la atención en la determinación de prioridades y análisis de los proyectos de inversión para dar cumplimiento a lo dispuesto tanto en la Ley de Planificación Nacional, como en el Reglamento de Financiamiento Externo establecido por Decreto Ejecutivo No. 9509-H que norma la gestión y negociación del crédito externo del Gobierno Central y de aquellas instituciones públicas o privadas que requieran el aval del Estado. En ese sentido la División de Inversiones ha mantenido una estrecha relación y prestado un apoyo permanente tanto al Consejo Nacional de Financiamiento Externo como a su Secretaría General, la Dirección de Financiamiento Externo (DIFEX), para el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas en el Reglamento de Financiamiento Externo antes citado.

### **2. Participación en el Centro de Información en Preinversión para América Latina**

Por otra parte, el Director de la División de Inversiones, como representante de Costa Rica y Vicepresidente del Directorio Ejecutivo del Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe (CIP), ha participado en las reuniones atinentes a la gestión de dicho Organismo Regional, el cual tiene como objetivos fundamentales promover la integración de todas las entidades responsables del proceso de preinversión en América Latina y el Caribe, así como procurar la institucionalización del intercambio de información y experiencias en el campo de la preinversión con el fin de mejorar y fortalecer ese proceso en la región.

### **3. Formulación de programas de actividades para mejorar la capacidad de ejecución de otras instituciones**

Dentro del proyecto de la O.E.A., "Fortalecimiento al Sistema Nacional de Inversiones Públicas", conjuntamente con el experto asignado, se ha formulado un programa de actividades que llevan al estudio y puesta en marcha de una metodología tendiente a favorecer la capacidad de ejecución de las instituciones públicas en materia de proyectos.

## COORDINACION PRESUPUESTARIA

### **1. Cumplimiento de las responsabilidades asignadas en la Norma 107 de la Ley de Presupuesto Nacional**

La Norma Centesimosétima de la Ley de Presupuesto Nacional 1980, establece que a OFIPLAN le compete el control de la misma. Al respecto, en los primeros meses se procedió a elaborar el Reglamento de la Norma antes citada, con la participación de funcionarios de la Contraloría General de la República, del Banco Central de Costa Rica y de la Oficina de Presupuesto Nacional, en consulta con algunas de las instituciones afectadas, tal y como lo estipula el texto de la Norma. El Reglamento fue publicado en La Gaceta el 22 de abril de 1980.

Se establecieron los mecanismos de control apropiados, enviando informes mensuales al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República.

Se definieron los ingresos propios de cada institución, ya que cada uno es un caso particular, comunicándole a la institución respectiva, al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República los resultados de cada estudio.

### **2. Inicio del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad Nacional**

Sobre la materia presupuestaria se hicieron esfuerzos durante 1980, para iniciar la implantación del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad Nacional (SIPPCO) en nuestro país; se ha concluido la primera etapa.

### **3. Compatibilidad del Presupuesto de 1981 con el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"**

Por otra parte, para lograr la compatibilidad del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" con el Presupuesto Nacional de 1981 se formaron varias comisiones interdivisionales con el objeto de dar lineamientos para la formulación del presupuesto a los Ministerios y fijar prioridades en relación con lo que establece el referido Plan Nacional de Desarrollo. Paralelamente, otra comisión elaboró un documento llamado "Algunas orientaciones para la elaboración del pre-

supuesto de 1981", en el cual se hace un análisis de la coyuntura política, económica, social técnico administrativa y fiscal del país. Dicho documento tuvo amplia difusión y fue muy bien acogido por las altas autoridades del Gobierno.

Dada la difícil situación fiscal se organizó en julio de 1980, por decisión del señor Presidente de la República, una reunión con el Gabinete ampliado, en el Hotel Colonial de Puntarenas, en la que se acordó definir sectorialmente, prioridades para el año 1981. Para ello se convocó a reuniones, presididas por el Ministro Rector respectivo; la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica participó como Secretaría Técnica elaborando un documento que fue presentado al Consejo de Gobierno el 24 de julio de 1980 y enviado al señor Ministro de Hacienda para la ejecución de las recomendaciones.

#### **4. Coordinación de la Ejecución del Préstamo BIRF-1410 C.R.**

Por otra parte las labores de coordinación del Préstamo BIRF-1410 C.R., son muchas y muy variadas. Entre las más importantes realizadas durante el año 1980, cabe destacar:

Se tramitaron 35 solicitudes de desembolsos por un monto de ₡4.344.405.69 correspondientes a los componentes B, (Extensión Agrícola), C (Programa Nacional de Semillas), D (Caminos Vecinales) y E (Estudio de Desarrollo Rural Integral). El componente A (Crédito para la Agricultura) que es manejado por el Banco Central de Costa Rica realiza los desembolsos directamente al Banco Mundial.

#### **5. Coordinación Sectorial de los Anteproyectos de Presupuesto para 1981**

Ha sido muy importante la decisión que tomó el Consejo de Gobierno actual en la sesión ordinaria No. 161 del 26 de marzo de 1981, en cuanto se refiere a la coordinación sectorial de los anteproyectos de presupuesto para 1982 del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas, a través de los despachos de los Ministros Sectoriales y de las instituciones descentralizadas organizadas por sectores.

En el acta respectiva, artículo 6o., ha quedado plasmado el mecanismo establecido, sugerido por el señor Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ingeniero Jorge Carballo Wedel:

“SEXTO: Informa el Ingeniero Jorge Carballo Wedel, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, que en el Comité Técnico del Sector que preside, se hizo una proposición que considera muy apropiada y debería ser objeto de acuerdo del Consejo de Gobierno para que en todo él se cumpla. Se trata de disponer que el Presupuesto se prepare por sectores y vinculado con el Plan Anual Operativo de cada Sector. Esto sería una manera de facilitar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

#### Cónsiderando:

Que los planes anuales operativos sectoriales tienen como funciones fundamentales: a) Presentar en forma de metas anuales cuantificadas los objetivos contenidos en los planes de mediano y largo plazo; b) Determinar el monto y la composición de los presupuestos anuales de recursos financieros, materiales y humanos, así como prever sus fuentes y orígenes; c) Asegurar las acciones de apoyo institucional indispensables para una eficaz ejecución; d) Promover una mayor coordinación entre las diversas instituciones ligadas a cada uno de los sectores como una forma de orientar sus esfuerzos en una misma dirección; e) Asignar responsabilidades institucionales.

#### SE ACUERDA:

Que los presupuestos de los entes públicos deberán estar basados en los marcos orientadores de los planes anuales operativos de cada uno de los sectores que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica formule conjuntamente con los responsables de la Política Sectorial. Con este propósito, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, coordinará con los directores de las secretarías ejecutivas de Planificación Sectorial, la elaboración de los marcos orientadores de los planes anuales operativos sectoriales para 1982. Consecuentemente, los presupuestos de las instituciones deberán ser aprobados por cada Ministro Sectorial correspondiente y el Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en forma conjunta, antes de ser remitidos finalmente al Ministerio de Hacienda”.

## **REFORMA ADMINISTRATIVA**

Con respecto a Reforma Administrativa se dio la consolidación de la planificación socio-económica (planificación integral) tanto en su aspecto conceptual como de organización. Resultado de ello es el conocimiento preciso de cómo las regiones y los sectores deben concurrir en la formulación y en la ejecución de un Programa de Gobierno y cómo, a través del Subsistema de Reforma Administrativa, se reorganiza el aparato público de manera que facilite una acción más eficaz y más eficiente de la gestión pública. También se ha informado y sensibilizado a los principales niveles de la administración pública de las ventajas, funcionamiento y realizaciones en tales aspectos, a fin de lograr la identificación de todos los empleados públicos con este proceso, dado que ellos son, en última instancia, los responsables de ejecutar las acciones.

Se pretende concretar además la etapa de ejecución de cada uno de los programas definidos en el Plan de Reforma Administrativa (por ejemplo, asesoría directa a las instituciones públicas, para adecuar su organización y funcionamiento a la acción regional y sectorial; consolidación de las unidades institucionales de Reforma Administrativa, etc.). Con estos programas se procura el correcto funcionamiento del sistema administrativo institucional en función de la Planificación Integral.

### **1. Instituciones del Subsistema de Reforma Administrativa**

Para institucionalizar el Subsistema de Reforma Administrativa se han realizado acciones concretas en las instituciones; se ha logrado la creación de varias unidades institucionales de Reforma Administrativa y el mejoramiento de algunas de las ya constituidas; se han establecido los Comités Sectoriales de Reforma Administrativa, los cuales han dado un gran aporte a todo este esfuerzo, colaborando estrechamente con la División de Reforma Administrativa.

## COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Referente a Cooperación Técnica Internacional se han hecho esfuerzos para la consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Técnica, y se ha logrado el establecimiento de este mecanismo en todo el Sector Público. Destaca dentro de los más importantes logros, el haber definido una Red de Enlaces en las Instituciones públicas y Secretarías Ejecutivas de cada sector, lo cual está permitiendo un mejor control de la cooperación técnica otorgada a las instituciones.

### **I. Revisión del Programa Nacional de Cooperación Técnica de Costa Rica**

Se revisó el Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 1979-1982 y se formularon los siguientes programas de Cooperación Técnica:

- a) Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ciclo 1982-1986.
- b) Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Organización de Estados Americanos, ciclo 1980-1983;
- c) Programas de Cooperación Técnica con los Gobiernos de: Argentina, México, España y Checoslovaquia; y
- d) Programa de Cooperación Técnica Costa Rica-Banco Interamericano de Desarrollo, período 1980-1982.

### **2. Asesoría para la formulación y evaluación de proyectos de cooperación técnica internacional**

Se prestó asesoría a los Ministerios y demás organismos públicos sobre la formulación, análisis y evaluación de proyectos de Cooperación Técnica Internacional.

### **3. Participación en diferentes reuniones**

El suscrito ha participado en varias actividades internacionales, entre las cuales se destacan las siguientes: Reunión de Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano, Tegucigalpa (junio de 1980); Guatemala (agosto 1980); Panamá (noviembre de 1980); III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Guatemala (diciembre de 1980). Fue invitado especialmente por el Gobierno de México a participar como expositor de un sistema de planificación democrática y participativa en ocasión de los actos conmemorativos del 50 aniversario de la Ley de Planificación de México (septiembre de 1980); VIII Reunión de CALA en Toronto, Canadá (octubre de 1980) y gestiones realizadas entonces para Ciencia y Tecnología y Población en New York (octubre de 1980). Jornada de Planificación y Presupuesto en Dinamarca (21 de febrero - 4 de marzo de 1981), único invitado de América Latina y gestiones de financiamiento para programa población en Dinamarca, Suecia, Holanda e Italia.

### **4. Visitas del señor Viceministro-Subdirector a otros países**

- a) El señor Viceministro-Subdirector viajó a República Dominicana (7-13 de abril de 1980) atendiendo invitación del IICA para conocer experiencias y programas que esa entidad y el Gobierno dominicano realizaron en el sector agropecuario;
- b) Visitó Canadá y Estados Unidos (26 julio - 8 agosto de 1980). En el Canadá realizó reuniones en el CIDA sobre aspectos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", la situación política y socio-económica costarricense, resaltando el Programa de Empresas Asociativas y sobre algunos programas de CIDA beneficiosos para Costa Rica.

Se sostuvieron conversaciones de trascendencia para nuestro país, con personalidades relevantes del Gobierno canadiense. Se trató también sobre la reunión de la Asociación Canadiense Latinoamericana (CALA) que se celebraría en octubre de 1980 en Toronto, Canadá.

En Estados Unidos se trataron asuntos relacionados con nuestro Programa de Empresas de Autogestión, y Educación para la Motivación. Se realizaron visitas al BID, al BIRF, a la AID;

- c) Viajó a Yugoslavia, Alemania y Rumanía (15-27 de octubre de 1980) por invitación de esos Gobiernos. En Ljubljana participó en el seminario sobre "Análisis de Inversiones en el Sector Público", en que Costa Rica obtuvo una de las vicepresidencias de la Reunión. Fue presentado un importante documento de nuestro país sobre ese tema, y se ofreció amplia información sobre nuestros avances en Planificación. Se realizaron entrevistas de importancia, además, para la Cooperación Técnica Internacional. En Rumanía se trató la posibilidad de que ese país participe en proyectos agrícolas, zootécnicos y agroindustriales, además de en aluminio y desarrollo hidroeléctrico;
- d) El señor Viceministro-Subdirector viajó a Estados Unidos e Israel (10-21 de febrero de 1981), con el fin de negociar con el Banco Mundial el financiamiento para los estudios correspondientes al desarrollo de la zona comprendida en la parte norte de la Región Huetar, Región Chorotega y Región Huetar Atlántica; las gestiones fueron exitosas pues se logró del Fondo Especial del Banco Mundial (llamado "Facilidades para Preparación de Proyectos") el otorgamiento de hasta US\$250.000.00. En Israel realizó visitas de observación a proyectos de desarrollo rural integral, complejos agroindustriales, modelos de diferentes tipos asociativos, etc. y se procedió a firmar el contrato con la Asociación Israelí de Cooperación Internacional (AICI) que formaliza por parte de nuestro Gobierno la contratación de la firma TAHAL para la ejecución de la segunda fase y las apreciaciones preliminares de la tercera fase de las regiones de Costa Rica en cuestión. Este convenio debe ser ratificado por la Contraloría General de la República.

### COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

En Coordinación Interinstitucional se coordinaron diversas reuniones y seminarios nacionales e internacionales; entre los primeros se destacan: Primer Seminario de Planificación Operativa de los Sectores Sociales, Ejercicio nacional para la determinación de prioridades científicas y tecnológicas; Seminarios de Divulgación del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez". También se ha dado seguimiento a los acuerdos y solicitudes de los seminarios de Planificación Operativa; y atención y seguimiento a los compromisos adquiridos por OFIPLAN, a través del señor Viceministro-Subdirector, ante las coope-

rativas de Coopesilencio, Coopevaquita, Coopesierra Cantillo, Coopetulga, R.L., Coopemalanga, R.L. y Coopagrimar, R.L.; en lo referente a asistencia técnica interinstitucional, asesoramiento general, adecuación de deudas y financiamiento.

Se ha dado seguimiento a las medidas anunciadas por el señor Presidente de la República en su discurso del 26 de diciembre de 1980. Mediante ese seguimiento se han obtenido resultados altamente positivos en la ejecución de esas medidas.

## DEPARTAMENTO DE SISTEMAS

### 1. Instalación y equipo de computación

Para facilitar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", el proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donó un equipo de computación. Este permitirá desarrollar el Sistema Nacional de Planificación y mejorar así la capacidad y calidad de la información existente, lo que agilizará notablemente la toma de decisiones a nivel gubernamental. Entre los sistemas más importantes a desarrollar se encuentran:

- a) Un modelo macroeconómico para Costa Rica que contempla la planificación a corto, mediano y largo plazo, así como los ajustes posibles en las estructuras económicas;
- b) Un sistema de control de todos los proyectos de inversión;
- c) Un sistema de estadísticas básicas necesarias para el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"; y
- d) Un sistema de servicio en cuanto a control de la Deuda Pública Externa.

## CENTRO DE DOCUMENTACION

El Centro de Documentación de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, ha realizado entre otras labores importantes, la recolección de la información del área socio-económica, seleccionándola, a fin de formar un amplio acervo en el campo, que sustente las investigaciones y proyectos de las diferentes divisiones, departamentos y unidades de OFIPLAN.

Realizar el análisis, procesamiento y almacenamiento de la información por medio del sistema de Indización Coordinada y automatizado por medio del paquete de programas ISIS (Integrated Set of Information Systems) con el objeto de recuperar ágilmente la información bibliográfica deseada por cada investigador.

Además, ha creado una base de datos que permita la consulta "on line" y la edición de una obra en formato libro sobre los recursos humanos con que cuenta OFIPLAN, a fin de tener una fuente de información que permita el uso racional de los recursos con que cuenta la Oficina; entre otros aspectos se tiene especialidad de ocupación, otras especialidades e idiomas leídos o dominados. En este campo se encuentra aproximadamente el 80 o/o de la información procesada.

## ESTADISTICA

Le correspondió a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, la secretaría y la coordinación de la labor técnica asignada al Comité Interinstitucional para la Integración del Sistema Nacional de Estadísticas Básicas, creado por Decreto Ejecutivo en setiembre de 1978.

Las tareas principales del CIISNEB fueron las de evaluar la producción de estadísticas nacionales, en cuanto a su calidad y oportunidad.

De este examen las dos acciones más importantes que se recomendaron son el establecimiento de un Sistema Estadístico Básico y la creación de un Instituto Nacional de Estadística, adscrito a esta Oficina.

A principios de este año, se entregó al señor Presidente de la República por medio del suscrito y se distribuyó a los organismos del Sector Público, Centros de Educación Superior e Instituciones de Investigación, el Informe que presentó dicho Comité. Las recomendaciones que contiene recibieron apoyo en cuanto a su ejecución, en noviembre de 1980, por parte del Consejo de Gobierno, y actualmente se trabaja en ellas.

### DIRECCION ADMINISTRATIVA

1. En el presente período la Dirección Administrativa sufrió una reestructuración que le ha permitido mejorar los sistemas y brindar con mayor eficiencia el apoyo logístico a las diferentes Divisiones de la Oficina. Fue así como se alquiló a través de la Proveeduría Nacional un local apropiado que alojara a los diferentes Departamentos que forman la Dirección, permitiendo no solo mayor comodidad a los funcionarios, sino también amplia seguridad en resguardo del valioso equipo y documentación que posee la Oficina.

El apoyo brindado a la organización de las oficinas de las 22 Subregiones existentes significó un arduo trabajo de los diferentes Departamentos. Se adquirió el equipo y el mobiliario, se reclutó y seleccionó al personal faltante, se alquilaron locales y se efectuaron los trámites de viáticos, gastos para actividades especiales (Jornadas de Planificación Operativa, Instalación de Consejos Subregionales, etc.).

Las Secretarías de Vivienda y Asentamientos Humanos; de Trabajo y Seguridad Social y de Energía y Minas, así como la Oficina de Información de la Presidencia de la República y la Comisión Nacional de Pesca, fueron objeto de gran apoyo, fundamentalmente las tres primeras.

La instalación de la sala de cómputo, así como el arrendamiento del sexto piso del edificio Alfa, demandó una importante tarea por parte del Departamento de Servicios Generales.

Con el propósito de brindar un mejor servicio, se remodeló la soda de la Cooperativa del personal de OFIPLAN y se adquirió un moderno equipo.

En colaboración con el Consejo Directivo de COOFIPLAN se realizó la Olimpiada OFIPLAN-80, actividad que permitió la convivencia de toda la familia de la Oficina.

Se adquirió un nuevo equipo de imprenta. Así se efectuó el cambio del tradicional mimeógrafo existente al sistema offset con levantado de texto en frío.

La adquisición de un valioso equipo que consta de la siguiente maquinaria, fue fundamental para lograr las metas establecidas por este Despacho:

- a) Una máquina offset, impresora numeradora, marca Heidelberg, modelo GTO;
- b) Un marco de traspaso para planchas, marca Sandimar, Regency II;
- c) Una cámara de reproducción vertical marca Dainippon, DSC-620-C, Companica 5161;
- d) Una guillotina marca Polar, 72 STD;
- e) Una cosedora de alambre, marca Bostich, Bronco 19;
- f) Una máquina levantadora de texto marca IBM-MC COMPOSER;
- g) Una grabadora de clisés electrónica Rex Rotary 2202 S; y
- h) Una dobladora de papel marca Multipli.

Además se arrendó a través de la Proveduría Nacional, un equipo de 4 fotocopadoras marca Cannon MP-200.

## **2. Personal**

A fin de dar seguimiento a la reorganización iniciada en el período anterior, se crearon dos nuevas secciones: Reclutamiento y Selección; y Clasificación y Valorización de Puestos; se efectuaron 47 concursos externos; se entrevistó a 585 candidatos a ocupar puestos, a raíz de 47 publicaciones en los periódicos de mayor circulación.

También se llevaron a cabo 68 estudios de Reasignación de Puestos; un estudio de actualización del Manual Descriptivo de Puestos del Fondo del 1 o/o y estudios comparativos internos de salarios y requisitos académicos.

Para los funcionarios amparados por el Régimen del Servicio Civil se efectuaron 1462 Acciones de Personal y 2249 para el personal del Fondo del 1 o/o.

Se efectuó un estudio solicitado por la Comisión de Recursos Humanos para determinar el monto del ahorro sobre plazas vacantes.

Se diseñaron y confeccionaron 13 formularios para control y seguimiento de procesos y documentos administrativos.

### **3. Departamento Financiero Contable**

- a) Con el objeto de fijar el aporte al Fondo del Plan Nacional de Desarrollo se ejerció una labor continua de inspección y revisión sobre las liquidaciones presupuestarias de las instituciones contribuyentes, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Planificación No. 5525;
- b) Se procedió a la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto del Fondo del 1o/o del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se encuentra dividido en Programas, Subprogramas y Actividades;
- c) Se formularon seis modificaciones al Presupuesto Ordinario del Fondo del 1o/o del Plan Nacional de Desarrollo, las cuales fueron aprobadas por el Consejo de Coordinación Interinstitucional y por la Contraloría General de la República;
- d) Se presentó el Informe Actual de Contabilidad y Presupuesto; y
- e) Se llevó el control contable de los convenios ATN/SF/1455-CR, ATN/SF/1656/CR.

## ASESORIA LEGAL

Gran parte de las labores de esta Asesoría se ha dedicado a producir los siguientes Proyectos de Ley:

### I. Ley de Reestructuración del Funcionamiento de las Presidencias Ejecutivas (Ley General de Instituciones Descentralizadas)

Es cada vez más acentuada la necesidad de dictar una ley general para los entes descentralizados. Si bien estos se rigen por leyes de creación bastante detallistas en muchos casos, y por leyes generales reguladoras de algunas materias concretas (v. gr: Ley de Administración Financiera de la República) siempre se ha visto como indispensable uniformar ciertos aspectos y llenar una buena cantidad de lagunas.

El Proyecto pretende, en líneas generales:

- a) Establecer conceptualmente con claridad y regular con precisión el régimen organizativo, administrativo y financiero de las instituciones descentralizadas;
- b) Legalizar dos fenómenos macro-organizativos: la regionalización y la sectorialización. Por decreto del Poder Ejecutivo las actividades de los entes que no tengan autonomía política garantizada constitucionalmente (que sí gozan las universidades y municipalidades), serán organizados regional y sectorialmente.

Las regiones y los sectores son determinados y organizados por el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, el cual crea mecanismos adecuados de coordinación interregional, intersectorial, y entre los sectores y regiones, de conformidad con lo establecido por la Ley de Planificación Nacional. Además se faculta a las municipalidades para participar en el proceso de regionalización;

- c) Reiterar el esquema tradicional organizativo de los entes descentralizados: Junta Directiva articulada con la gerencia.

Sobre planificación, reitera el carácter vinculante del proceso para todo el sector público y se exceptúa expresamente a las instituciones con autonomía política constitucional;

- d) Introducir, en cuanto se refiere a dirección gubernamental, varias rectificaciones y aclaraciones a las normas contenidas en la

Ley General de la Administración Pública y regular lo relacionado con las directrices;

- e) Consolidar la figura del Ministro "sectorial". Se trata del Ministro que dirige políticamente cada sector o ramo de actividad de la Administración Pública, partiendo del supuesto de que los entes descentralizados (sin autonomía constitucional) se agrupan alrededor de los Ministros de Gobierno, que por sus funciones tienen "ramos" de actividad. En cuanto a control, se complementa la responsabilidad sectorial del Ministro con una necesaria potestad propia de supervisión del Sector, y en particular con la aprobación ministerial de presupuestos descentralizados, previa a la aprobación final por parte de la Contraloría General de la República; y
- f) Señalar ciertos principios generales de la relación de empleo de los servidores de las instituciones descentralizadas, relación que se regirá por el derecho administrativo.

## 2. Ley General de las Sociedades - Empresa Pública

El proyecto de ley en referencia consta de dos partes: una que regula las generalidades y la otra el control.

## 3. Reforma del Título primero del estatuto de Servicio Civil

Este proyecto del Régimen de Administración de Personal para el sector público propone modificar el actual Estatuto de Servicio Civil (Título Primero).

Soy del señor Presidente de la Asamblea Legislativa y de los otros señores Diputados, atentamente



Wilburg Jiménez Castro  
Ministro-Director  
de Planificación Nacional  
y Política Económica

30 de abril de 1981



# **INFORMES DE DIVISIONES Y DEPARTAMENTOS**

## I. PLANIFICACION GLOBAL

Las actividades principales de la División de Planificación Global en 1980 estuvieron centradas en el análisis de la coyuntura de la economía costarricense y en la proposición de medidas de política económica y social para la toma de decisiones.

### 1. La economía nacional en 1979

La División elaboró un extenso documento sobre la evolución de la economía costarricense durante el año 1979 el cual fue ampliamente difundido entre las autoridades políticas de la Nación. La principal razón en la preparación de ese documento estriba en la necesidad de conocer con el menor retraso posible la evolución de los principales indicadores macroeconómicos, que permita clarificar las principales variantes, las modificaciones más importantes y, en general, las características más sobresalientes del proceso económico y social en el corto plazo. A partir de tal conocimiento se puede entonces identificar cuáles son los principales problemas o el surgimiento de cuellos de botella que impiden el normal funcionamiento de la economía y, consecuentemente, la consecución de metas y objetivos establecidos en el proceso integral de planificación. El documento se distribuyó a instancias de decisión política económica y social.

### 2. Informes trimestrales de coyuntura económica

Prosiguiendo con el análisis de la coyuntura económica y social, la División llevó a cabo la preparación de informes trimestrales sobre la evolución de la economía costarricense durante 1980, los cuales fueron sometidos a las autoridades políticas principales con el objeto de apoyarles a la hora de toma de decisiones de política económica. Tales informes de coyuntura permiten llevarle el pulso a la economía nacional a fin de proponer medidas de política que orienten adecuadamente el quehacer del Sector Público y del sector privado nacional.

### 3. Sectorialización de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"

En apoyo de la sectorialización de la Administración Pública que impulsa el actual Gobierno, y en calidad de herramienta que intenta

operativizar la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y servir de medio orientador de la política económica y social en cada uno de los nueve sectores ya definidos para la Administración Pública, la División de Planificación Global preparó un documento que contiene el desglose de la estrategia de acuerdo a los instrumentos y objetivos contemplados en cada sector. En ese trabajo se trata de definir, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", los elementos de la estrategia por desarrollar para lograr, en cada uno de los sectores, los objetivos que se les han asignado. Con ese fin se trató de identificar distintos niveles de logro de las metas propuestas, para el cumplimiento de las cuales se cuenta con un conjunto de objetivos-instrumento de política económica y social.

#### **4. El precio de los hidrocarburos y su impacto en la economía nacional**

Uno de los problemas más serios a que se ha enfrentado el país en la década pasada ha sido la crisis en el mercado mundial del petróleo. En el período 1973-1974 esto significó la generación de fuertes presiones inflacionarias en la economía; un aumento en el déficit de la balanza comercial; un deterioro en la distribución del ingreso y una reducción en el empleo y el crecimiento económico. Fue por ello que la División adelantó un importante documento con el título "Impacto de los incrementos en el precio de los hidrocarburos sobre la economía nacional: necesidad de un programa de emergencia", en el que, además de analizar esas consecuencias negativas, se concluye que, dados los cambios ocurridos a partir de 1973 en la estructura productiva, los efectos de la segunda crisis en el mercado del petróleo y la cual hoy vivimos, serán aún mayores. Así, en sólo 18 meses desde finales de 1978, los precios de ese producto se han incrementado en un 120 o/o. A consecuencia de tal hecho, la inflación interna se aceleró y se podría vaticinar que de no tomarse ciertas medidas, podrían incidir en forma grave sobre la situación de pagos internacionales de Costa Rica. Se proponen ahí también un conjunto de medidas para estudio y aprobación de las altas autoridades del Gobierno en esta materia.

#### **5. Dimensión de la pobreza (Mapas de pobreza del área rural de Costa Rica)**

En este proyecto, que consta de 2 etapas, se finalizó la primera de ellas, la que consistió en la elaboración de un análisis comparativo del grado de satisfacción de las necesidades básicas de nutrición, salud,

vivienda y educación en 51 cantones rurales del país. La comparación condujo a realizar una cartografía espacial (mapeo) de la pobreza en esos cantones, que expresa el grado comparativo de satisfacción de las necesidades básicas, medida por medio de nueve indicadores, a saber: mortalidad infantil (menores de 1 año), mortalidad de menores de 1 año por causa de diarrea, talla de niños de primer grado de escuela. Población sin ningún grado de instrucción, población con algún grado de instrucción secundaria, asistencia a algún centro de educación. Hacinamiento, índice y tipo de condición de la vivienda, índice de servicios básicos.

Los resultados de la primera etapa del proyecto, han sido considerados como un valioso instrumento para la planificación de los programas y de los recursos que se destinen a enfrentar la pobreza en el área rural de Costa Rica.

## **6. Grado de satisfacción de las necesidades básicas en Costa Rica**

Este proyecto se viene realizando desde 1979 con el apoyo de la CEPAL, México. Es un proyecto subregional en el que participan Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y es conocido como un esfuerzo interinstitucional, con la denominación RLA/77/018. Su duración es de 30 meses. Su modalidad muy particular es tratarse de un esfuerzo desarrollado por instituciones de los países del Istmo Centroamericano.

En Costa Rica, ejecutan el proyecto 10 instituciones entre ministerios y centros de investigación. En su primera etapa que está a punto de concluirse, se profundiza y sistematiza el conocimiento sobre la pobreza en la región, con el fin de reconocer los factores más relacionados con sus causas. Por otra parte, contribuye a mejorar el sistema de medición de que dispone el país sobre estructura distributiva y redistributiva.

En su segunda etapa, que se inicia este año, se formularán alternativas políticas para enfrentar las condiciones de pobreza y se establecerán las bases para elaborar programas y acciones concretas tendientes a elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la población.

En nuestro país se han constituido grupos nacionales, de carácter multidisciplinario, los que se han encargado de la realización de los trabajos con la asesoría de la CEPAL.

Se encuentran ya elaborados 5 de los más importantes documentos: "Canasta Básica", "Niveles de Nutrición y Pobreza", "Dimensión de la Pobreza" (mapas de pobreza del área rural de Costa Rica)", "Políticas de distribución y redistribución del ingreso en Costa Rica" e "Ingresos y Pobreza en Costa Rica".

En su etapa de elaboración se hallan los de "Inserción ocupacional de los grupos pobres en el empleo, la salud, la educación y la vivienda", "La estructura productiva", "Educación y Pobreza" y un primer avance metodológico para constituir un sistema de indicadores que midan las necesidades básicas.

## **7. Política gerontológica de Costa Rica**

Este proyecto está orientado hacia la realización de un diagnóstico sobre la situación de los grupos mayores de 60 años, del que se obtendrán los criterios básicos para sustentar una política nacional para este sector de la población.

Como parte de sus actividades, se ha publicado el documento "Lineamientos para una política gerontológica en Costa Rica". Asimismo, se brindó la colaboración a la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, para realizar a fines de 1980, un Seminario sobre "Aspectos vivenciales del anciano".

En coordinación con el Departamento de Población de OFIPLAN, se elabora un avance demográfico que reúne información estadística gerontológica que servirá de base técnica para los trabajos que sobre este sector de población se están llevando a cabo.

## II. PLANIFICACION Y COORDINACION REGIONAL

### 1. Instalación de los Consejos de Desarrollo Subregional

Cumpliendo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 10157 P-OP que crea el Subsistema de Planificación Regional y Urbana, se instalaron los Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregional de las subregiones siguientes:

- |              |                             |
|--------------|-----------------------------|
| a) Nicoya    | g) Puntarenas               |
| b) Limón     | h) Los Santos               |
| c) Cañas     | i) Santa Cruz de Guanacaste |
| d) Quepos    | j) Turrialba                |
| e) Coto      | k) Puriscal y               |
| f) San Ramón | l) Caraigres.               |

A partir del 1o. de mayo se instalarán los de: Grecia; Alajuela, Centro; Heredia, Centro; Cartago, Centro y San José, Centro.

Estos Consejos han venido operando ininterrumpidamente a partir de la fecha de su instalación, al igual que los cinco Consejos (San Isidro de El General, Liberia, San Carlos, Pococí, y Buenos Aires) que se habían estructurado durante el período anterior.

2. Como parte de la metodología que se está aplicando para apoyar y orientar la labor de los Consejos de Desarrollo Subregional, se inició la ejecución de Jornadas de Planificación Operativa en cada una de las subregiones. Las jornadas efectuadas hasta este momento, son las siguientes:

- a) San Carlos
- b) Buenos Aires
- c) San Isidro de El General
- d) Quepos
- e) Limón
- f) Liberia

A partir de abril se realizarán jornadas similares en las restantes subregiones.



*Seminario de Información sobre el Plan Nacional de Desarrollo, dirigida a funcionarios de la Contraloría General de la República.*



*Información sobre el Plan Operativo Subregional en Ciudad Quesada, con el propósito de establecer la Jornada de Planificación Administrativa en esa localidad.  
19 de setiembre de 1980*



*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Nicoya.  
30 de julio de 1980*



*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Puntarenas.  
20 de marzo de 1981*



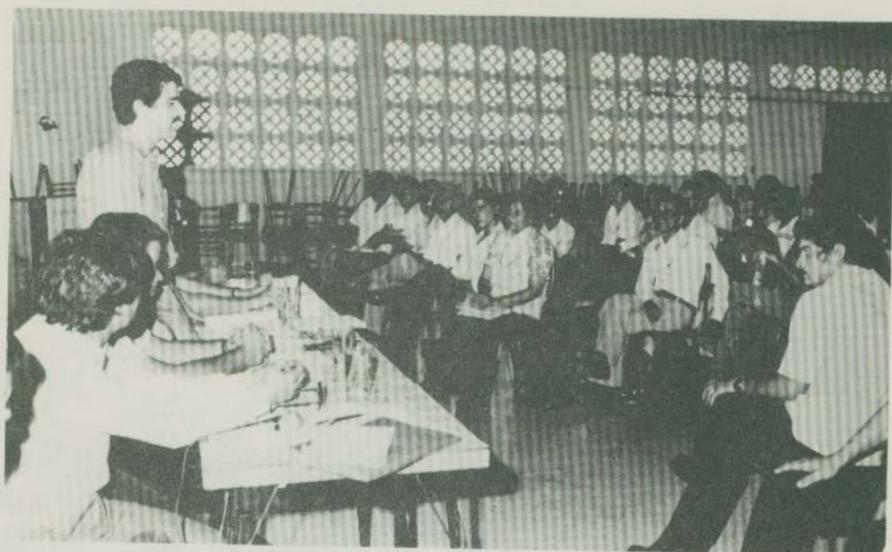
*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Puriscal.  
1 de abril de 1981*





*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Los Santos*





*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Coto.  
6 de marzo de 1981*





*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Caraigres, llevada  
a cabo en San Gabriel de Aserri.  
31 de marzo de 1981*



*Jornada de Planificación Operativa para sentar las bases del Plan Operativo Subregional y la Coordinación de los recursos institucionales, en el Salón Municipal de la Subregión de San Carlos.  
8 de noviembre de 1980*





*Juramentación del Consejo de Desarrollo de la Subregión Cañas.  
5 de julio de 1980*





*Instalación del Consejo de Desarrollo de la Subregión San Ramón.  
20 de marzo de 1981*



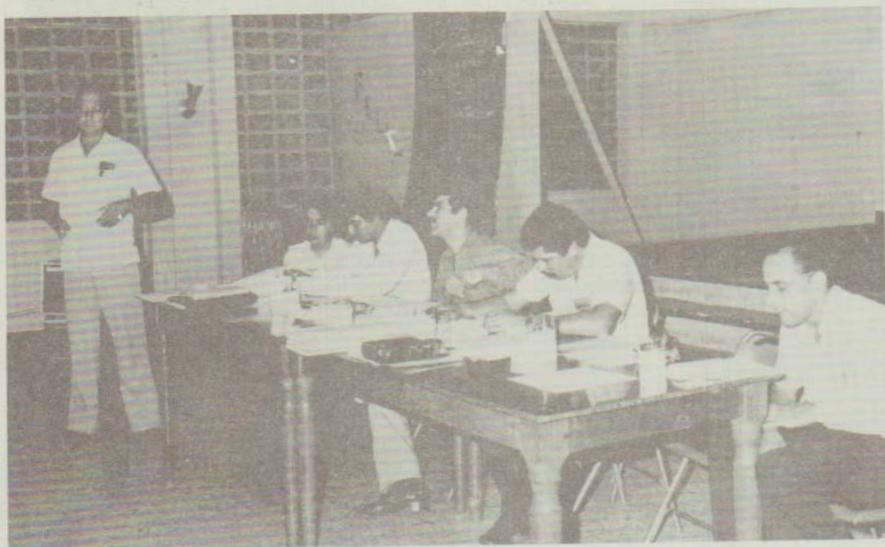
*Reunión del señor Ministro-Director con los Coordinadores de los  
Consejos de Desarrollo Subregionales de OFIPLAN.  
4 de agosto de 1980*



*Jornada de Planificación Operativa para sentar las bases del Plan Operativo Subregional y la Coordinación de los recursos institucionales, en el Salón Municipal de la Subregión de San Carlos.  
8 de noviembre de 1980*



*Clausura de la Jornada de Planificación Operativa en la Subregión Limón.  
27 de abril de 1981*



*Clausura de la Jornada de Planificación Operativa en la Subregión de San Isidro  
de El General.  
6 de abril de 1981*

Estas jornadas pretenden sentar las bases para la elaboración de los Planes Operativos Subregionales y tienen como objetivo establecer los procedimientos de coordinación interinstitucional dentro de cada sector e intersectorialmente, para que las acciones gubernamentales hagan uso óptimo de los recursos humanos, instrumentales, materiales y financieros en las subregiones y regiones.

3. Se preparó el Decreto Ejecutivo que establece el Reglamento Orgánico para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregionales y Regionales.

4. Como apoyo a la labor de los Consejos se efectuaron los siguientes trabajos:

a) Se llevó a cabo un inventario de las acciones regionales actuales. Esta labor consistió en identificar los planes, programas y proyectos existentes (desde la etapa de idea hasta la de ejecución) en cada una de las 22 subregiones. Hasta el momento se han editado los documentos que contienen las "Acciones" correspondientes a las subregiones de Buenos Aires, Pérez Zeledón, San Carlos, Quepos y Limón;

b) Se elaboró e imprimió un "Manual de elaboración y ejecución de los Planes Operativos Regionales";

c) Se concluyó y editó un documento titulado "Indicadores Socioeconómicos para la Planificación Regional", el cual contiene información estadística censal y de otras fuentes, desagregada a nivel subregional;

d) Se concluyó la elaboración de la Imagen Objetivo Urbana Institucional. Este documento describe la dotación actual de cada uno de los centros subregionales del país en lo que respecta a servicios de las instituciones públicas y de una serie de orientaciones y recomendaciones que le permitirán a dichos entes lograr una desconcentración más profunda y más balanceada;

e) Se realizó un inventario de la dotación actual (en cuanto a personal, equipo, etc.), de los servicios prestados y del área servida de cada una de las oficinas públicas existentes en los centros cantonales del país (a excepción de San José);

- f) Tomando como base los indicadores de desarrollo regional, se elaboraron los documentos que contienen los lineamientos de Políticas Regionales y Subregionales correspondientes al sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables y a los subsectores Industria, Minería y Turismo del sector Economía, Industria y Comercio. Además se prepararon los borradores de los documentos referentes a los sectores de Trabajo y Seguridad Social y Salud. En dichos documentos se han desagregado regional y subregionalmente los planteamientos de tipo global que aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y en una serie de otros trabajos;
  - g) Se realizó una encuesta que tuvo como fin determinar las opiniones de los trabajadores del Area Metropolitana de San José acerca de la educación primaria y secundaria, así como para obtener sus recomendaciones y preferencias. Esta encuesta servirá de base para la elaboración de los lineamientos de política regional correspondientes al Sector Educación;
  - h) Se elaboró un documento denominado "Recursos Recreativo-Turísticos de Costa Rica por Regiones y Subregiones";
  - i) Se editaron los documentos correspondientes a trabajos efectuados en el período 1979-80 titulados "La Planificación Regional y los Planes Operativos Regionales" y "Relación entre la Capacidad y el uso de los suelos de Costa Rica, por regiones, subregiones"; y
  - j) En conjunto con el Departamento de Urbanismo del INVU se hizo un estudio de las distintas áreas que podrían absorber el futuro crecimiento de la ciudad de Quepos y se escogió la opción que se consideró más conveniente. Este estudio fue efectuado a solicitud del Consejo de Desarrollo de la Subregión Quepos.
5. Se continuó trabajando activamente en la definición de los planteamientos básicos que permitirán elaborar a corto plazo el Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Area Metropolitana de San José. Dichos planteamientos aparecen en una serie de publicaciones efectuadas durante el último año entre las que se cuentan:
- a) Propuesta de un Plan Estratégico para el Desarrollo de la Gran Area Metropolitana de San José;

- b) Unidades Integrales de Servicios: Propuesta para Iniciar la Reestructuración de San José;
  - c) Disponibilidad de Terrenos y sus valores en las Unidades Integrales de Servicios de Tercer Nivel; y
  - d) Consideraciones en torno a una política de Transporte Metropolitano y Propuesta de un Sistema de Tranvía Rápido.
6. Se hizo una revisión de toda la documentación existente sobre el Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque, con el fin de determinar el posible impacto demográfico de dicho proyecto y se editó un documento titulado "Cuantificación del Impacto de la Primera Etapa del Proyecto de Riego de la Cuenca Baja del Río Tempisque, sobre el Empleo y la Población".
7. Se concluyó el estudio urbano del cantón de Talamanca. Ese estudio recomienda la estructuración de una red de centros de servicios para dicho cantón y define la estrategia a seguir para crear dicha red.
- 8. Actividades de apoyo a otras instituciones o Divisiones de OFIPLAN:**
- a) Se definió la localización geográfica más adecuada de las "Pequeñas Radio Emisoras Culturales", que se van a establecer en el país próximamente;
  - b) A solicitud de la División de Inversiones de OFIPLAN se analizó y se hicieron algunas recomendaciones acerca del Estudio de Factibilidad para el Establecimiento de Parques Industriales y Zonas Francas en Moín y Caldera;
  - c) Se han venido coordinando las labores de seguimiento de los compromisos emanados de los Talleres del Programa Integral de Participación Popular. Para ello se han escogido a 58 personas de distintas instituciones públicas que han venido sirviendo como "enlace" para lograr el cumplimiento de los compromisos gubernamentales. Además se ha venido participando en las distintas jornadas del Programa y se han elaborado varios documentos que tienen como objetivo definir el marco metodológi-

co y práctico para que el proceso de Participación Popular se encauce dentro del Subsistema de Planificación Regional. Dichos documentos son los siguientes:

- El Sistema Integral de Participación Popular y el Proceso de Planificación en Costa Rica; y
  - Modelo de seguimiento y evaluación de los compromisos institucionales y comunales;
- d) Se ha mantenido un contacto muy estrecho con las instituciones públicas con el fin de lograr que adopten la regionalización oficial. Entre las instituciones que durante el último año adoptaron dicha regionalización se cuentan: el Banco de Costa Rica, el Instituto Nacional de Seguros, el Consejo Nacional de Producción, el Patronato Nacional de la Infancia, el Banco Central, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, etc.; y
- e) A solicitud de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN se revisaron los Planes Anuales Operativos correspondientes a los sectores Agropecuario y de Recursos Naturales; Economía, Industria y Comercio e Infraestructura y Transporte.

9. Se concluyó el Programa de Desarrollo de la zona Fronteriza Noroeste. Este programa consta de un Diagnóstico del área (cantones de Upala, Los Chiles y la Cruz) y de un análisis de rentabilidad a nivel de pre-factibilidad de una serie de proyectos productivos y de infraestructura que se consideraron básicos para lograr el desarrollo de la zona. Una vez concluido dicho programa se inició el Programa de Desarrollo Integral de la Zona Norte en el cual se ha venido colaborando.

#### **10. Participación en comisiones y comités permanentes:**

- a) Comisión Nacional de División Territorial Administrativa;
- b) Comisión Coordinadora del Proyecto AID No. 515-0153 a nivel de OFIPLAN;
- c) Comisión Especial Sectorial para el Sistema Urbano Metropolitano; y

- d) Comisión Técnica del Programa Integrado de Participación Popular.

**11. Participación en seminarios, conferencias comisiones transitorias, etc.**

- a) Reunión Latinoamericana de Técnicos en Planificación (efectuado en Guatemala);
- b) Jornadas de diagnóstico del Sector Educación, coordinadas por el Ministerio de Educación Pública;
- c) Seminario sobre Administración de Planes y Proyectos de Desarrollo Regional, organizado por el ICAP;
- d) Seminario sobre Contaminación Ambiental;
- e) Curso Seminario de Educación en Seguridad Social, realizado en Golfito;
- f) Seminario sobre Rutas Turísticas, organizado por el ICT;
- g) Comisión interna encargada del análisis de las propuestas sobre la transformación de la Dirección General de Estadística y Censos en un Instituto Nacional de Estadística;
- h) Curso Mesoamericano sobre Evaluación del Impacto Ambiental, organizado por el UNED y CIFCA;
- i) Primer Seminario de Planificación Operativa de los Sectores Sociales, organizado por OFIPLAN,
- j) Simposio Internacional de Percepción Remota, organizado por el MAG, OFIPLAN y la Universidad de Michigan; y
- k) Seminario sobre la utilización de los censos.

### III. PLANIFICACION Y COORDINACION SECTORIAL

El conjunto de actividades que seguidamente se mencionan en los próximos acápite de este informe, se comprenden mejor si se ubican en una perspectiva de trabajo que cubre un período desde 1979 hasta el presente.

En este sentido se recuerda que la División de Planificación y Coordinación Sectorial se constituyó en 1978, a partir de la anterior División de Programas y Proyectos de OFIPLAN. En esa oportunidad, esta División concentraba su actividad básicamente en la formulación de programas y proyectos de prioridad para el desarrollo del país, sin considerar, en algunos aspectos el marco de referencia de la planificación sectorial e intersectorial en su conjunto. Adicionalmente, la División cubría únicamente los sectores Agropecuario e Industrial.

A partir de la transformación de la División de Programas y Proyectos, en una de tipo realmente sectorial se desarrollaron nuevas áreas y formas de trabajo coherentes con el proceso de sectorialización generado en 1979. De esta manera, en gran parte se trabajó en el año de 1980 intensamente en la constitución de los sectores del subsistema de planificación sectorial y en la formulación de documentos de Planes Operativos Sectoriales.

De esta forma, conjuntamente con el apoyo de otras divisiones de OFIPLAN, se elaboraron decretos para la constitución de cada uno de los sectores y se impulsó la transformación o creación de las Secretarías de Planificación Sectorial, logrando que en 1980 se constituyeran un total de siete secretarías. Por otra parte, se logró formular y poner en práctica una metodología para los Planes Operativos Sectoriales, la cual se concretó con la formulación de los Planes Operativos para el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables y de Economía, Industria y Comercio.

Como producto de la constitución de los sectores y de las nuevas funciones que asumió la División Sectorial, se reestructuró la constitución de la misma, a fin de que se adaptara en la mejor forma posible, a las demandas a que era sometida. De esta forma se constituyeron los siguientes Departamentos:

Población  
Proyecto de Desarrollo Urbano  
Empresas Asociativas  
Sectores Económicos  
Infraestructura (Energía y Transporte)  
Ciencia y Tecnología  
Sectores Sociales

Población, Empresas Asociativas y Ciencia y Tecnología, justificados plenamente a partir de las prioridades que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

Hacia finales de 1980 se trabajaba intensamente entre otros aspectos, en la elaboración de los Planes Operativos para 1981 para los sectores Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables; Economía, Industria y Comercio; Transporte; y Vivienda y Asentamientos Humanos. Adicionalmente, se trabajó intensamente en la propuesta de un sistema de seguimiento físico y financiero para los proyectos de Inversión Pública, que permita conocer el grado del avance en forma trimestral de cada uno de los proyectos de inversión.

## **1. DEPARTAMENTO DE POBLACION**

### **1.1 Desarrollo del Proyecto COS/79/P01**

El proyecto en mención es financiado por el FNUAP y tiene por objetivos, entre otros, la incorporación de la variable población en los planes de desarrollo así como el fortalecimiento de la capacidad Técnica del Departamento de Población. Su monto fue de \$260.000 y se aprobó para empezar en enero de 1980, sin embargo se inició en abril con la contratación de tres funcionarios, lográndose completar la planilla del personal en los meses de setiembre y noviembre.

A continuación se enumeran los principales trabajos elaborados dentro del marco de este proyecto y que constituyen un primer avance:

- a) Crecimiento poblacional. Trabajo realizado como colaboración de la Asociación Demográfica Costarricense con el Departamento;
- b) Evolución de la distribución geográfica de la población de Costa Rica;
- c) Aspectos del desarrollo urbano;
- d) Migraciones internas; y
- e) Inmigraciones internacionales.

### **1.2 Solicitud de financiamiento ante el FNUAP. Proyecto COS/80/PO1**

A partir de enero y hasta julio inclusive del año en referencia se trabajó en la presentación de la solicitud de financiamiento ante el FNUAP tendiente a dotar de recursos los programas de salud materno-infantil, educación sexual y paternidad responsable. La solicitud en cuestión alcanzaba la suma de \$4.7 millones para un período de cuatro años, la solicitud se preparó en coordinación con los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Cultura, Juventud y Deportes así como el Centro de Orientación Familiar y el Centro de Integración Familiar.

### **1.3 Capacitación y asistencia a conferencias**

Se participó en cursos de capacitación, como medio de mejorar la eficiencia y eficacia del personal del Departamento.

Los cursos a los que se asistió fueron:

<b>Nombre del curso</b>	<b>Institución</b>	<b>No. de funcionarios</b>
Introdutorio de Demografía	CELADE	2
"Investigación en población y Desarrollo en la Planificación"	Universidad de Moscú	1

También tuvo el Departamento, mediante la asistencia, de dos funcionarios, representación en la Conferencia Mundial de Fecundidad realizada en la ciudad de Londres, Inglaterra, en el mes de julio. En dicha Conferencia se analizaron los resultados de la Encuesta Mundial de Fecundidad.

#### **1.4 Otros trabajos realizados**

- a) Mediante previa autorización del CELADE, se publicaron las estimaciones de población total, población económicamente activa y población urbana y rural según sexo y grupos de edad por regiones;
- b) Se tramitaron ante la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) las solicitudes de financiamiento:
  - A principios del año 1980 para el Programa de Asistencia en el campo de población para las instituciones miembros del Comité Nacional de Población (CONAPO) por un monto de aproximadamente \$400.000; y
  - Para la División de Investigaciones Sociodemográficas y el Centro de Datos de la Asociación Demográfica Costarricense por un monto total de \$50.000 aproximadamente;
- c) Se dio inicio al trabajo "Algunos aspectos del empleo y desempleo en Costa Rica 1976-1980";
- d) Se elaboró el documento "Enfoque y decisiones del Gobierno de la República sobre políticas de población; y
- e) Se realizaron gestiones de apoyo a la iniciativa de trasladar el Centro docente del CELADE de Santiago de Chile a San José.

## **2. UNIDAD DE EVALUACION PROYECTO URBANO**

### **2.1 Componentes de evaluación**

- a) Establecimiento de la información de base, la cual refleja la situación socio-económica de las zonas meta atendidas por

el Proyecto, así como las principales variables en el Area Metropolitana antes de la iniciación del Proyecto;

- b) Establecimiento de indicadores y recolección de datos que permiten medir los avances trimestrales del Proyecto. Para establecer una labor de seguimiento, se destacó un funcionario en cada uno de los componentes del Proyecto, a saber:
  - Pequeña Industria
  - Empleo y productividad
  - Vivienda e infraestructura;
- c) Medición del progreso del Proyecto en cuanto al logro de sus objetivos al tercer trimestre de 1980;
- d) Identificación de áreas problemáticas o limitaciones que obstaculizan el avance del Proyecto y posterior resolución en conjunto con las instituciones;
- e) Reuniones periódicas con las instituciones a fin de coordinar las labores a realizar por cada una de ellas;
- f) Redacción de informes sobre los problemas detectados por las instituciones al momento de gestionar un desembolso; y
- g) Coordinación con asesores de la AID sobre aspectos de evaluación

## **2.2 Componentes de política urbana**

- a) Firma del Convenio entre la Universidad de Costa Rica y OFIPLAN para la realización del "Estudio sobre tasas de interés en Costa Rica". Posteriormente se gestionó el desembolso de un adelanto para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas; y
- b) Negociación en coordinación con el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos, de los términos de referencia para los estudios integrados de vivienda que llevará a cabo la Universidad de Costa Rica con recursos del préstamo W028.

Firma del Convenio y envío del mismo a la Contraloría General de la República para su refrendo respectivo.

### **2.3 Componente de Planificación Urbana**

Colaboración con la División de Planificación y Coordinación Regional y Urbana en los trámites de contratación del Director del estudio sobre ciudades secundarias.

### **2.4 Componente de adiestramiento**

- a) Colaboración con el Director del Seminario de Planificación Económica y Social en la elaboración de un plan de trabajo del Seminario que se presentó a la Agencia Internacional de Desarrollo como requisito para obtener autorización para financiar parte del Seminario, con recursos del Préstamo; y
- b) Colaboración con la Unidad de Recursos Humanos de la División de Reforma Administrativa en lo relativo a establecer un diagnóstico sobre los requerimientos de capacitación de los funcionarios de OFIPLAN con el objeto de, con base en ello, diseñar una política de capacitación para los mismos.

## **3. DEPARTAMENTO DE EMPRESAS ASOCIATIVAS**

El Departamento de Empresas Asociativas se formó a finales de 1979 con la finalidad de elaborar y poner en marcha un Programa Nacional de Empresas Asociativas, coordinar la acción de las instituciones del Subsistema e impulsar una legislación adecuada para el funcionamiento de las Empresas de Autogestión.

Las acciones desarrolladas por el Departamento de Empresas Asociativas durante el año 1980, pueden agruparse en los siguientes rubros:

### **3.1 Estructuración del Departamento de Empresas Asociativas**

En este primer período se desarrolló una vinculación frecuente con los grupos autogestionarios y con las instituciones integrantes del Subsistema de Empresas Asociativas.

Se caracterizó esta etapa por una marcada actividad en respuesta a las demandas inmediatas de los grupos de base.

En el segundo semestre se cuenta ya con un cuerpo técnico especializado y se busca su consolidación como equipo interdisciplinario. Se establece una definición de funciones y se elabora un programa de trabajo para 1981.

### **3.2 Subsistema de Empresas Asociativas**

La idea de integrar un Subsistema surge por la necesidad de coordinar la acción de las instituciones del sector público con las empresas comunitarias, tanto en los campos de la promoción, organización, capacitación y asistencia técnica, como en el de financiamiento; de modo tal que la prestación de los servicios sea más eficiente y tenga carácter integral.

Las acciones de mayor relevancia de esta etapa fueron las reuniones realizadas para analizar el proyecto de ley sobre empresas comunitarias y la ejecución de un seminario sobre autogestión, a fin de capacitar a los integrantes en ese campo.

Dada la necesidad de integrar la acción institucional y sobre todo de comprometer esa acción para la atención de las empresas asociativas (ya que no se cuenta con una institución rectora del proceso) se dedicaron esfuerzos para plantear una reestructuración del Subsistema en el que se prevén diferentes órganos tanto a nivel sectorial como técnico y espacial, a los que se asignan funciones específicas. Se propone además la legalización del Subsistema mediante un decreto del Poder Ejecutivo.

### **3.3 Consecución de una Legislación para Empresas Asociativas de Autogestión**

La legislación vigente no se presenta como la más idónea, sino que más bien, por sus características, con frecuencia actúa como factor obstaculizante, en este sentido; el Departamento, con apoyo de personal técnico del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se abocó a trabajar, junto con los grupos de base, en la elaboración de un proyecto de Ley de Empresas Asociativas de Autogestión.



*Reunión almuerzo del Viceministro Subdirector con la comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea legislativa celebrada en OFIPLAN para revizar la ley de empresas asociativas de autogestión*

En el mes de marzo se presentó a consulta el primer borrador del Proyecto y se sometió a discusión con los representantes de las instituciones que promueven grupos asociativos, grupos privados y organizaciones de base directamente interesadas. En términos generales el proyecto reflejaba los intereses de las organizaciones de base.

En el mes de setiembre se integró una comisión con funcionarios de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, encargada de estudiar la Ley No. 5185 y de proponer modificaciones que permitan y promuevan la constitución y funcionamiento de cooperativas de autogestión.

La Comisión acordó modificar la Ley de manera que se incluyan tres sectores cooperativos: Cooperativas Tradicionales, de Cogestión y de Autogestión.

Para el trabajo de esta comisión se ha solicitado la asistencia técnica del señor Esteban Lederman para el campo de la cogestión y de un funcionario del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas para el campo de la autogestión.

### **3.4 Capacitación**

a) **Seminario en OFIPLAN:** Con la finalidad de buscar conocimiento y apoyo político hacia las actividades que se iniciarían en el campo de las Empresas Asociativas de Autogestión y la creación de un Subsistema que le diera vigencia institucional al programa que recién se ponía en marcha.

Esta actividad se realizó en OFIPLAN en el mes de enero de 1980;

b) **Seminario en COOPEVAQUITA:** Con el objeto de evaluar el funcionamiento de las Cooperativas de FECOPA y de transmitir experiencias y tecnología entre dichas organizaciones se llevó a cabo un seminario en la Cooperativa la Vaquita durante el mes de enero de 1980;

c) **Taller en COPELLANOS DE CORTES:** Se coordinó con el ITCO el diseño y la ejecución de un Taller para Coopellanos de Cortés, con la finalidad de evaluar el funcionamiento de dicha



*Segunda Conferencia Internacional sobre Autogestión, con la participación de representantes de países de América Latina y el Caribe, en el Salón de Conferencias del IICA, San Isidro de Coronado. 23 al 27 de junio de 1980*



cooperativa, localizar los diferentes obstáculos para su adecuado funcionamiento y buscar mecanismos y alternativas de solución a las diferentes situaciones que enfrenta dicha organización.

La actividad de taller de gestión empresarial se llevó a cabo en la misma cooperativa durante el mes de febrero de 1980;

**d) Seminario para Funcionarios de Instituciones:** En el mes de marzo de 1980 se llevó a cabo un Seminario con representantes del sector público, con el fin de analizar el proyecto de ley de empresas asociativas de autogestión, buscar recomendaciones y realizar los ajustes correspondientes;

**e) Curso para Funcionarios del Subsistema:** Ante la necesidad de que los integrantes del Subsistema tuvieran visión y conceptos claros de la autogestión, se diseñó y llevó a cabo durante el mes de junio de 1980 en el Colegio de Ingenieros Agrónomos, un Curso sobre Autogestión en coordinación con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas para las instituciones integrantes del Subsistema de Empresas Asociativas de Autogestión;

**f) Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Autogestión:** Con ocasión de la realización de la VI Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Autogestión, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y la Universidad Nacional, coordinó la realización de dicho evento el cual tuvo sede en las instalaciones del IICA en San Isidro de Coronado a fines de junio de 1980;

**g) Taller de Análisis del Proyecto de Ley de Empresas Asociativas de Autogestión:** Ante la evidente necesidad de que los dirigentes de las empresas de autogestión conocieran con mayor detalle el proyecto de ley de empresas asociativas de autogestión se programó y llevó a cabo un taller de análisis del proyecto de ley en la Cooperativa Coyolar en Orotina durante el mes de agosto de 1980.

Dicha actividad tuvo la característica especial de que fue dirigida exclusivamente por dirigentes de empresas de autogestión;

**h) Seminario para Directivos de ANAPROVIECO:** En respuesta a la demanda planteada por ANAPROVIECO sobre sus necesidades de capacitación, la Unidad Técnica de Empresas Asociativas de Autogestión, realizó dos sesiones de capacitación para la Junta Directiva de dicho organismo, con la finalidad de clarificar su función y definir el papel que le corresponde jugar ante los diferentes grupos que la integran;

**i) Taller de Capacitación Autogestionaria para Miembros del APROCONA:** Con el objeto de formar adecuadamente en el campo de la autogestión a los dirigentes del país, se diseñó y ejecutó en el mes de octubre en Alajuela un Taller sobre Autogestión con la participación de representantes de FECOPA, ANAPROVIECO, FEDEAGRO, GRUPOS de PESCADORES y GRUPOS INDEPENDIENTES.

Esta actividad fue coordinada con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas la que aportó financiamiento y expertos en el campo de la autogestión;

**j) Jornadas de Información y Estudio:** Luego de formado el grupo APROCONA se han llevado a cabo sesiones de información con sus integrantes para orientarlos en la definición de una estrategia de trabajo y de las tareas a realizar por parte de dicho organismo a fin de que cumpla adecuadamente con los objetivos que se ha propuesto.

### **3.5 Acciones dirigidas al fortalecimiento de los Grupos de Base**

**a) Grupos existentes:** En el sector agropecuario, el trabajo se ha realizado principalmente con los grupos autogestionarios afiliados a FECOPA y FEDEAGRO y con algunos grupos independientes partidarios del conocimiento autogestionario. La orientación en este sector ha sido la de acercar a las instituciones públicas en forma coordinada a los grupos. De esta manera se han ideado los Comités Locales que actúan en forma conjunta con los representantes de los grupos en la solución de sus problemas técnicos y administrativos. En esta línea de acción se ha estado ejecutando un convenio entre OFIPLAN e INFOCOOP cuya próxima actividad es la realización de un Taller de Programación de la Asistencia Técnica a todos los grupos de la región de Guanacaste. Las actividades anteriores a este taller han logrado el compromiso de colaboración de entidades tales como el Instituto de Tierras

y Colonización, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de Producción, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Anglo. Por otra parte, se ha interesado a los grupos en este plan piloto, hasta lograr el apoyo a su realización.

En el sector industrial, se ha procurado formar los mismos comités locales con COOPECYA. Hay conversaciones bien avanzadas con el Instituto Nacional de Aprendizaje para iniciar actividades en enero de 1981.

A las organizaciones de segundo grado, se les ha asesorado en la elaboración y presentación de proyectos a entes financieros. Por otra parte, la asesoría permanente dada al APROCONA ha cubierto la mayor parte de las actividades del Departamento, como parte de la estrategia de crear un fuerte movimiento autogestionario a nivel nacional;

**b) Grupos nuevos:** Si bien, la función del Departamento no es de promoción directa de nuevos grupos, sí le ha correspondido estimular la formulación de empresas de autogestión. En este sentido se ha trabajado en estrecha coordinación con las instituciones a las que corresponde atender a estos grupos y se ha mantenido una relación directa con los grupos para conocer sus necesidades y promover la respuesta institucional adecuada.

Se han atendido necesidades en el campo de la organización, la administración, la obtención de recursos financieros y la capacitación para el funcionamiento como empresa autogestionaria.

Se ha mantenido alguna relación con los siguientes grupos:

- Rosario de Naranjo
- Matadero de Cartago
- Casa del Marisco
- Talleres del Sur
- Artesanos de Cartago
- La Cureña de San Carlos
- Planta Procesadora de Paquera
- AMACASA (Taller de Confección de ropa para exportación)
- Pital de San Carlos (posible planta agroindustrial para procesamiento de piña)



*Firma del Convenio de Asistencia Técnica y Económica entre OFIPLAN y UNICEF, mediante el cual fueron donados \$130.000, para el Proyecto de Necesidades Educativas Básicas, para el desarrollo Rural en la Región Huetar-Norte.  
19 de junio de 1980*

- Pescadores de Quepos (grupo de pescadores artesanales interesados en establecer cooperativa)
- Mueblería de Padres Franciscanos en San Josecito de Alajuela
- Grupo de reparación y confección de redes para pesca, Puntarenas
- Panadería de San Rafael de Guatuso
- Colegio Agropecuario de Santa María de Dota
- Centro de Acopio e Industrialización de la Naranja, Acosta.

### **3.6 Principales acciones realizadas:**

- a) Formalización del Convenio OFIPLAN y UNICEF;
- b) Refrendo y aprobación de presupuesto por parte de la Contraloría General de la República;
- c) Consecución de la Coordinadora Regional para el Proyecto;
- d) Gestiones ante el Ministerio de Educación Pública (Dirección General de Educación Permanente) para su participación en el proyecto en sus fases de ejecución y seguimiento;
- e) Información acerca del proyecto a Instituciones de la Región: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto de Tierras y Colonización, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Instituto Tecnológico de Costa Rica (sede en Santa Clara), Universidad Estatal a Distancia, Ministerio de Educación Pública;
- f) Formación (preliminar) de un equipo técnico regional compuesto por los sectores de educación y agropecuario del Consejo Subregional de Desarrollo de San Carlos; y
- g) Delimitación de la zona a estudiar:
  - Se discutieron criterios de selección de comunidades con representantes de instituciones arriba mencionadas

- Se visitaron todos los asentamientos campesinos y cooperativas agrícolas que atiende el ITCO en San Carlos, aplicándose una breve encuesta con datos sobre origen, número de familias, tipo de explotación de la tierra, extensión, organización comunal, liderazgo, etc., de tales comunidades o grupos
- Se han realizado reuniones para informar del proyecto a las comunidades y a la vez preseleccionar a los coordinadores y personas encargadas, en la localidad, de las encuestas, trabajo que está complementándose por parte de la coordinación regional.

#### **4. SECTORES ECONOMICOS**

Las labores más importantes llevadas a cabo por parte de este Departamento durante 1980 se realizaron con la consolidación del Sistema de Planificación en los sectores productores de bienes (agropecuaria e industrial) y con las tareas asociadas a la elaboración, evaluación y aplicación de los Planes Anuales Operativos.

##### **4.1 Sección Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables**

a) Documentos elaborados en la Sección:

- Determinación de Políticas y Acciones de Corto y Mediano Plazo a fin de reactivar la Economía Nacional
- Evaluación Preliminar del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"
- Perfil sobre Producción e Industrialización de la caña de azúcar en Punta Morales y zonas adyacentes
- Análisis de los Incentivos Fiscales y del Financiamiento de las Exportaciones Agropecuarias y de Recursos Naturales Renovables
- Proyecto-Decreto de la Comisión Nacional de Investigación Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables
- Informe Preliminar y Lineamientos de Política para la elaboración del Plan Anual Operativo del Sector para 1981;



*Seminario sobre Contaminación Ambiental, realizado en el Instituto  
Nacional de Seguros  
22 de enero de 1981*



*Reunión del Consejo Nacional del Sistema de Protección y Mejoramiento  
del Ambiente.  
6 de abril de 1981*

**b) Participación en la elaboración de documentos:**

- Análisis de coyuntura del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables. Año 1979
- Plan Anual Operativo del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables. Año 1980
- Informe sobre el Avance en la Ejecución del Plan Anual Operativo de 1980
- Plan Anual Operativo del Sector. Año 1981
- Inventario de Proyectos de Investigación Agropecuaria
- Programa Crediticio para el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables. Año 1981
- Orientaciones para el PAO y la programación presupuestaria de 1981
- Proyecto de Reforestación de Areas Seleccionadas
- Proyecto Forestal Social en la Península de Osa
- Factibilidad Técnica del establecimiento de una fábrica de pulpa y papel
- Programa de Educación y Capacitación Ambiental para Centroamérica y Panamá
- Estudio de Demanda de Crédito en el Subsector Forestal
- Determinación de Políticas y Acciones Sectoriales en las Regiones y Subregiones
- Reglamento de Funcionamiento de los Comités Técnicos Sectoriales e Intersectoriales, Regionales y Subregionales
- Apoyo a la Presidencia de la República en la Estructuración del Programa Nacional de Producción de Alcohol Hidratado como combustible
- Programa Nacional de Producción de Alcohol Carburante. Primera etapa;

**c) Documentos analizados :**

- Estudio de factibilidad para la producción de oleaginosas



*Reunión del Consejo Nacional Agropecuario y de Recursos Renovables,  
en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.  
16 de febrero de 1980*

Se han realizado varias giras, fundamentalmente para divulgar el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y para establecer Consejos Nacionales, Regionales y Subregionales de Desarrollo.

#### 4.2 Sección Economía, Industria y Comercio

- a) Elaboración del Informe de Coyuntura Industrial de 1980;
- b) Elaboración del Plan Anual Operativo Industrial de 1980 (en conjunto con SEPSEIC);
- c) Elaboración análisis estructura programática del MEIC y propuesta de prioridades con base en el PAOI-1980;
- d) Elaboración documento: Análisis de los incentivos a las exportaciones y el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (en conjunto con Sección Agropecuaria);
- e) Elaboración documento: Lineamientos para un Estatuto Legal de la Inversión Extranjera en Costa Rica;
- f) Elaboración documento: Política de Desarrollo de zonas francas de exportación (en conjunto con SEPSI-COZOFRA-CENPRO y BCCR);
- g) Elaboración proyectos de decretos:
  - Creación Subsector Promoción Exportaciones e Inversiones
  - Creación Comisión Consultiva de Investigaciones Industriales
  - Creación Comisión Consultiva de la Industria Alimentaria (en conjunto con la División de Reforma Administrativa, CENPRO, MEIC y SEPSI);
- h) Análisis del Ier. y Ilo. Informe de Avance así como del Informe Final del Estudio Establecimiento de zonas francas y parques industriales en Moín y Caldera;

- i) Elaboración del PRONADEZ con base en el PLANDEZ (en conjunto con BCCR, CENPRO, SEPSI y Ministerio de Hacienda);
- j) Elaboración de tres estudios de prefactibilidad sobre procesamiento de desechos de banano para producir: harina, almidón, y alcohol 96 GL (en conjunto con SEPSEIC);
- k) Elaboración proyecto de asistencia técnica: "Fortalecimiento y consolidación del Sector Economía, Industria y Comercio"; y
- l) Elaboración del Plan Anual Operativo del Sector Economía, Industria y Comercio para 1981 (en conjunto con SEPSEIC-ITC y CENPRO).

#### **4.3 Sección Finanzas**

- a) Asistencia al Seminario sobre "Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos" celebrado en el ICAP, los días 15, 16 y 17 de octubre;
- b) Participación en la elaboración final del documento "Propuesta de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión pública";
- c) Investigación sobre el estado de los préstamos de la AID con el Gobierno de Costa Rica, con el objeto de detectar los problemas que existen para su desembolso y hacer sugerencias para resolverlos;
- d) Establecimiento de la metodología necesaria para determinar la disponibilidad de recursos crediticios por sector para 1981. El estudio comprende a todas las instituciones financieras del país, y a los organismos financieros internacionales que conceden préstamos a Costa Rica;
- e) Preparación de un informe para el Director Técnico, acerca de una propuesta para la elaboración del presupuesto;

- f) Preparación de un informe para la Dirección, acerca de las políticas y acciones de corto plazo en el Sector Finanzas, a efecto de la reactivación de la economía del país en 1981;
- g) Comentarios sobre documentos:
  - "Hacia una estrategia de inversión y crédito para proyectos de interés social en Centroamérica"
  - "Sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad"
  - "Sistema integrado de información financiera para el MOPT"; y
- h) Colaboración con la División de Planificación y Coordinación Regional en visita a San Carlos, para tratar asuntos relativos a la elaboración de los Planes Operativos Regionales.

Además el Departamento elaboró un documento base para la instalación de un Sistema de Seguimiento de Inversiones Públicas

- Revisión y adecuación de los anteproyectos de Presupuesto de los Ministerios de Agricultura e Industrias
- Recomendaciones para adecuar los presupuestos de Instituciones Públicas
- Recomendación de medidas de política económica en los diversos sectores.

## **5. DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA**

Labores realizadas:

### **5.1 Sector Transporte**

- a) Compendio de información y elaboración del borrador preliminar para el PAO del Sector Transporte 1981, en coordinación con la SEPSI;
- b) Entrevistas para motivación con la Comisión del Banco Centroamericano de Integración Económica para estudios de financiamiento en el Sector Transporte;

- c) Participación en la Comisión Asesora Portuaria Nacional;
- d) Preparación de la Primera Etapa del Programa Nacional de Alcohol Carburante;
- e) Participación en el III Seminario Interamericano de Seguridad Portuaria;
- f) Evaluación de la parte correspondiente a Infraestructura del "Estudio de Factibilidad para el establecimiento de Parques Industriales y Zonas Francas"; y
- g) Análisis y estudio del documento elaborado por el INA para la puesta en marcha del programa para la preparación de mecánicos del Programa de Alcohol Carburante.

## 5.2 Sector de Energía

- a) Participación en Seminario de Federaciones Asociativas para exposición de proyectos de energía que utilizan fuentes no convencionales (eólica, solar, biomasa, etc.) en conjunto con funcionarios del ICAITI y del Departamento de Empresas Asociativas, en la Provincia de Alajuela;
- b) Representación por parte de OFIPLAN como enlace con la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Energía;
- c) Elaboración de Índice Preliminar de Contenido del Plan Anual Operativo del Sector y envío al Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación para su estudio e implementación;
- d) Participación en Seminario de Ciencia y Tecnología - CONICIT acerca de los insumos científicos y tecnológicos en proyectos de desarrollo;
- e) Participación con funcionarios de ICAITI y Empresas de Autogestión en el Proyecto (Convenio UCR-ICAITI) sobre: "Leña y Tecnología Apropriada".



*Primera reunión del grupo interinstitucional de Ciencia y Tecnología.  
17 de junio de 1980*

Asunto: Visita a comunidades rurales para selección de cinco de ellas para su posterior construcción de modelos tipo;

- e) Asunto: Visita a comunidades rurales para selección de cinco de ellas para su posterior construcción de modelos tipo PDL en Puntarenas, con la exposición de parte del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director, con el tema:
  - f) Participación en V Seminario de Telecomunicaciones del ICE en Puntarenas, con la exposición de parte del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director, con el tema: "Futuro de las Instituciones Autónomas";
  - g) Elaboración del Programa Nacional de Producción de Alcohol Combustible (I Etapa); Industriales en Moín y Caldera (Santa Rosa).
  - h) Revisión de estudio de factibilidad sobre la creación de las zonas francas y parques industriales en Moín y Caldera (Santa Rosa).
6. DEPARTAMENTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Entre las principales labores desarrolladas Durante 1980 cabe señalar

## 6. DEPARTAMENTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Entre las principales labores desarrolladas durante 1980 cabe señalar las siguientes:

6.1 Se dieron los primeros pasos para la estructuración de un sistema nacional de Ciencia y Tecnología. Sobre este tema, se iniciaron reuniones y trabajos tendientes a la definición de funciones y ámbitos de acción de diferentes instituciones nacionales vinculadas con el quehacer científico y tecnológico, particularmente en relación con el CONICIT, como la institución de mayor envergadura en la promoción de actividades científicas y tecnológicas, y OFIPLAN como institución responsable de la coordinación y ejecución parcial del proceso de planificación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo.

6.2 Se formuló un proyecto de cooperación técnica con el Fondo Provisional de las Naciones Unidas para Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (FICYT) el cual fue creado en virtud de la recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo que se llevó cabo a mediados de 1979. El proyecto de Costa Rica es el primero a nivel nacional con una formulación fuera de lo común, en primer lugar, es un proyecto con Naciones Unidas que no tiene como contraparte a ninguna Agencia Especializada de dicho Organismo; en segundo lugar, es un proyecto en el cual participan

para su ejecución un total de ocho instituciones nacionales, de las cuales una de ellas, OFIPLAN, es la institución coordinadora y responsable ante las Naciones Unidas de la buena marcha del Proyecto.

El proyecto de Costa Rica, fue seleccionado junto con otros once de un total de setenta y siete proyectos latinoamericanos; probablemente dé inicio en febrero o marzo, y ha sido catalogado por el FICYT como de los mejores proyectos que incluso servirá de modelo para otros países similares al nuestro.

6.3 Se llevó a cabo un Ejercicio Nacional para la determinación de prioridades en Ciencia y Tecnología, para lo cual se contó con la asesoría técnica de la UNESCO. Mediante dicho ejercicio se reunieron cerca de setenta personas, entre científicos y planificadores sectoriales, según nuestro conocimiento, por primera vez en la historia del país. Obviamente este ejercicio permitió que los científicos conozcan los programas de desarrollo a nivel sectorial y que los planificadores computen entre los insumos básicos que requiere la ejecución de un programa de desarrollo en particular, los provenientes de la ciencia y la tecnología. Por otra parte, los resultados del ejercicio permitieron determinar a un primer nivel de generalidad para cada sector los insumos científicos y tecnológicos que requiere cada uno de los programas sustantivos de desarrollo sectorial.

6.4 Se participó como observador en varias reuniones de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá de la Organización de Estados Americanos; esto permitió conocer a otras Unidades de Ciencia y Tecnología de la subregión, así como también, que la Comisión antes citada conozca el tipo de trabajo que este Departamento viene realizando. Lo más importante es que se han sentado las bases para que en el año entrante, esta Oficina por medio del Departamento de Ciencia y Tecnología sea delegada en representación del país con derecho a voz y voto.

6.5 Se desarrolló un trabajo de concientización en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y en el Registro de la Propiedad Industrial, sobre la importancia que tiene la evaluación y selección de tecnología extranjera, trabajo de concientización que permitirá desarrollar en el primer semestre del año entrante un trabajo conjunto tendiente a analizar la transferencia de tecnología en los proyectos indus-



*Reunión sobre Ciencia y Tecnología con la participación de Vicerrectores  
de las Universidades y Directores de las Secretarías Ejecutivas de  
Planificación Sectorial*

*27 de junio de 1980*

**Reunión sobre Ciencia y Tecnología con la participación de Vicerrectores  
de las Universidades y Directores de las Secretarías Ejecutivas de  
Planificación Sectorial**

**27 de junio de 1980**

triales y a formular una nueva ley de patentes de invención derogatoria de la actual Ley No. 40.

6.6 Se estudió con detenimiento un proyecto de ley de creación de un Registro Nacional de Transferencia de Tecnología; se hicieron observaciones por escrito para mejorar y modificar parcialmente el mencionado proyecto de ley, tendiente a la regulación de la importación de tecnología que tiene lugar a través de convenios de licencia.

## **7. DEPARTAMENTO SECTORES SOCIALES**

### **7.1 Sección Trabajo y Seguridad Social:**

- a) Formulación metodología del Plan Operativo Sectorial 1981;
- b) Formulación de guía metodológica para los programas de DESAF;
- c) Tramitación de actividades de Asignaciones Familiares;
- d) Participación y aprobación del Curso de Planificación Social, realizado en Santiago de Chile; y
- e) Participación activa en el Primer Seminario de los Sectores Sociales, organizado por nuestro Departamento.

### **7.2 Sección Vivienda y Asentamientos Humanos:**

- a) La sección quedó constituida a partir del 16 de setiembre de 1980;
- b) Coordinación OFIPLAN-Secretaría Ejecutiva de Vivienda;
- c) Participación en el Consejo Nacional Sectorial de Vivienda;
- d) Integrante de la Comisión de Información tendiente a crear el Centro de Información de la Secretaría de Vivienda; y
- e) Participación en la organización de la presentación de Costa Rica a la VIII Conferencia efectuada en Guatemala.

### **7.3 Sección Educación y Recursos Humanos:**

- a) Participación en el Comité que organizó y desarrolló el Seminario sobre Alternativas de Financiamiento de Programas y Proyectos Orientados a las nuevas prioridades educacionales en América Latina, realizado entre 7-11 de julio de 1980;
- b) Elaboración del Índice Programático del Plan Operativo del Sector;
- c) Elaboración del Estudio Preliminar del Presupuesto del Ministerio de Educación Pública para 1981. Mayo 1980;
- d) Participación y elaboración del Conveio Interinstitucional para la Información Vocacional, Profesional y Ocupacional (M.E.P. y otros). Setiembre 1980;
- e) Coordinación de la Comisión ad hoc para la Compatibilidad del Proyecto de Presupuesto por Programas del M.E.P. 1981, con los objetivos a corto y mediano plazo del Plan Nacional de Desarrollo. Julio 1980;
- f) Elaboración de la Ponencia "La Planificación Regional del Desarrollo, la Desconcentración y la Descentralización de la Administración Pública en Costa Rica, presentada por el Ministro-Director en la Reunión Técnica de Funcionarios Administrativos de alto nivel de los Ministerios de Educación del Istmo Centroamericano. 17-21 de noviembre de 1980;
- g) Organización, realización y confección del Informe Final del "Primer Seminario de Planificación Operativa de los Sectores Sociales", Educación, Vivienda y Asentamientos Humanos, Trabajo y Seguridad Social y Salud, realizado entre 12-14 de noviembre de 1980; y
- h) Participación en los Seminarios de Información del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez". Programa de Educación y Recursos Humanos.

#### **7.4 Sección Salud:**

- a) Recopilación de información para PAO 1981;
- b) Participación en Comisión Especial para establecer carrera en servicios de salud en la UNED; y
- c) Elaboración de ponencias de Salud Mental.

#### IV. INVERSIONES

La Dirección de la División de Inversiones ha orientado su labor fundamentalmente a cumplir con las funciones básicas de organizar, dirigir y coordinar las actividades de los departamentos a su cargo: Preinversión, Evaluación y Control de Inversiones y Financiamiento Externo.

Se ha tratado de consolidar e integrar las funciones de todos a cada uno de los Departamentos, especialmente las establecidas en la Ley de Planificación Nacional, en cuanto al fortalecimiento del Subsistema de Inversiones Públicas, el Subsistema de Financiamiento Externo y el Programa de Preinversión.

Se ha centrado la atención en la determinación de prioridades y análisis de los proyectos de inversión para dar cumplimiento a lo dispuesto tanto en la Ley de Planificación Nacional, como en el Reglamento de Financiamiento Externo establecido por Decreto Ejecutivo No. 9509-H que norma la gestión y negociación del crédito externo del Gobierno Central y de aquellas instituciones públicas o privadas que requieran el aval del Estado. En este sentido la División de Inversiones ha mantenido una estrecha relación y prestado un apoyo permanente tanto al Consejo Nacional de Financiamiento Externo, como a su Secretaría General, la Dirección de Financiamiento Externo (DIFEX), para el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas en el Reglamento de Financiamiento Externo antes citado.

Por otra parte, el Director de la División de Inversiones como representante de Costa Rica y Vicepresidente del Directorio Ejecutivo del Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe (CIP), ha participado en los eventos atinentes a la gestión de dicho Organismo regional, que tiene como objetivos fundamentales promover la integración de todas las entidades responsables del proceso de preinversión en América Latina y el Caribe, así como también procurar la institucionalización de un intercambio de información y experiencias en el campo de la preinversión con el fin de mejorar y fortalecer este proceso en la región.

Dentro del Proyecto de la O.E.A., "Fortalecimiento al Sistema Nacional de Inversiones Públicas", la Dirección de la División, conjunta-



*Seminario de Preinversión y Consultoría, celebrado en las instalaciones del  
Instituto Tecnológico de Costa Rica, organizado por OFIPLAN-OEA-  
SIP.*

*25 de agosto de 1980*

mente con el experto asigando, ha formulado un programa de actividades tendientes al estudio u puesta en marcha de una metodología tendiente a favorecer la capacidad de ejecución de las instituciones públicas en materia de proyectos.

Entre las labores específicas de los Departamentos de la División de Inversiones se pueden señalar como significativas las siguientes:

## **I. PREINVERSION**

El propósito fundamental del Departamento de Preinversión estriba en otorgar créditos para el financiamiento de estudios y proyectos, con el objetivo fundamental de promover el desarrollo económico y social del país de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

Dicho propósito se ha logrado otorgando los préstamos requeridos por las instituciones con los recursos del Fondo de Preinversión de OFIPLAN y el GOCCR-AID Fondo de Dos Etapas.

En lo referente al Fondo de Preinversión, al 31 de diciembre de 1980 se habrían efectuado 46 préstamos incluyendo una Línea de Crédito en el Banco de Costa Rica para el Sector Empresarial Privado, comprometiéndose así la totalidad de los recursos cuyo monto asciende a una cifra superior a los 51.3 millones de colones.

Los créditos fueron otorgados a instituciones del sector público y privado para financiar estudios actualmente en ejecución o a terminarse en este año.

Entre las actividades más relevantes promovidas por el Departamento de Preinversión en el año 1980 se destaca el Seminario de Preinversión y Consultoría, realizado a nivel interinstitucional, cuyos lineamientos básicos fueron: fortalecer los mecanismos de financiamiento de preinversión, y en especial los aspectos operativos del Fondo de Preinversión y lograr como efecto del adiestramiento una mayor capacidad de las entidades ejecutoras en los citados aspectos.

El Seminario fue auspiciado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) y el Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe (CIP). El evento se desarrolló del 25 de agosto



*Seminario de Preinversión y Consultoría, celebrado en las instalaciones del Instituto Tecnológico de Costa Rica en San José y organizado por OFIPLAN, OEA y el SIP.  
25 de agosto de 1980*





*Reunión del señor Ministro-Director de OFIPLAN, con los miembros de la Misión del BID quienes visitaron Costa Rica, con el fin de estudiar los créditos solicitados por Costa Rica.  
28 de mayo de 1980*

to al 5 de setiembre de 1980, con la participación de 32 profesionales cuyas actividades se relacionan actualmente o se vincularán con tareas de preinversión y consultoría.

Para inicios de 1981 el Departamento de Preinversión ha gestionado la presentación de una nueva solicitud de préstamo ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) cercana a los ¢47.8 millones. Dichos recursos conjuntamente con los aportes nacionales, constituirán la tercera etapa del programa de preinversión que tendrá como finalidad continuar financiando los estudios de viabilidad técnico-económica de proyectos específicos y generales tanto del sector público como del privado que tengan efectos favorables para la economía del país.

Durante el año 1981 se aprobó el financiamiento de los siguientes estudios por la suma de ¢25.5 millones.

- Factibilidad de Parques Industriales y Zonas Francas en Moín - Limón y Caldera - Puntarenas (RECOPE)
- Estudios topográficos "Las Guayabas" Riego Cuenca Baja Río Tempisque (SNE)
- Estudio suelos Proyecto Caldera (MOPT)
- Plan de Mejoramiento de Aeropuertos Locales (MOPT)
- Plan Maestro y desarrollo Parque Nacional Manuel Antonio (MAG)
- Diseño Presa Sandillal, Proyecto Riego en Guanacaste (SNE)
- Estudio Semidetallado de suelos en Coto Sur (MAG)
- Diseño Presa Embalse La Cueva (SNE)
- Diseño Ampliación Plantas de Tratamiento de Agua y Conducción al Sistema (AyA)
- Investigación sobre secado de café y nuevas fuentes energéticas (MAG)
- Diseño Parque Industrial Caldera, Puntarenas (Corporación Zona Franca)
- Diseño de Edificios Ciudad de la Investigación (UCR)
- Factibilidad para el Desarrollo de un Sistema de Información sobre servicios de agua potable (AyA)
- Revisión Plan Maestro Aeropuerto Juan Santamaría (MOPT)

- Plan Maestro de Agua Potable Gran Puntarenas "I Etapa" (AyA)
- Plan Maestro Aeropuerto de Limón (MOPT)
- Factibilidad de los programas Protección de Alimentos y del Ambiente (Ministerio de Salud)
- Plan Maestro de Agua Potable Gran Limón (AyA)

Con los recursos del GOCR-AID Fondo de Dos Etapas se ha procedido a financiar los programas y proyectos de desarrollo y de investigación científica y tecnológica o su ejecución, aprobándose en el período la suma de ₡9.110.900.

Entre los más importantes programas financiados cabe mencionar:

- Estudio hidrogeológico de la planicie costera, comprendida entre el Río Morote y el Cantón de Jicaral (SENAS)
- Estudio topográfico del sector "Las Guayabas" (Guanacaste SNE)
- Compra de equipo para la Dirección Forestal (MAG)
- Estudio de Parques Nacionales y Reserva Equivalentes (Ministerio de la Presidencia)
- Construcción de Oficinas Instituto Meteorológico Nacional
- Compra de equipo para el diagnóstico de deficiencias hormonales en niños (Asociación Pro-Hospital de Niños)
- Investigación sobre los determinantes del consumo de productos marinos en Costa Rica (CONICIT)
- Investigación para el mejoramiento genético del cultivo del algodón en Costa Rica (CONICIT)
- Plan de Manejo y Desarrollo del Parque de la Amistad (MAG)
- Programa de Desarrollo Pesquero (Ministerio de la Presidencia)
- Fotos mapa de Limón a Guanacaste (IGN)
- Establecimiento de un módulo lechero Colegio Técnico Profesional Agropecuario José Daniel Flores Zavaleta
- Investigación del procedimiento de secado y salado artificial de algunas especies comerciales de pescado en Costa Rica (UNA)
- III Etapa del Programa de Educación para la Motivación (OFIPLAN)

## 2. EVALUACION Y CONTROL DE INVERSIONES

Se realizó la décima actualización del inventario de proyectos de la Inversión Pública.

Con base en el inventario de inversión se inició la elaboración del Programa de Inversiones Públicas para 1981-1982 incluyendo dentro del mismo un análisis del comportamiento de la inversión pública durante los últimos diez años, la regionalización y sectorialización de la inversión pública programada por los entes ejecutores y algunos criterios para dar prioridad a la misma.

Se analizó, evaluó y prestó asistencia en la formulación de los siguientes proyectos:

- Evaluación de casas remolque de JAPDEVA
- Prevención de la Roya del Café
- Venta de hipotecas al Banco Centroamericano de Integración Económica (para la construcción de viviendas)
- Construcción de la Sección Loma-Quepos del Proyecto Costanera Sur
- Proyecto Hidrológico Ventanas-Garita
- Ampliación del préstamo por US\$750 mil para la conclusión del Parque Nacional del Volcán Poás
- Proyecto Geotérmico Miravalles
- Proyecto Integral de Desarrollo Pesquero de Golfito
- Parques Industriales y Zonas Francas en Moín y Caldera
- Proyecto de Ampliación del Aeropuerto de Liberia
- Proyecto Fondo Ratatorio de Acueductos y Alcantarillados
- Estudio sobre la solicitud de préstamo por ₡100 millones al INVU por LORISA
- Proyecto Hidroeléctrico de Birrís
- Proyecto Volcán Irazú
- Proyecto II Etapa de la Fábrica Nacional de Licores
- Estudio de Factibilidad para una fábrica de lavadoras (METASEN S.A.)

- Proyecto de fabricación de papel a partir de paja de arroz, propuesto por el MEIC.

Durante 1980 y en cumplimiento de lo que establece el artículo No. 9 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo No. 5411, del Sistema Nacional de Inversiones Públicas), se aprobaron 183 presupuestos y 466 modificaciones.

El análisis de los mismos se realizó con base en los lineamientos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y a las prioridades sectoriales e institucionales.

### **3. FINANCIAMIENTO EXTERNO**

#### **I. Registro y control de la Deuda Pública Externa**

- 1.1 Coordinación y actualización del registro y control de préstamos;
- 1.2 Cálculo de estimaciones hasta el año 1984 de:
  - Saldos deudores
  - Saldos por desembolsar
  - Servicio
  - Desembolsos
- 1.3 Elaboración de los siguientes informes referentes al movimiento de la Deuda Pública Externa:
  - Desembolsos por préstamos externos para el año 1980
  - Situación de la Deuda Pública Externa de Costa Rica para el año 1980
  - Estimación de desembolsos por préstamos externos y de servicio de la Deuda Pública Externa para el año 1981;
- 1.4 Participación en los estudios necesarios para iniciar la elaboración en computadora de las estadísticas de deuda externa; y
- 1.5 Establecimiento de un sistema de seguimiento para evaluar los obstáculos presentados en los desembolsos de créditos externos.

## 2. Financiamiento externo

2.1 Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo No. 10 de la Ley de Planificación Nacional, se analizaron y se emitió dictamen sobre los siguientes proyectos que requieren para su ejecución de la contratación de préstamos externos:

ICE	- Proyecto hidroeléctrico Ventanas-Garita - Centrales telefónicas - Telecomunicaciones VI etapa - Red regional telecomunicaciones III etapa - Perforaciones Proyecto Miravalles - Ampliación centrales móviles - Centrales Tándem - Cable telefónico - Teléfonos mesa y pared - Programa Obras año 1981
ICAA	- Fondo rotatorio acueductos rurales
INVU	- Vivienda familias pobres
BNCR	- Crédito agropecuario VI etapa
CNFyL	- Adquisición transformadores
MEP	- Regionalización educativa
CCSS	- Salud rural II etapa
MAG	- Prevención de la roya  Ampl. préstamo Proyecto turístico Volcán Poás
COZOFRAN	- Zonas Francas y Parques Industriales
ELFRUTA	- Empresa laboral de fruta
ITCO	- Reestructuración agraria Región Atlántica
Asoc. Obras Sociales	- Mercado de artesanía
CONARE	- Educación superior/BCIE

- CODESA - Proyecto integral de pesca
- RACSA - 200 teleimpresoras
- MAG-FUNAC - Clubes 4-S
- JASEC - Diseños Proyecto hidroeléctrico Birrís y determinación capacidad de endeudamiento
- BPDC - Programa desarrollo social y programa de vivienda (elegibilidad)
- METASEN - Fábrica de lavadoras

2.2 Como parte de las negociaciones con las Misiones de Programación del BCIE y el BID que visitaron Costa Rica durante el año 1980, se realizaron las siguientes acciones:

- Elaboración del programa de financiamiento para el período 1980-1982
- Elaboración, coordinación y control del programa de actividades a cumplir por esas Misiones
- Participación en las negociaciones y posterior seguimiento de los acuerdos tomados

### 3. Elaboración de estudios

3.1 Preparación del estudio "Deuda Pública Externa de Costa Rica, su crecimiento y algunas de sus características. Año 1970-1984";

3.2 Preparación del documento "Lineamientos para la formulación de Políticas sobre endeudamiento externo"; y

3.3 Diversos estudios estadísticos sobre deuda pública.

## V. COORDINACION PRESUPUESTARIA

### 1. NORMA CENTESIMOSÉTIMA DE LA LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 1980

La norma en cuestión establece que a OFIPLAN le compete el control de la misma, asignándole dicha tarea a la División de Coordinación Presupuestaria.

Al respecto, en los primeros meses se procedió a elaborar el Reglamento de la Norma antes citada, con la participación de funcionarios de la Contraloría General de la República, Banco Central de Costa y Oficina de Presupuesto Nacional, en consulta con algunas de las instituciones afectadas, tal y como lo estipula el texto de la Norma. El Reglamento fue publicado en el Diario Oficial el 22 de abril de 1980.

Esta División estableció los mecanismos de control apropiados, enviando informes mensuales al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República.

Se definieron los ingresos propios de cada institución, ya que cada uno es un caso particular, comunicándole a la institución respectiva, al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría los resultados de cada estudio.

Para efectos de interpretación de la Norma, se contó con el apoyo de la Procuraduría General de la República.

Aún cuando se enviaban cobros periódicos a las instituciones, éstas no respondieron por lo que las compras efectuadas fueron inferiores a las estimaciones hechas por nuestra Oficina.

El resultado al 31 de diciembre de 1980 es el siguiente:

Estimación	Compras efectuadas	Saldo
¢488.631.000.00	¢278.882.600.00	¢209.748.400.00



*Prioridades presupuestarias del Sector Público y del Sector Finanzas.  
del 21 al 23 de julio de 1980*

Una de las causas que llevaron a los resultados anteriores fue el hecho de no contar con un mecanismo o sanción que obligara a las instituciones a cumplir con lo establecido por la Norma Centesimosétima.

## 2. PRESUPUESTO

Durante 1980 se hicieron esfuerzos para iniciar la implantación del SIPPCCO en nuestro país; se ha concluido únicamente la primera etapa. La segunda etapa se inició con la visita del señor Alberto Rubio, experto en computación, traído al país con fondos del Proyecto COS/77/004 de las Naciones Unidas, con el fin de hacer una evaluación de los sistemas de cómputo existentes y definir los pasos para ajustarlos al nuevo sistema. A raíz de esta visita surgieron varios inconvenientes, ya que para lograr la implantación del SIPPCCO, además de apoyo político decidido, se requiere de un equipo de técnicos, especialistas en las distintas áreas que involucra el nuevo sistema y un equipo de asesores internacionales que orienten a los técnicos nacionales.

Por lo anterior, las autoridades de las instituciones involucradas en el SIPPCCO llegaron a la conclusión de que se debía hacer un planteamiento en el que se explicara detalladamente, en qué consiste el SIPPCCO, los requerimientos tanto humanos como materiales y las acciones realizadas durante la primera etapa, y para trasladar a la Autoridad Presupuestaria la responsabilidad de dirigir las acciones para la implantación del sistema.

Este informe fue entregado en el mes de setiembre, y no se llegó a ninguna conclusión definitiva durante 1980.

Por otra parte, con el deseo de buscar una fuente alternativa de financiamiento para este sistema ya que por razones de cifra indicativa el COS/77/004 no puede financiarse, se presentó una solicitud de Cooperación Técnica al BID, en el mes de marzo, la cual por motivos internos del Banco no fue posible concretar en 1980, pero será presentada una solicitud formal a dicho Organismo, que se mostró muy interesado en el proyecto para que inicie la financiación del mismo durante 1981.

Por otra parte, para lograr la compatibilización del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" con el Presupuesto Nacional de 1981 se formaron varias comisiones interdivisionales con el objeto de dar lineamientos para la formulación del presupuesto a los Ministerios y fijar prioridades en relación con lo que establece el Plan

Nacional de Desarrollo. Paralelamente, otra comisión elaboró un documento llamado "Algunas orientaciones para la elaboración del presupuesto de 1981" en el cual se hace un análisis de la coyuntura política, económica, social, técnico administrativa y fiscal del país. Dicho documento tuvo amplia difusión y fue muy bien acogido por las altas autoridades del gobierno.

Una vez que se dieron los lineamientos y el anteproyecto de presupuesto para 1981, fue presentado, y analizado por las mismas comisiones que se habían formado, en cuanto a los lineamientos y prioridades fijadas con anterioridad.

Dada la difícil situación fiscal, el señor Presidente convocó a una reunión con el Gabinete ampliado, en el Hotel Colonial, en la que se acordó definir prioridades para el año 1981, sectorialmente. Para ello se convocó a reuniones sectoriales, presididas por el Ministro Rector respectivo; nuestra Oficina participó como secretaría, elaborando un documento que fue presentado en el Consejo de Gobierno el 24 de julio de 1980 y enviado al Ministro de Hacienda para la ejecución de las recomendaciones.

Al mismo tiempo, estuvieron en nuestro país dos misiones de las Naciones Unidas; una integrada por los señores Cristian Ossa y Leopoldo Portnoy y la otra por el señor Michael Artis quienes hicieron un análisis de la Economía Nacional y dieron recomendaciones tendientes a lograr estabilización económica de nuestro país.

El señor Artis estuvo en nuestro país en dos ocasiones; primero en mayo, cuando realizó un diagnóstico general de la Economía, y luego en agosto, cuando realizó un programa completo de estabilización económica, el cual entregó al Gobierno.

Esta Unidad elaboró también un documento, para defender el presupuesto de 1981, el cual fue presentado al señor Ministro-Director, quien lo entregó al Presidente de la Asamblea Legislativa.

En el mes de diciembre se elaboró el plan de emergencia que pidió el señor Presidente de la República, el cual tuvo gran acogida por parte suya.

También se realizaron esfuerzos con el objeto de implantar un Modelo Macroeconómico para Costa Rica. Para tal efecto, un grupo de funcionarios de OFIPLAN y del Banco Central de Costa Rica fueron enviados a un curso de capacitación en la ciudad de Nueva York. También estuvieron en nuestro país dos expertos de las Naciones Unidas, con el propósito de ampliar los conocimientos de los técnicos nacionales involucrados en el modelo. En la actualidad se están sentando las bases para hacer realidad este proyecto en nuestro país.

### **3. BIRF-1410-CR**

3.1 Las labores de coordinación de Préstamo BIRF-1410-CR, son muchas y muy variadas. Entre las más importantes realizadas durante el año 1980, cabe destacar:

- a) Se tramitaron 35 solicitudes de desembolsos por un monto de ₡4.344.405.69 correspondientes a los componentes B, C, D y E. Ya que el Componente A, cuyo responsable es el Banco Central de Costa Rica realiza los desembolsos directamente al Banco Mundial;
- b) Se elaboraron 4 Informes trimestrales del estado de avance del Proyecto. Estos informes deben enviarse al Banco Mundial ya que así lo estipula el convenio. Esta labor, requiere de un trabajo laborioso, ya que el mismo está basado en los informes trimestrales que cada Componente envía a la Coordinación, los cuales deben ser analizados cuidadosamente;
- c) A raíz de una supuesta duplicidad del Componente E, "Estudio de Desarrollo Rural Integrado" con un proyecto AID-ITCO se hizo necesaria nuestra participación en una serie de reuniones, con personeros del ITCO, AID y Banco Mundial. Se llegó al acuerdo de que el ITCO será la institución responsable de la ejecución de la titulación de tierras;  
y
- d) El coordinador del préstamo BIRF-1410-CR es miembro de la Comisión de Caminos Vecinales de Pérez Zeledón, la cual se reúne dos veces al mes. A las mencionadas reuniones, asiste un miembro representante del coordinador.

### 3.2 Estado de avance de cada uno de los Componentes del Proyecto

El Banco Central había colocado casi la totalidad de los recursos disponibles durante 1980, pero luego de hacer una evaluación de los subpréstamos, los fondos disponibles aumentaron en ¢941.684.40, ya que muchos de los subpréstamos no cumplieron con algunas cláusulas para la concesión de préstamos o con los planes de inversión.

El saldo de este componente al 31 de diciembre de 1980, asciende a ¢2.434.323.47.

#### **Componente B, Extensión Agrícola**

Se realizó un convenio con la Agencia Israelí de Cooperación Internacional para implantar un sistema de extensión llamado Capacitación y Visitas (C y V).

Durante el año se implantó el sistema en los centros agrícolas regionales de la Meseta Central Occidental, Zona Norte, Pacífico Seco y Pacífico Central tal como se acordó conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

#### **Componente C, Programa Nacional de Semillas**

En mayo, tanto el Ministerio de Agricultura y Ganadería como la Oficina Nacional de Semillas enviaron un técnico en semillas a recibir capacitación en la Universidad Estatal de Iowa. El curso abarcó un período de seis meses.

En la estación Experimental Jiménez Núñez, se concluyó la construcción de la Cámara de Semillas. También se adjudicaron las licitaciones de equipo de laboratorio y procesamiento de semillas.

#### **Componente D, Caminos Vecinales**

La maquinaria para la construcción de caminos, fue recibida en en mes de abril; y a pesar del invierno tan fuerte, durante 1980 se trabajó en ocho caminos de los trece que abarca el proyecto; se logró terminar dos caminos y seis se encuentran en estado muy avanzado.

#### **Componente E, Estudio de Desarrollo Rural Integral**

Se preparó un convenio con el Instituto de Tierras y Colonización para que actuara como consultor de OFIPLAN, en la eje-

cución del estudio de Desarrollo Rural Integral en la Zona Atlántica. Dicho convenio se firmará a principios de 1981. Los términos de *referencia de dicho convenio* aprobados por el Banco Mundial, fueron modificados en lo que se refiere a la zona cubierta por el estudio y la metodología de elaboración del mismo.

## VI. REFORMA ADMINISTRATIVA

1. En el año de 1980 se dan dos fases en las actividades de la División de Reforma Administrativa, sin que pueda definirse claramente el límite de cada una, pues existen acciones que indistintamente pueden ubicarse en cualquiera de ellas.

Una primera fase se caracteriza por la consolidación de la planificación socio-económica (planificación integral) tanto en su aspecto conceptual como de organización. Resultado de ello es el conocimiento preciso de cómo las regiones y los sectores deben concurrir en la formulación y en la ejecución de un Programa de Gobierno y cómo, a través del Subsistema de Reforma Administrativa, se reorganiza el aparato público de manera que facilite una acción más eficaz y más eficiente de la gestión pública. También, se ha informado y sensibilizado a los principales niveles de la administración pública de las ventajas, funcionamiento y realizaciones en tales aspectos, a fin de lograr la identificación de todos los empleados públicos con este proceso, dado que ellos son, en última instancia, los responsables de ejecutar las acciones.

La segunda fase pretende concretar la etapa de implementación de cada uno de los programas definidos en el Plan de Reforma Administrativa.

Con estos programas se procura el correcto funcionamiento del sistema administrativo institucional en función de la Planificación socio-económica.

Para consolidar la **regionalización** se han realizado talleres de trabajo en las distintas subregiones a fin de instruir, y hacer participar, tanto a funcionarios públicos como a los representantes populares, en las etapas del proceso; se ha obtenido, un inventario de los principales problemas que inciden en su funcionamiento, y de indicaciones para solucionarlos. Se han elaborado manuales de funcionamiento del subsistema regional y se han realizado, conjuntamente con las Divisiones Regional y Sectorial, proyectos pilotos en las subregiones de San Carlos y Buenos Aires, a fin de definir bases para la elaboración de los planes operativos subregionales que integran la participación de las instituciones públicas con las fuerzas vivas de las regiones.

Con respecto a la **sectorialización** se ha trabajado con ahínco, conjuntamente con la División Sectorial, en la consolidación de los sectores (a través de acciones concretas como el fortalecimiento de las respectivas secretarías ejecutivas); en la elaboración de diagnósticos (sobre el estado de los programas de Reforma Administrativa en cada uno de los sectores); en la elaboración de proposiciones concretas a los Ministros rectores de sectores (para consolidar los sectores); en la realización de estudios de organización y funcionamiento de oficinas de planificación institucional; en la constitución del Comité Técnico Intersectorial y otras actividades y acciones. Se ha elaborado un Manual de Funcionamiento para el Subsistema Sectorial.

Para institucionalizar el **Subsistema de Reforma Administrativa** se han realizado acciones concretas en las instituciones: Se ha logrado la creación de varias unidades institucionales de Reforma Administrativa y el mejoramiento de algunas de las ya constituidas; se han establecido los Comités Sectoriales de Reforma Administrativa, los cuales han dado un gran aporte en todo este esfuerzo, colaborando estrechamente con la División de Reforma Administrativa.

Una acción que se ha concretado, y que busca la consolidación de los subsistemas, es la de las asesorías que se brindan a las instituciones y que se aprovechan para ayudarlas en acciones de desconcentración administrativa, de organización en función de su participación sectorial, de consolidación o fortalecimiento de sus unidades de reforma administrativa y del mejoramiento de los servicios que prestan al público.

Realizamos otra serie de acciones con miras a cumplir con otros programas del Plan de Reforma Administrativa 1978-1982. Por ejemplo, se han elaborado, conjuntamente con la Procuraduría General de la República, algunos proyectos de Ley y Reglamentos atinentes a las instituciones autónomas y a sus presidentes ejecutivos.

## **2. ACCIONES CONCRETAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA**

Visitas a los Consejos de Desarrollo de las Subregiones: Liberia, Buenos Aires, Pérez Zeledón, Cañas, Coto Brus, Río Frío y San Carlos, para diagnosticar su funcionamiento y definir las acciones correctivas del caso.

Elaboración del anteproyecto del Manual de Funcionamiento del Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana.

**Elaboración del Manual de Funcionamiento del Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial.**

**Participación en los Proyectos Piloto sobre Planificación Operativa en las Subregiones de San Carlos y Buenos Aires.**

**Propuesta para un proyecto piloto tendiente a la integración y racionalización de los servicios institucionales a nivel regional, tanto en lo sustantivo como en las áreas de apoyo.**

**Elaboración de los diagnósticos sobre el avance del Plan de Reforma Administrativa (regionalización, sectorialización, servicios al público, etc.) en las instituciones relacionadas con los sectores Salud, Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, Finanzas y Transportes.**

**Evaluación de las Unidades Institucionales de Planificación del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables.**

**Asesoría permanente a los Consejos Nacionales Sectoriales.**

**Asesorías a sendas instituciones sobre reorganización administrativa en base a las políticas de regionalización, sectorialización y prestación de servicios al público; estas asesorías se dieron a las siguientes instituciones:**

- **Ministerio de Agricultura y Ganadería**
- **Ministerio de Salud**
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**
- **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**
- **Ministerio de Obras Públicas y Transportes**
- **Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo**
- **Instituto Mixto de Ayuda Social**
- **Instituto de Fomento y Asesoría Municipal**
- **Instituto de Tierras y Colonización**
- **Consejo Nacional de Producción**

- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
- Instituto Costarricense de Turismo
- Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
- Ministerio de Seguridad Pública
- Oficina del Café

**Definición:**

Conjuntamente con las Divisiones de Planificación y Coordinación Regional y Sectorial, se trabajó en la definición de las acciones, estrategia y mecanismos de control y evaluación de la Planificación Social en las Subregiones; elaboración de las normas y procedimientos de trabajo de los Comités Subregionales.

- Elaboración, conjuntamente con la División de Planificación y Coordinación Sectorial, de los Decretos de Creación de los Subsectores Turismo y Promoción de las Exportaciones y las Inversiones;
- Elaboración de Proyecto de Decreto Ejecutivo de la Comisión Nacional pro Juventud y su Ambiente Social (CONAJAS)
- Se brindó colaboración a la Dirección Administrativa de OFIPLAN, para la elaboración de manuales de procedimientos sobre asuntos administrativos

Conjuntamente con la Dirección de Presupuesto se definieron procedimientos de acciones presupuestarias

- Se colaboró con el Departamento de Personal en el diseño de un Sistema de Motivación para los funcionarios de OFIPLAN
- Elaboración, conjuntamente con la División de Planificación y Coordinación Sectorial, del Decreto de Creación del Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente
- Elaboración del Proyecto de Ley de Instituciones Descentralizadas, conjuntamente con la Procuraduría General de la República
- Fortalecimiento de las unidades institucionales de Reforma Administrativa y apoyo a las Secretarías Sectoriales de Planificación

- Elaboración del informe final sobre la Evaluación del Programa de Gobierno
- Elaboración del informe final sobre niveles jerárquicos y nomenclatura de las unidades administrativas en la Administración Pública
- Realización de talleres de trabajo sobre el proceso de planificación integral en las siguientes instituciones:
  - . Caja Costarricense de Seguro Social
  - . Ministerio de Salud
  - . Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
  - . Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y
  - . Consejo Nacional de Producción
- Estudio sobre el pago de “zonaje” en la Administración Pública
- Elaboración de estudio sobre posibilidades de racionalización del servicio de transporte de las instituciones públicas
- Asesoría a las Secretarías Técnicas Sectoriales para la elaboración de directrices al Sector
- Colaboración con la Presidencia de la República, mediante la participación de uno de nuestros funcionarios en la Comisión Nacional Coordinadora de Recreación, brindando asesoría técnica en la definición de una política de ámbito nacional sobre recreación y en la implementación de programas, planes y actividades de esta índole
- Colaboración en la redacción de los instrumentos legales (directrices, decretos, acuerdos y órdenes directas) para ejecutar las medidas de política económica que dictó el Presidente de la República el 26 de diciembre de 1980 y definición de mecanismos de control en el cumplimiento de los plazos concedidos a los responsables de ejecutar estas medidas
- En coordinación con el Departamento de Entrenamiento de la Dirección General de Servicio Civil, se organizaron 2 cursos en materia de programación presupuestaria; el primero, dirigido a



*Mesa redonda realizada en el ICAP, donde se consideraron diferentes aspectos de la Administración Pública. Participaron como expositores el Doctor Jocelyn Jacques de la Universidad de Quebec, Canadá; el Doctor Klaus Koing de Alemania; el Doctor Wendell W. Schaeffer de los Estados Unidos y el Licenciado Wilburg Jiménez Castro por Costa Rica.*



*Clausura del Curso de Desarrollo Organizacional en el ICAP.  
4 de junio de 1980*

funcionarios de la sede central del Ministerio, y el segundo, a directores, subdirectores y asistentes administrativos de los Centros Agrícolas Regionales y Unidad Administrativa Central de la Dirección de Desarrollo Agropecuario, habiéndose contado con la valiosa colaboración de funcionarios de la Contraloría General de la República y de la Oficina Nacional de Presupuesto

- Se concluyó el diagnóstico sobre necesidades de capacitación de los servidores del régimen de Servicio Civil, el cual se hizo en conjunto con el Departamento de Entrenamiento de la Dirección General de Servicio Civil; en coordinación con el Departamento de Entrenamiento de la Dirección General de Servicio Civil, se elaboraron 3 programas para cursos de capacitación de jefaturas superiores, de mando medio y de nivel inferior, como respuesta a las necesidades de capacitación detectadas en el diagnóstico
- Se finalizó un estudio sobre el mercado de formación de recursos humanos, en los niveles superior, técnico y comercial, y se publicó una guía al respecto
- Se inició un estudio para determinar la capacidad instalada para adiestramiento en las instituciones descentralizadas, así como las necesidades de capacitación de su personal, actividad que se coordinó con los jefes o encargados institucionales de adiestramiento

- Se organizó un curso sobre Desarrollo Organizacional, orientado a formar agentes de cambio en las instituciones del Sector Público, fue impartido por los Doctores Mauricio de Lima e Silva y Aryeh Attir.

Como actividades complementarias al mismo, se realizaron 3 seminarios breves sobre Desarrollo Organizacional para Ministros, Gerentes, Viceministros, Jefes de Planificación y enlaces de Reforma Administrativa.

Igualmente se brindaron varias charlas sobre la misma materia en algunas instituciones públicas, tales como el INA, OFICAFE, IMAS, INFOCOOP

- Se realizó un estudio sobre necesidades de capacitación del personal de OFIPLAN
- Se brindó asistencia permanente, a los asesores en suministros estatales, empresas públicas y sistemas de información, Doctores

**Enrique Saravia, Raúl Omar Berterretche y Renato Perrone respectivamente, durante la estadía en esta División. Actualmente se da seguimiento a los informes generados**

**Atención de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Capacitación y Formación Profesional; elaboración de los reglamentos de funcionamiento y los lineamientos generales para la elaboración del Plan Nacional de Capacitación.**

## **VII. COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL**

La División de Cooperación Técnica Internacional en cumplimiento con las responsabilidades que se desprenden de la Ley de Planificación Nacional , en su Artículo No. 11, realiza las funciones globales de formulación, negociación, coordinación, aprobación y evaluación de los programas de cooperación, procedentes de fuentes internacionales (Organismos Internacionales y Gobiernos).

### **1. ASPECTOS GENERALES**

La División de Cooperación Técnica Internacional (DCTI), ha venido orientando sus principales esfuerzos hacia la puesta en marcha y consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Técnica, y se ha logrado el establecimiento de este mecanismo en todo el Sector Público. Destaca dentro de los más importantes logros, el haber definido una Red de Enlaces en las instituciones públicas y secretarías de sector, que está permitiendo un mejor control de la cooperación técnica otorgada a las instituciones.

Estos enlaces, que se definen como aquel o aquellos funcionarios encargados en cada institución de controlar y coordinar la cooperación técnica recibida del exterior, han sido capacitados por distintos medios a fin de que tengan los conocimientos adecuados sobre este tema; y al mismo tiempo se les ha dotado de los instrumentos necesarios para mejor manejo y coordinación de los proyectos de cooperación técnica que reciben las instituciones. De la misma forma se promovieron reuniones a nivel de cada sector, a fin de estimular el acercamiento de los especialistas en cooperación técnica de las instituciones, con las Secretarías de Sector y que de esta manera se diera paso a mayores grados de coordinación y programación sectorial de la cooperación técnica. En la mayoría de las instituciones se realizaron estudios sobre necesidades de colaboración técnica y se elaboró el Programa de Cooperación Técnica del Sector Agropecuario.

Por otra parte, la DCTI preparó el Inventario de Proyectos de Cooperación Técnica del año 1980, en el que se indican los proyectos que se negociaron en ese período por medio de las distintas fuentes de colaboración externa.

## **2. PARTICIPACION DE LA DCTI EN COMISIONES PERMANENTES DEL SECTOR**

La DCTI participó activamente y atendió los asuntos de Secretaría del Comité de Coordinación de la Cooperación Técnica Internacional, atendiendo las recomendaciones de este Comité y promoviendo una más estrecha coordinación de cooperación técnica a nivel político, en esta instancia de alto nivel.

La participación en la comisión permanente de negociaciones internacionales bilaterales, significó un mayor avance en la programación y negociación de la cooperación técnica proveniente de Gobiernos amigos como fue el caso de España, México, Checoslovaquia. Igualmente la experiencia de participación dinámica de los miembros de esta comisión, en el estudio y análisis de los proyectos de convenios de cooperación técnica, comercial y cultural, permitió mejorar la forma, condiciones y prioridades de estos convenios tomando en consideración la Política Exterior del país y los lineamientos del desarrollo nacional.

La DCTI participa en la Comisión Permanente de Cooperación con la UNESCO y en este período se ha colaborado con la Comisión en sus actividades y en la divulgación de las mismas. Igualmente se mantienen relaciones de coordinación en cuanto al programa de esa Comisión.

La actuación de la DCTI como Secretaría del Comité de Becas de OFIPLAN, hizo que la División se encargara de divulgar las oportunidades de becas que fueron de interés de la Oficina y realizar los trámites de candidatos de OFIPLAN ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. De la misma forma se encargó también de promover aquellas oportunidades de capacitación en las instituciones y sectores de la Administración Pública.

## **3. LABORES REALIZADAS EN CUANTO A DESARROLLO DE PROGRAMAS DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL**

- a) Revisión del Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1977-1981;
- b) Formulación del Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ciclo 1982-1986, período 1982;

- c) Formulación del Programa Nacional de Cooperación Técnica Costa Rica-Organización de Estados Americanos, ciclo 1982-1983;
- d) Formulación de Programas de Cooperación Técnica con los Gobiernos de: Argentina, México, España y Checoslovaquia; y
- e) Formulación del Programa de Cooperación Técnica Costa Rica-Banco Interamericano de Desarrollo, período 1980-1982.

#### **4. FUNCION DE APOYO A LOS PROGRAMAS**

- a) Determinación conjuntamente con la Dirección de OFIPLAN, de las prioridades de los Programas de Cooperación Técnica Bilaterales y Multilaterales;
- b) Estudio y aprobación de las solicitudes de Cooperación Técnica Internacional;
- c) Participación en la Programación Regional de Naciones Unidas: elaboración del Programa de Costa Rica a incluirse en este Programa;
- d) Participación en reuniones de coordinación y formulación de los Programas de Cooperación Técnica;
- e) Divulgación de las posibilidades de cooperación técnica y capacitación en las instituciones del sector público;
- f) Asesoría a los Ministerios y demás Organismos públicos sobre la formulación y análisis y evaluación de proyectos de cooperación técnica internacional; y
- g) Negociación y trámite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de los proyectos incluidos en los programas de cooperación técnica internacional.

## VIII. DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA

Las actividades principales han sido las siguientes:

### 1. BASE DE DATOS

Desde 1975 existe en el Departamento una base de datos clasificada de acuerdo con normas internacionales.

Como ya se definió una lista de estadísticas básicas por el CIISNEB, a partir de ello, se está comparando lo existente en la Base de Datos con la enumeración propuesta, a fin de acatar tal definición.

### 2. INDICE DE PRECIOS AL POR MENOR

Se reelaboran y difunden los datos del índice comparándolo con el mismo mes de años anteriores, y se grafica la tendencia del indicador por mes según años.

### 3. PROPUESTA DE ESTADISTICAS E INDICADORES SOCIALES

El Departamento Sectorial Social, solicitó a la Organización de Estados Americanos a través del Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), que le diseñaran un sistema de estadísticas e indicadores sociales, para obtener evaluaciones sociales.

La recolección de datos y elaboración de los índices, se le asignó a este Departamento, por lo que se hizo una revisión exhaustiva de la misma en cuanto a definición de las variables, especificación de los términos involucrados, adecuación a las condiciones socio-económicas del país, ámbito de variación de los indicadores, etc.

### 4. ESQUEMA METODOLOGICO DE ANALISIS DE LA VARIABLE INGRESO

El Departamento Planificación Social, ha estado elaborando una serie de estudios para medir el grado de bienestar de la población de Costa Rica. Así, se solicitó al Departamento colaboración para medir el ingreso y su distribución. Con el fin de establecer comparación en el tiempo, en este Departamento se elaboró la metodología de análisis pa-

ra estudiar todas las encuestas realizadas en el país desde 1973, en los aspectos metodológicos, como son definiciones de interés, cobertura del estudio, confiabilidad de los datos, etc., que permitirá elaborar una encuesta para medir el ingreso personal y su distribución, comparable con otras mediciones.

## **5. DATOS Y CIFRAS DE COSTA RICA**

Debido a que el CENPRO estaba elaborando una publicación estadística dirigida a posibles inversionistas, y a que el Departamento carecía de personal para elaborar un boletín que difundiera cifras relevantes del país, se acordó prestar asistencia técnica en la confección de cuadros y gráficos a esa entidad, para diseminar esa información de interés general.

## **6. INFORME CIISNEB**

A principios de este año, el Comité Interinstitucional para la Integración del Sistema Nacional de Estadísticas Básicas (CIISNEB) entregó, por medio del señor Ministro-Director, su informe al señor Presidente de la República; asimismo se distribuyó el documento a los organismos del Sector Público, centros de educación superior e instituciones de investigación.

Las dos acciones más importantes que se proponen en el citado informe, son el establecimiento de un Sistema Estadístico Básico y la reorganización de la Dirección General de Estadística y Censos en un Instituto Nacional de Estadística adscrito a esta Oficina.

Dichas recomendaciones recibieron apoyo en cuanto a su ejecución, en noviembre de 1980, por parte del Consejo de Gobierno.

## **IX. CENTRO DE DOCUMENTACION**

El Centro de Documentación de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, depende directamente de la Subdirección.

### **1. Cumple las siguientes labores en el proceso de documentos**

1.1 Recolectar la información del área socio-económica, seleccionarla y adquirirla a fin de formar un amplio acervo en el campo, que sustente las investigaciones y proyectos de las diferentes divisiones, departamentos y unidades de OFIPLAN;

1.2 Realizar el análisis, procesamiento y almacenamiento de la información por medio del sistema de indización coordinada y automatizada por medio del paquete de programas ISIS (Integrated Set of Information Systems) con el objeto de recuperar ágilmente la información bibliográfica deseada por cada investigador;

1.3 Diseminar por medio de productos la información pertinente contenida en el acervo del CEDOP; y

1.4 Mantener un sistema de servicios ágil que permita evacuar las diversas consultas de los usuarios.

### **2. Además de llevar a cabo el ciclo documentario, el CEDOP se ha abocado a los siguientes proyectos específicos a saber:**

2.1 Crear una base de datos que permita la consulta "on line" y la edición de una obra en formato libro sobre los recursos humanos con que cuenta OFIPLAN, a fin de tener una fuente de información que permita el uso racional de los recursos con que cuenta la Oficina; entre otros aspectos se tiene especialidad ocupacional, otras especialidades e idiomas leídos o dominados. En este campo se encuentra aproximadamente el 80 o/o de la información procesada;

2.2 Normalización de las obras que edita OFIPLAN en cuanto a:

- a) Simbología
- b) Catalogación en fuente
- c) Resumen;

- 2.3 Diseño global de labores, procedimientos y funciones del Centro de Documentación;
- 2.4 Reglamento sobre el uso y servicios del CEDOP; y
- 2.5 Pruebas para el almacenamiento de información automatizada por medio del paquete de programas ISIS ajustándose a las recomendaciones y requisitos solicitados para la Red Latinoamericana sobre Información en Planificación (INFQPLAN).

A continuación se presentan algunas estadísticas sobre las labores realizadas en el CEDOP:

3.1 Canjes y donaciones	570
3.2 Consultas resueltas	
En el CEDOP	746
Fuera del CEDOP	525
Por teléfono	263
3.3 Documentos	
Acomodados	9.282
Devueltos	1.590
Prestados a sala y a domicilio	2.974
Prestados en préstamo interbibliotecario	284
Sellados	7.997
3.4 Documentos procesados	
Leyes y decretos	310
Editados por OFIPLAN	1.360
Publicaciones periódicas de 462 títulos	2.464
3.5 Publicaciones de diseminación de información	5
3.6 Servicio de alerta (artículos enviados dentro y fuera de OFIPLAN)	535
3.7 Usuarios atendidos internos y externos	1.843

## X. COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

La División de Coordinación Interinstitucional coordina las actividades de la Secretaría del Consejo de Coordinación Interinstitucional, en donde principalmente se examina la aplicación de los recursos financieros del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo, así como se someten a su consideración las propuestas de OFIPLAN, en las que deben participar las instituciones del sector público.

Se coordinaron diversas reuniones y seminarios internacionales, entre las que se destacaron:

- a) Segunda Reunión de Ministros y Secretarios de Planificación del Istmo Centroamericano;
- b) Décima Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con participación de representantes de 18 países latinoamericanos y del Caribe; y
- c) Segunda Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Auto-gestión.

En cuanto a actividades nacionales, se coordinaron diversos seminarios, talleres y reuniones, entre ellas el Primer Seminario de Planificación Operativa de los Sectores Sociales; Ejercicio Nacional para la determinación de prioridades Científicas y Tecnológicas; Seminarios de Divulgación del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

Seguimiento de los acuerdos y solicitudes de los seminarios de Planificación Operativa.

Atención y seguimiento a los compromisos adquiridos por OFIPLAN, a través del señor Viceministro-Subdirector, ante las cooperativas de Coopesilencio; Coopevaquita, Coopesierra Cantillo y Coopagrinar, R.L., en lo referente a asistencia técnica interinstitucional, asesoramiento general, adecuación de deudas y financiamiento.



*Seminario de Información del Plan Nacional de Desarrollo en la Subregión  
Puntarenas, con la participación del señor Presidente de la República,  
17 de mayo de 1980*





*Seminario de Información del Plan Nacional de Desarrollo en la Subregión  
San Isidro de El General.  
26 de agosto de 1980*



*Acto inaugural de la X Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el cual participó el señor Presidente de la República  
29 de octubre de 1980*





*I. Reunión del Consejo de Coordinación Interinstitucional, para la aprobación del Presupuesto de OFIPLAN de 1981. agosto de 1980*



*Reunión del Consejo de Coordinación Interinstitucional. 21 de abril de 1981*



*Juramentación del Comité Asesor para la aprobación de viajes al exterior  
abril de 1981*



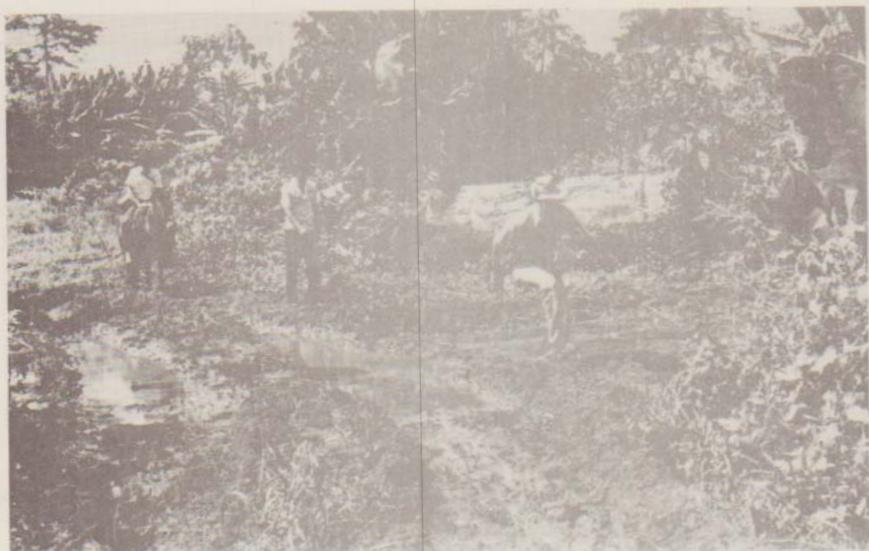
*Reunión del señor Ministro-Director de OFIPLAN, con la Junta Directiva del ITCO a fin de exponer el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planificación y las Directrices.  
16 de junio de 1980*



*Reunión del señor Ministro-Director de OFIPLAN, con representantes del Sistema Bancario Nacional, llevada a cabo en el Banco de Costa Rica donde expuso la Ley de Planificación y las Directrices.  
25 de junio de 1980*



*Visita del señor Viceministro-Subdirector de OFIPLAN a la Cooperativa Vaquita (Coopevaquita) en la Subregión de Quepos donde se reunió con sus miembros.  
17 de enero de 1981*



*Visita del señor Viceministro-Subdirector de OFIPLAN a Coopemalanga.  
14 de enero de 1981*





*Visita del señor Viceministro-Subdirector de OFIPLAN a Santa Cruz, para inaugurar el Taller de Programación de las Cooperativas de Guanacaste, como parte del Proyecto Piloto OFIPLAN-INFOCOOP y con la participación del ITCO y FEDEAGRO.*



*Visita del señor Viceministro-Subdirector a la Cooperativa el Silencio  
(Coopesilencio) con el fin de intercambiar impresiones con sus  
asociados.  
17 de enero de 1981*





*Reunión con los socios de Coopagrimar en el Cantón de Alfaro Ruiz.  
20 de enero de 1980*





*Visita a la Comunidad de Amubri en el Alto Talamanca.  
20 y 30 de diciembre de 1980*



*Visita a la Comunidad de Amubri en el Alto Tamanca.  
20 y 30 de diciembre de 1980*

## **XI. DEPARTAMENTO DE SISTEMAS**

### **1. CREACION Y ORGANIZACION**

El Departamento de Sistemas se creó durante este año con el propósito de registrar y elaborar los datos necesarios para las Divisiones de la Oficina, como apoyo a las tareas de análisis y diagnóstico de las mismas.

Asimismo le fue fijado como objetivo, el servir de instrumento técnico y de coordinación de la Comisión Nacional de Informática, creada por Decreto Ejecutivo No. 9877-P-OP del 29 de marzo de 1979.

Dentro de las actividades de organización del Departamento pueden destacarse como relevantes la instalación de un computador de pequeña escala el cual tiene amplia capacidad de expansión, y fue adquirido por donación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Paralelamente fue contratado el personal técnico y se le capacitó en las características propias del equipo.

### **2. DESARROLLO DE SISTEMAS**

Los esfuerzos se han dedicado principalmente a la elaboración de los programas para el Modelo Macroeconómico de la Dirección de Planificación Global y del Sistema de Registro y Control de la Deuda Pública Externa del Departamento de Financiamiento de la División de Inversiones.

Complementariamente se han desarrollado pequeños sistemas y ejecutado procesos para las siguientes áreas:

- Proyección de Ingresos de Cooperativas asociadas a Fecopa; para la Unidad Técnica de Empresas Asociativas;
- Registro de Proyectos y Consultores; para el Departamento de Cooperación Técnica Internacional;
- Registro de las características del personal de la Oficina, para la determinación de un perfil del usuario del Centro de Documentación; y
- Utilización de las facilidades del Centro de Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, para el desarrollo de una base documental de datos, para el Centro de Documentación.

## **XI. DEPARTAMENTO DE SISTEMAS**

### **1. CREACION Y ORGANIZACION**

El Departamento de Sistemas se creó durante este año con el propósito de registrar y elaborar los datos necesarios para las Divisiones de la Oficina, como apoyo a las tareas de análisis y diagnóstico de las mismas.

Asimismo le fue fijado como objetivo, el servir de instrumento técnico y de coordinación de la Comisión Nacional de Informática, creada por Decreto Ejecutivo No. 9877-P-OP del 29 de marzo de 1979.

Dentro de las actividades de organización del Departamento pueden destacarse como relevantes la instalación de un computador de pequeña escala el cual tiene amplia capacidad de expansión, y fue adquirido por donación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Paralelamente fue contratado el personal técnico y se le capacitó en las características propias del equipo.

### **2. DESARROLLO DE SISTEMAS**

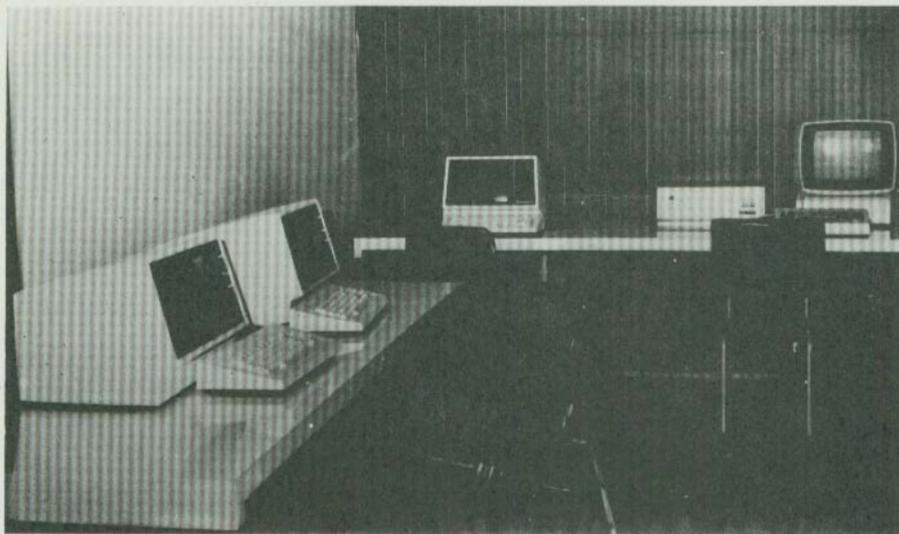
Los esfuerzos se han dedicado principalmente a la elaboración de los programas para el Modelo Macroeconómico de la Dirección de Planificación Global y del Sistema de Registro y Control de la Deuda Pública Externa del Departamento de Financiamiento de la División de Inversiones.

Complementariamente se han desarrollado pequeños sistemas y ejecutado procesos para las siguientes áreas:

- Proyección de Ingresos de Cooperativas asociadas a Fecopa; para la Unidad Técnica de Empresas Asociativas;
- Registro de Proyectos y Consultores; para el Departamento de Cooperación Técnica Internacional;
- Registro de las características del personal de la Oficina, para la determinación de un perfil del usuario del Centro de Documentación; y
- Utilización de las facilidades del Centro de Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, para el desarrollo de una base documental de datos, para el Centro de Documentación.



*Moderno equipo del Sistema de Computación, donado por el Programa  
de las Naciones Unidas para el Desarrollo a OFIPLAN.  
23 de abril de 1981*



## XII. DIRECCION ADMINISTRATIVA

En el presente período la Dirección Administrativa sufrió una reestructuración que le ha permitido mejorar los sistemas y brindar con mayor eficiencia el apoyo logístico a las diferentes Divisiones de la Oficina. Fue así como se alquiló a través de la Proveduría Nacional un local apropiado que alojara a los diferentes Departamentos que forman la Dirección, permitiendo no solo mayor comodidad a los funcionarios, sino también amplia seguridad en resguardo del valioso equipo y documentación que posee la Oficina.

Con el propósito de lograr un mejoramiento en los sistemas y controles existentes, se contrató por medio de un Concurso de Antecedentes a la Compañía Dinámica Industrial. Asimismo a través de un procedimiento similar la Compañía Enrique Sala y Asociados realizó una Auditoría externa en nuestros Departamentos de Servicios Generales y Financiero Contable.

Con la finalidad de preparar la entrega de la Oficina al próximo Gobierno, así como la de dar seguimiento a la auditoría realizada por la Contraloría General de la República en 1978, se solicitó una auditoría por parte del ente Contralor, para los próximos meses.

El apoyo brindado a la organización de las oficinas de las 22 subregiones existentes, significó un arduo trabajo de los diferentes Departamentos. Se adquirió el equipo y mobiliario, se alquilaron locales y se efectuaron los trámites de viáticos, gastos para actividades especiales (Jornadas de Planificación Operativa, Instalación de Consejos Subregionales), etc.

Dado al pésimo estado en que se encontraba la flotilla de vehículos, se reemplazaron algunas unidades, lo que ha significado un apreciable ahorro de combustible y mantenimiento.

Gracias a la colaboración de la Contraloría General de la República fue posible efectuar un ciclo de charlas a todos los funcionarios, lo cual permitió aclarar una serie de conceptos relacionados con la Ley de Administración Pública y la Ley de Administración Financiera.



*Entrega de premios de las Olimpiadas de OFIPLAN 1980.*



Se coordinó con el Instituto Nacional de Aprendizaje un curso para conductores de vehículos, lo cual permitió la obtención de la licencia a un apreciable grupo de funcionarios que en forma constante realiza giras por todo el país.

Se brindó apoyo a una gran cantidad de Seminarios entre los cuales se destacan los siguientes:

- Décima Reunión del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con participación de representantes de 18 países latinoamericanos y del Caribe;
- Segunda Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Auto-gestión.

Las Secretarías de Vivienda y Asentamientos Humanos; de Energía y Minas; así como la Oficina de Información de la Presidencia de la República y Comisión Nacional de Pesca fueron objeto de gran apoyo, fundamentalmente las dos primeras.

La instalación de la sala de cómputo, así como el arrendamiento del sexto piso del edificio Alfa, demandó una ardua tarea por parte del Departamento de Servicios Generales.

Con el propósito de brindar un mejor servicio se remodeló la soda de la Cooperativa del personal de OFIPLAN; asimismo se adquirió un moderno equipo.

En colaboración con el Consejo Directivo de COOFIPLAN se realizó la Olimpiada OFIPLAN-80, actividad que permitió la convivencia de toda la familia de la Oficina.

Las principales labores realizadas por cada uno de los Departamentos de la Dirección son los siguientes:

## **1. DEPARTAMENTO DE PERSONAL**

A fin de dar seguimiento a la reorganización iniciada en el período anterior, se crearon dos nuevas secciones: Reclutamiento y Selección; y Clasificación y Valorización de Puestos; se efectuaron 47 con-

**cursos externos; se entrevistó a 585 candidatos a ocupar puestos, a raíz de las 47 publicaciones en los periódicos de mayor circulación.**

**También se llevaron a cabo 68 estudios de Reasignación de Puestos; un estudio de actualización del Manual Descriptivo de Puestos del Fondo y estudios comparativos internos de salarios y requisitos académicos.**

**Para los funcionarios amparados por el Régimen de Servicio Civil se efectuaron 1462 Acciones de Personal y 2249 para el personal del Fondo del 1 o/o.**

**Se efectuó un estudio solicitado por la Comisión de Recursos Humanos para determinar el monto del ahorro sobre plazas vacantes.**

**Se diseñaron y confeccionaron 13 formularios para control y seguimiento de procesos y documentos administrativos.**

## **2. DEPARTAMENTO FINANCIERO CONTABLE**

- a) **Con el objeto de fijar el aporte al Fondo del Plan Nacional de Desarrollo se ejerció una labor continua de inspección y revisión sobre las liquidaciones presupuestarias de las instituciones contribuyentes, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Planificación No. 5525;**
- b) **Se procedió a la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto del Fondo del 1 o/o del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se encuentra dividido en Programas, Subprogramas y Actividades;**
- c) **Se formularon seis modificaciones al Presupuesto Ordinario del Fondo del 1 o/o del Plan Nacional de Desarrollo, las cuales fueron aprobadas por el Consejo de Coordinación Interinstitucional y por la Contraloría General de la República;**
- d) **Se presentó el Informe Actual de Contabilidad y Presupuesto;**
- e) **Se llevó el control contable de los convenios ATN/SF/1455-CR, ATN/SF/1656/CR;**
- f) **Se realizó un estudio sobre ingresos y gastos del período 1974-1980, y se proyectaron para el período 1981-1985; y**

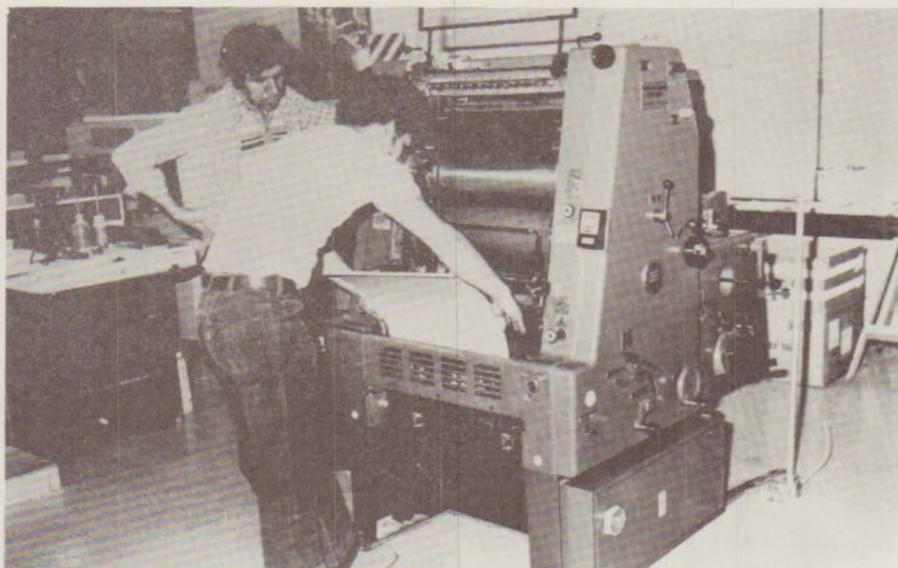


*Reunión del señor Ministro-Director de OFIPLAN, con el personal de la  
Dirección Administrativa*





*Equipo del Departamento de Publicaciones de OFIPLAN.*





*Equipo del Departamento de Publicaciones de OFIPLAN.*





*Equipo del Departamento de Publicaciones de OFIPLAN.*



- g) Se emitieron 4182 cheques para gastos de operación y para el pago de Servicios Personales se emitieron 5415 cheques.

### **3. DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES**

El Departamento de Publicaciones sufrió una reestructuración que le ha permitido lograr una producción mayor y de mejor calidad. Se efectuó el cambio del tradicional mimeógrafo existente al sistema offset con levantado de texto en frío.

La adquisición de un valioso equipo que consta de la siguiente maquinaria, fue fundamental para lograr las metas impuestas por la Dirección Superior:

- a) Una máquina offset, impresora numeradora, marca Heidelberg, modelo GTO;
- b) Un marco de traspaso para planchas, marca Sandimar, Regency II;
- c) Una cámara de reproducción vertical, marca Dainippon, DSC-620-C Companica 5161;
- d) Una guillotina marca Polar, 72 STD;
- e) Una cosedora de alambre, marca Bostich, Bronco 19;
- f) Una máquina levantadora de texto marca IBM-MC Composer;
- g) Una grabadora de clisés electrónica Rex Rotary 2202 S; y
- h) Una dobladora de papel, marca Multipli.

Además se arrendó a través de la Proveduría Nacional, un equipo de 4 fotocopadoras, marca Canon MP-200.

### **4. DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES**

Este Departamento se abocó fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades de las oficinas subregionales, así como de las Secre-



*Funcionarios de la Contraloría General de la República instruyen al personal de OFIPLAN sobre las funciones y atribuciones de ese Organismo.*



tarías de Vivienda y Energía, dando además el apoyo logístico a las oficinas centrales de OFIPLAN.

Cabe destacar que con autorización de la Contraloría General de la República, por primera vez la Oficina efectuó el trámite de licitaciones privadas, sin la intervención de la Proveduría Nacional, con un monto máximo de ¢75.000.00. Esto ha significado una agilización en las compras, lo cual antes demoraba algunos meses.

Los servicios de mantenimiento de equipo y mobiliario, así como de mantenimiento de los edificios, significó una apreciable cantidad de horas laborales de este Departamento, las cuales se incrementaron con el traslado de la Dirección Administrativa al nuevo local.

La sección de Proveduría tramitó los siguientes asuntos:

- a) Trámite de Reservas de Crédito y solicitudes de mercancía;
- b) Licitaciones privadas y públicas;
- c) Trámite de 2175 solicitudes de cheques; y
- d) Confeción de 2864 ordenes de compra.



*Reunión del señor Ministro-Director de OFIPLAN, con los Directores de  
División y el Personal Técnico y Administrativo.  
julio de 1980*

### XIII. ASESORIA JURIDICA

En el período comprendido entre el 15 de abril de 1980, y el 30 de marzo de 1981, la Asesoría Jurídica tuvo a su cargo la elaboración de:

Proyectos de Ley	3
Decretos Ejecutivos	18
Acuerdos y Resoluciones	41
Convenios Internacionales	3
Contratos	60
Oficios	185

Entre la labor realizada se destacan los siguientes puntos:

1. Colaboración en los Proyectos de Ley General de Instituciones Descentralizadas y Ley General de las Sociedades-Empresa Pública.

Esta asesoría se integró a las labores que sobre el particular realizaba un grupo de trabajo integrado por la Licenciada Mercedes Valverde K., Viceministra de Justicia, el Doctor Mauro Murillo Arias, y el Licenciado Johnny Meoño Segura, Director de la División de Reforma Administrativa de la Oficina.

En líneas generales se puede señalar que el Proyecto de Ley General de Instituciones Descentralizadas, pretende:

- a) Regular con precisión y claridad el régimen organizativo, administrativo y financiero de las instituciones descentralizadas;
- b) Legalizar dos aspectos macro-organizativos que se han iniciado: la regionalización y la sectorialización. Se facultaría así al Poder Ejecutivo para que, mediante decreto, pueda ubicar a las instituciones públicas regional y sectorialmente, excluyendo a las Universidades y a las municipalidades;
- c) Reiterar el esquema tradicional organizativo de los entes descentralizados: Junta Directiva articulada con una Gerencia subordinada al Presidente Ejecutivo, a la vez que se aclara la condición de superior jerárquico del Gerente en lo administrativo;

- d) Establecer que el Plan Nacional de Desarrollo deberá emitirse cada cuatro años dentro de los primeros doce meses de gobierno y que deberá aprobarse por decreto ejecutivo. Se reitera que la elaboración del Plan y sus actualizaciones anuales serán sometidas a OFIPLAN;
- e) Introducir, en cuanto a dirección gubernamental se refiere, varias rectificaciones y aclaraciones a las normas contenidas sobre el particular en la Ley General de la Administración Pública. Además se regula todo lo relacionado con las directrices;
- f) Consolidar legalmente la figura del Ministro "sectorial", que es quien dirigirá y coordinará cada sector o ramo de actividad de la Administración Pública; y
- g) Establecer algunos principios importantes para regular la relación de empleo de los servidores de las instituciones descentralizadas, a saber: ingresos y ascenso por concurso; remoción por justa causa, imposibilidad de suscribir contratos individuales o concesiones colectivas, participación del servidor en los procedimientos que puedan concluir en actos concretos que lo afecten; e impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto al Proyecto de Ley General de Sociedades-Empresa Pública, es importante indicar que con este Proyecto se trata de superar una de las deficiencias más marcadas de nuestra legislación, cual es la falta de una ley general que se ocupe de las empresas públicas organizadas como sociedades mercantiles. Es cierto que en la actualidad existe un Reglamento sobre el Funcionamiento de Empresas Estatales Estructuradas como Sociedades Mercantiles, como norma general aplicable a tales entes, pero, aparte de no ser ley, ese Reglamento no resuelve todos los problemas jurídicos que presentan dichas empresas.

El citado proyecto pretende que:

- a) El Estado o las instituciones estatales podrán formar sociedades o adquirir acciones de sociedades ya constituidas, siempre y cuando exista autorización legal expresa;

- b) Las sociedades deberán constituirse bajo el esquema de sociedad anónima, con acciones nominativas, lo que jurídicamente significa:
    - i) Contar con un régimen jurídico de derecho privado;
    - ii) Las sociedades-empresa pública no formarán parte de la Administración Pública y no ejercerán por lo tanto función administrativa;
    - iii) Se emitirán actos jurídicos comunes y se celebrarán contratos civiles o comerciales, regidos invariablemente por el derecho privado;
    - iv) No se sujetará a la Ley de la Administración Financiera de la República ni a la Ley General de la Administración Pública;  
y
    - v) Los servidores no serán funcionarios públicos, sino que se consideran como empleados u obreros sujetos al Código de Trabajo;
  - c) Su patrimonio o capital será mixto, siendo la participación del Estado y de sus instituciones, mayoritaria; y el resto, obligadamente del sector privado;
  - d) Las sociedades-empresa pública no podrán transferir bienes o fondos al Sector Público o privado y no podrán constituir ni adquirir acciones de otras sociedades;
  - e) En cuanto a control, se establece un control interno y uno externo. El primero se reserva a un Contralor y el externo al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y a la Asamblea Legislativa; y
  - f) Se propone transformar a la Corporación Costarricense de Desarrollo en un ente público estatal.
2. Autorización legal para que la Oficina pueda ingresar donaciones de organismos internacionales al presupuesto del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo:

Mediante las gestiones de esta Asesoría se introdujo la Norma 80 de la Ley de Presupuesto vigente para el presente año, autorizando a la Oficina para que incorpore al Fondo del Plan Nacional de Desarrollo, los recursos no reembolsables provenientes de los Convenios sobre cooperación técnica que la Oficina suscriba con Organismos Internacionales.

3. Reglamentación de la Norma General No. 71 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Fiscal de 1981:

Mediante la Norma General 71 de la Ley de Presupuesto, nuevamente le fue confiada a la Oficina la autorización de viajes al exterior de funcionarios del Poder Ejecutivo y de las instituciones descentralizadas estatales.

Con el fin de determinar los alcances de dicha norma, esta Asesoría preparó el Reglamento respectivo que el Poder Ejecutivo emitió mediante el Decreto No. 12357-OP el día 27 de febrero del año en curso.

4. Modificaciones al Estatuto de los Servidores del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo:

Esta Asesoría estudió la reforma de dos artículos del Estatuto de los Servidores del Fondo del Plan Nacional de Desarrollo.

En esta forma por Decreto Ejecutivo No. 11365-OP se reformaron los artículos 7 y 20 del dicho Estatuto. Mediante la reforma al artículo 7o. se reguló todo lo relacionado con el otorgamiento de sobresueldos a los funcionarios que laboren para la Oficina conforme al artículo 8o. de la Ley de Planificación Nacional o en préstamo, debidamente formalizado. Se debe destacar que los sobresueldos autorizados por el señor Contralor General de la República antes de la reforma, se deberán mantener en los mismos términos en que fueron autorizados.

Por medio de la reforma al artículo 20, se establece para los servidores profesionales el derecho de percibir una bonificación por carrera profesional, de acuerdo con la Escala que apruebe el Consejo de Coordinación Interinstitucional.

5. Convenios de Cooperación suscritos con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:

Una importante colaboración para el desarrollo de las actividades que la Oficina viene realizando se obtuvo de parte de las Naciones Unidas.

*Sobre el particular cabe indicar que se firmaron los siguientes instrumentos:*

- a) Convenio sobre Cooperación Técnica con el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población. Mediante este Convenio el Fondo contribuyó con la suma de ciento cincuenta y seis mil cuatrocientos diecisiete dólares para mejorar la capacidad técnica del Departamento de Población de la Oficina y para realizar los estudios necesarios para la formulación de una política integral de población;
- b) Acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, sobre Plan de Operaciones del Proyecto de Necesidades Educativas Básicas para el Desarrollo Rural Integrado. Por dicho Acuerdo, UNICEF donó la suma de ciento treinta mil dólares para financiar investigaciones socio-económicas en comunidades y empresas asociativas de autogestión; y
- c) Acuerdo de Cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social para la realización de un Curso sobre Planificación Económica y Social.

Mediante dicho acuerdo la Oficina tendrá la colaboración del PNUD y del ILPES para lograr la capacitación de funcionarios del Sistema Nacional de Planificación. El curso se realizará en San José, tendrá una duración de diecinueve semanas y se iniciará el dieciocho de mayo del año en curso. El PNUD contribuirá con la suma de siete mil quinientos dólares y el ILPES suministrará todo el personal docente necesario para su desarrollo.

## **PROGRAMAS CON LOS CUALES OFIPLAN COLABORA**

## I. COMISION NACIONAL DE PESCA

### 1. PROGRAMA DE PESCA ARTESANAL DE LA VERTIENTE DEL PACIFICO

#### I.1 Programa COOPEPES-CNP-INCOP

Con respecto al contrato de construcción de 36 barcos pesqueros, han sido recibidas y se encuentran en operación siete embarcaciones, las cuales a la fecha han venido operando con equipo rudimentario, por cuanto el aval para la adquisición del equipo y artes de pesca no había sido aún autorizado por el Ministerio de Hacienda.

Cumplidos ya todos los requisitos de parte de la Cooperativa para la concesión del aval, y considerando que el mismo será otorgado próximamente, se está tramitando la adquisición del equipo necesario para los barcos. Para este año de 1981 se espera contar con el resto de las unidades, por lo que la Comisión ha dado todo su apoyo a la Cooperativa, coordinando muy de cerca la ejecución de este contrato y los programas complementarios que corresponden a las otras instituciones.

La construcción de las obras portuarias de El Cocal y Cuajiniquil, a realizar por parte del Consejo Nacional de Producción y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, fueron licitadas y adjudicadas.

En relación al Convenio de Cooperación Técnica entre nuestro país y la República de China, desde enero de 1981 se encuentra instalada en Puntarenas la Misión China que ofrecerá asistencia técnica a la Cooperativa de Pescadores de Puntarenas, R.L. (COOPEPES, R.L.) y el sector artesanal en general:

COOPEPES entregó a la Misión uno de sus barcos para que ésta pudiera iniciar su plan de trabajo.

La Cooperativa se encuentra preparando la nómina de los grupos de pescadores que se van a incorporar al programa de trabajo de la Misión.



*La Comisión Nacional de Pesca reunida con los pescadores  
de Puntarenas.*



## **1.2 Programa de Ayuda al Pescador**

Los requisitos previos del Préstamo BID SF-79 16 necesario para la ejecución de este Programa fueron presentados al Banco Interamericano de Desarrollo con el fin de poder iniciar su desembolso.

Asimismo, se presentaron los requisitos previos correspondientes al convenio de asistencia técnica de fondos no reembolsables entre COOPEPES y el BID, esperándose el nombramiento del consultor para abril de 1981.

De esta manera, no sólo se suplirá a los pescadores marginados del Golfo de Nicoya de equipos adecuados para la pesca en esa zona, sino que se les instruirá en las diferentes técnicas de pesca, con el fin de que puedan hacer una máxima utilización de los equipos adquiridos.

## **2. FLOTA PESQUERA**

Coopeatún, R.L.

La participación de la Comisión Nacional de Pesca en COOPEATUN, ha sido muy activa y se mantiene estrecha colaboración al elaborar sus programas.

En el período al que se refiere el presente informe (1980), fue adquirido el barco "COOPEATUN No. 2", que tiene una capacidad de 1.200 toneladas cortas. El costo de la embarcación fue de US\$7.500 millones, y los implementos de pesca para acondicionarla, alcanzaron un monto total de US\$1 millón.

La captura en el año de 1980 fue de 1905 toneladas realizada con el COOPEATUN No. 1 actualmente en reparación.

## **3. PROGRAMA DE ACUICULTURA**

### **3.1 Proyecto de Moín**

En relación con este proyecto se aumentaron las jaulas de cultivo intensivo de 10 a 20; se iniciaron los estudios para cultivo de carpas chinas. Se concluyó la construcción de los estanques para la producción de semilla y las instalaciones del laboratorio.

Se logró además, la producción del híbrido rojo de tilapia, sobre el que se hizo un análisis de mercado en Miami y New Orleans, que muestra excelentes perspectivas. Se espera transferir esta tecnología a la Cooperativa de Pescadores del Litoral Atlántico, R.L. (COOPEPES-LA, R.L.).

### **3.2 Estación de 18 Millas**

Por primera vez se logró la reproducción artificial de las carpas, con lo cual se podrá ampliar el programa de policultivo con tilapia.

### **3.3 Estación Enrique Jiménez Núñez**

Este período entró en operación el proyecto comercial de cinco hectáreas, con el cual se abastecerá el mercado de la zona de Guanacaste. Se empezaron a su vez, los estudios para la ampliación de esta estación con miras al desarrollo del proyecto integral de Arenal.

### **3.4 Estación Los Diamantes**

Durante 1980 se finalizó la construcción de esta estación, y entraron en operación los estanques de producción de tilapia.

### **3.5 Proyecto Repoblación del Golfo de Nicoya con Chucheca**

Se concluyó la elaboración del proyecto para la repoblación con chuchecas en áreas seleccionadas del Golfo de Nicoya, el cual fue entregado a la Municipalidad de Puntarenas para su consideración. Dado que la Municipalidad carece de fondos para financiar este proyecto, el mismo se presentará al CONICIT para su financiamiento, mediante fondos de la AID.

### **3.6 Organización Sector Pesquero**

De acuerdo a instrucciones del señor Presidente de la República y del señor Ministro de Agricultura y Ganadería el grupo interinstitucional coordinado por esta Comisión, ha preparado el perfil para la organización del sector pesquero y acuicultura. Dicho perfil incluye el establecimiento de políticas generales, mecanismos para su aplicación, los programas y proyectos específicos, las fuentes de apoyo así como las modificaciones legales que son necesarias.

Este trabajo se está efectuando con la colaboración de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario, esperándose la conclusión del estudio para octubre de 1981.

### **3.7 Proyecto Evaluación de Recursos Pesqueros**

La solicitud de cooperación técnica presentada al Banco Interamericano de Desarrollo en 1979, para desarrollar un proyecto de evaluación de los principales recursos pesqueros del Pacífico y del Caribe, fue aprobada. De esta forma se han podido iniciar operaciones para el segundo semestre del presente año, para lo cual se solicitará la colaboración de la FAO, así como al Gobierno de Canadá en cuanto a expertos y embarcaciones se refiere.

## **II. OFICINA DE INFORMACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

### **1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS**

- a) Estudios de la problemática local en 18 cantones del país;
- b) Promedio, por cada estudio cantonal, se atendieron 45 solicitudes comunales, de diferentes organizaciones de cada lugar, resultando como promedio general 810 peticiones recibidas;
- c) Indagación institucional de esas 810 peticiones a más o menos unas 60 instituciones del Estado;
- d) Trámite de respuestas a interesados de esas 810 peticiones;
- e) Organización de 141 programas de actividades presidenciales en diversas zonas del país;
- f) Diseño de nuevo sistema de visitas presidenciales de acuerdo a obras construidas y en construcción, durante mayo 78 a 79 de diciembre de 1980. Esto implicó diseñar boletas para recolección de información en el campo. Programación de giras de supervisión en siete cantones. Se señalaron como prioritarios: La Unión y Jiménez de Cartago, Santo Domingo, San Isidro y San Pablo de Heredia y Guácimo de Limón. Reestructuración del sistema de informes presidenciales de acuerdo a los datos que se desean cubrir;
- g) Análisis de acciones institucionales en respuesta a peticiones:
  - Comunales
  - Municipales de 1978; y
- h) Análisis de acciones institucionales en respuesta a peticiones:
  - Comunales
  - Municipales de 1979.

Estas dos últimas actividades con el objeto de conformar las bases para que toda esta información, posteriormente sea codificada y se

pueda procesar por computadora.

## **2. INVESTIGACIONES SOCIO-ECONOMICAS: ESTUDIOS, INFORMES, PUBLICACIONES, ASESORIAS Y OTRAS AYUDAS LLEVADAS A CABO EN EL AÑO 1980**

### **2.1 Estudios**

- a) Encuesta rápida sobre discurso del Presidente Carazo del 14 de enero de 1980 y del 28 de enero de 1980 y sobre la huelga de Limón (enero 1980);
- b) Encuesta sobre servicios públicos y locales de Paraíso (enero 1980);
- c) Sondeo de mayo sobre aumento en precio de gasolina y discurso del Presidente Carazo (mayo 1980);
- d) Encuesta de medio período (junio 1980);
- e) Encuestas a consumidores sobre conocimiento y uso de ferias del agricultor (junio y setiembre 1980);
- f) Encuestas a productores agrícolas sobre conocimiento y participación en ferias del agricultor (junio y setiembre 1980);
- g) Sondeo sobre el Paquete Tributario (julio 1980);
- h) Encuesta sobre apoyo a normas democráticas (julio 1980);
- i) Sondeo de agosto de 1980 - Temas varios;
- j) Sondeo sobre cambio de vías y cierre de la Avenida Central (agosto 1980);
- k) Sondeo sobre presupuesto y medidas económicas (octubre 1980);

- I) Encuesta sobre contaminación en Agua Caliente y Lourdes de Cartago (agosto 1980); y
- II) VI encuesta periódica de opinión pública (noviembre-diciembre 1980).

## **2.2 Informes**

- a) Algunos resultados del sondeo sobre la huelga de Limón, realizado en el Area Metropolitana de San José los días 16 y 17 de enero de 1980 (enero 1980);
- b) Algunas opiniones de la Población Nacional sobre el Programa de Asignaciones Familiares (enero 1980);
- c) Simpatía política y preferencias por candidatos para la Campaña Política de 1982 en el Area Metropolitana de San José (enero 1980);
- d) Cómo fue evaluado en el Area Metropolitana de San José el Discurso pronunciado por el Presidente Carazo el lunes 28 de enero de 1980 (febrero 1980);
- e) Opiniones y preferencias políticas de la población costarricense a finales de 1979 (febrero 1980);
- f) Opiniones sobre la situación económica y la labor del Gobierno a finales de 1979 (marzo 1980);
- g) Principales resultados del sondeo sobre el Paquete Tributario, realizado en el Area Metropolitana de San José (julio 1980);
- h) Sondeo sobre el Paquete Tributario: Opiniones generales sobre la labor del Gobierno: 9-10 julio 1980 (julio 1980);
- i) Algunas opiniones de la población nacional sobre las huelgas (julio 1980);

- j) Opiniones sobre el cierre de la Avenida Central y los cambios de vías en la Ciudad de San José (agosto 1980);
- k) Las preferencias Político-Electorales de los costarricenses a mediados de 1980 (agosto 1980);
- l) Algunas opiniones de la población del Valle Central de Costa Rica sobre la huelga de los trabajadores de la Compañía Bananera (agosto 1980);
- ll) Opiniones de la población de la Región Metropolitana sobre diferentes temas investigados. Sondeo de agosto de 1980 (agosto 1980);
- m) Opiniones de la población del Valle Central sobre la situación centroamericana y sobre algunos aspectos de la política exterior de Costa Rica;
- n) Opinión de la población del país sobre la labor del Presidente Carazo, de la Asamblea Legislativa y sobre las relaciones entre ambos (octubre 1980);
- o) Opiniones de la población del Valle Central sobre el principal problema nacional y sobre la situación económica personal y del país (setiembre 1980);
- p) Opiniones sobre la situación económica actual y sobre el problema del presupuesto de 1981 (noviembre 1980);
- q) Algunos temas económicos y políticos de interés actual (noviembre 1980);
- r) Cobertura de los Servicios de Asistencia Técnica Rural en Guanacaste (1975) (noviembre 1980);
- s) Cobertura de los Servicios de Asistencia Técnica Rural en Guanacaste (1979) (noviembre 1980);
- t) Conocimiento y uso de las ferias del agricultor por parte de la población del Cantón de la Unión, Cartago (diciembre 1980; y

- u) Participación de los productores de frutas, verduras y hortalizas de la Provincia de Cartago en las ferias del agricultor (diciembre 1980).

### **2.3 Publicaciones**

- a) "La tenencia de radio y televisión en Costa Rica". Abril 1980; y
- b) "La situación del movimiento cooperativo costarricense en 1979". Noviembre 1980.

### **3. ASESORIA Y AYUDA A OTRAS INSTITUCIONES Y PERSONAS**

- a) CIISNEB. Se colaboró en la preparación y redacción del Informe Final del Comité Interinstitucional para la Integración del Sistema de Estadísticas Básicas, del cual el Jefe de la Unidad es miembro;
- b) ICE. Se preparó para el ICE un conjunto de tabulaciones provenientes de la V Encuesta Periódica de la Opinión Pública sobre la capacidad e interés de la población costarricense para adquirir el servicio telefónico;
- c) UNED. Se preparó para la UNED un conjunto de tabulaciones provenientes de la Encuesta de Medio Período acerca de la opinión que la población costarricense tiene de esta institución de enseñanza superior;
- d) ACADEMIA DE CENTROAMERICA. En conjunto con la Academia Centroamericana se llevó a cabo varias encuestas encaminadas a conocer diferentes aspectos relacionados con la oferta de mano de obra por parte de la población rural del Guanacaste;
- e) SIN. Se colaboró con el Sistema de Información en Nutrición revisando y haciendo comentarios de varios documentos por ellos preparados;
- f) IIS. A solicitud del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica se ayudó en la revisión de un cuestionario; y

- g) **TESIS DE GRADO.** Se ha estado facilitando información a dos estudiantes que preparan su tesis de grado en Sociología, una sobre Medios de Comunicación y otra sobre Participación de la Población en las Elecciones Presidenciales.

### **3.1 Adiestramiento al personal**

- a) Se preparó y llevó a cabo un seminario de una semana sobre "Técnicas de Análisis de Datos de Opinión por Computadora". En este seminario participó todo el personal profesional de la Unidad, así como otros funcionarios invitados de otras instituciones. Fue impartido por el Doctor Mitchell Seligson de la Universidad de Arizona y tuvo como sede el Instituto de Costa Rica; y
- b) Un funcionario participó en el curso de "Introducción a la Programación de Computadoras", impartido por la IBM y otro recibió adiestramiento para el uso del Programa SAS que ofreció el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).

## **4. PUBLICACIONES E INFORMES DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS ESPECIALES**

- Localidades Marginales Urbanas y Rurales, No. 1: Ciudades de Limón y Puntarenas. Julio de 1979.
- Hospital Sin Paredes - Programa de Medicina Comunitaria: Una Experiencia de Desarrollo Social Integral. Setiembre de 1979.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales, No. 2: San Rafael de Guatuso y Upala. Setiembre de 1979.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales, No. 3: Buenos Aires, Bolas de Cabagra, Volcán, Potrero Grande. Noviembre de 1979.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales No. 4: Ciudad Cortés y Sierpe de Osa. Diciembre de 1979.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales No. 5: Golfito. Enero de 1980.

- Seguimiento de Programas de Gobierno: El Plan de Fomento Bananero, No. 1. Febrero de 1980.
- Análisis del Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en el Cantón de Bagaces. Avance No. 1: Grado de Parasitismo Creado por el Plan Piloto en Sus Beneficiarios con Respecto al Estado. Febrero de 1980.
- La Educación Especial en Costa Rica. Febrero de 1980.
- Seguimiento de la Labor Institucional en Barrio Limoncito, Limón. Febrero de 1980.
- Análisis del Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en el Cantón de Bagaces. Avance No. 2: Análisis del Funcionamiento del Plan Piloto. Marzo de 1980.
- Seguimiento de Proyectos de Gobierno: Titulación y Dotación de Tierras. Marzo de 1980.
- Estudio sobre Acueductos Rurales Programados, en Construcción y en Servicio. Mayo-Junio de 1980.
- Seguimiento de Programas de Gobierno: El Plan de Fomento Bananero, No. 2. Junio de 1980.
- Programa Integrado de Participación Popular: Anteproyecto de Seguimiento (Proposición de la U.E.E. de la O.I.P.). Junio de 1980.
- Análisis del Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en el Cantón de Bagaces. Avance No. 3: Conclusiones y Recomendaciones. Julio de 1980.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales, No. 6: Venado, Aguas Zarcas, Florencia, Pital, Barrio San Martín de Ciudad Quesada - San Carlos. Agosto de 1980.
- Posición de UPAS y COOPETARRAZU Frente al Decreto 11007-H que eleva el Impuesto a la Producción de Café. Agosto de 1980.
- Localidades Marginales Urbanas y Rurales, Seguimiento 1-2-3- y 4. Setiembre de 1980.

- Informe sobre el Conflicto Agrario en Tierras de PAIS, S.A.. Octubre de 1980.
- Síntesis del Desarrollo del Telégrafo, Radio, Teléfono y Televisión en Costa Rica (A solicitud de la Embajada de Costa Rica en Colombia). Octubre de 1980.
- Programa de Dotación de Vivienda, San Rafael de Ojo de Agua: Análisis Económico-Social de los posibles beneficiarios. Octubre de 1980.
- Estudio sobre Comparación de Precios de los Productos Alimenticios. Noviembre de 1980.
- Sondeo Preliminar sobre la Situación de los Pequeños Productores de Cacao, realizado en cinco localidades de Matina y Limón. Noviembre de 1980.
- Bagaces: Realidad Socio-Económica y Acción Institucional. Noviembre de 1980.
- Selección de Beneficiarios de Asignaciones Familiares en cinco Comunidades de la Zona Atlántica afectadas por la Moniliasis. Diciembre de 1980.

## **ANEXOS**

# **EL PROCESO DE PLANIFICACION INTEGRAL EN COSTA RICA**

## **Lineamientos políticos, técnicos y administrativos para fundamentar la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación**

**San José - Costa Rica  
Enero 1980**

### **1. INTRODUCCION**

Del análisis de oficinas de planificación en América Latina, y de la misma teoría de planificación vigente, se desprende la existencia de varios criterios para concebir y organizar un proceso y un sistema de planificación. No siempre hay claridad en la identificación de las fases, áreas o actividades del proceso de planificación, y por ello se observa con frecuencia una combinación de tareas centrales de planificación con otras complementarias o secundarias.

Obviamente, del modelo político-técnico de planificación que se adopte, depende la solución organizativa que se elabore y, con ello, la viabilidad técnica de dicho esfuerzo.

El modelo del proceso y del sistema de planificación integral que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha adoptado, comprende todas las características que deben distinguir a la planificación que se desea para este país.

La solución técnica y organizativa a adoptar tiene que ver con la mejor distribución de funciones, responsabilidades y recursos, en las unidades organizativas superiores y subordinadas que mejor reflejan la forma óptima y racional de darle realización al proceso planificador.

## **11. EL PROCESO INTEGRAL: EL SISTEMA; EL ORGANO CENTRAL; Y LOS SUBSISTEMAS BASICOS DE PLANIFICACION:**

### **1. El Proceso Integral: Planificación Global, Regional, Sectorial e Instituciones y Planificación Administrativa (Reforma Administrativa)**

Se ha considerado que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral, es decir, articulada, coherente, sistémica y sistemática. Se trata de racionalizar la labor estatal de formulación y ejecución de políticas económicas, sociales y administrativas.

El Estado costarricense ha venido creciendo de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado.

Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socio-económica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado.

La planificación debe proyectarse tanto en la dimensión cronológica como en las fases de su ámbito de aplicación. Es decir, que deben fijarse o adoptarse plazos que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos; así mismo, deben fijarse las fases de la planificación, que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de especificidad que se desea en la formulación de la política y en la acción estatales.

La idea de "especificidad" de la política pública está relacionada con el contexto y con el ámbito de proyección y de detalle que se desea de la misma. No es igual la acción pública si se parte de una perspectiva puramente institucional, por ejemplo, en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios, o de fomento de industrias, que si se parte de una perspectiva de necesidades, potenciales y viabilidad nacionales, de índole global.

Entre ambas perspectivas de política pública, la global y la puramente institucional, hay varios contextos y ámbitos de

desagregación y manifestación de los problemas a solucionar, como son el regional y el sectorial que, si son adecuadamente aprehendidos, definidos y organizados, se logrará una labor de formulación y ejecución de política socio-económica más integral y armónica por parte del Estado.

Los ámbitos regional y sectorial aparecen así como instancias indispensables para la agregación y desagregación de la política pública, desde el ámbito global hasta el institucional, y viceversa.

Esto puede plantearse también como el grado de detalle que debe alcanzar la formulación de una política general y su ejecución concreta. Así, la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por una apreciación global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada de política pública socio-económica: política global, políticas regionales, políticas sectoriales y políticas institucionales.

En el corto, mediano y largo plazos, pues, se debe dar una acción planificadora en el sentido de definir la política pública económica y social en sus aspectos globales, y desagregarla en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado de contenido y de detalle diferente, así como también una perspectiva técnica, política y de gestión, complementarias pero distintas entre sí; ello concibiendo siempre la totalidad de estas fases como un proceso integrado y coherente, que permite llegar a la acción institucional desde una formulación global de objetivos y estrategias de política pública.

Para alcanzar tales objetivos globales, es necesario llegar a definiciones adicionales de objetivos, funciones, estrategias, prioridades, acciones, etc., en todas las fases del proceso de planificación. Esto es lo que justifica la formulación de una política socio-económica global, así como de políticas regionales integradas, sectoriales e institucionales, pues esta tarea

de formulación e integración de los aspectos globales de política en todos estos órdenes y feses, permite luego la elaboración del respectivo Plan Nacional de Desarrollo; este constituye la formulación más amplia e integral de lo que se desea para el país en cuanto a desarrollo se refiere. Dicho Plan, pues, es algo más que una simple agregación del contenido de planes regionales, sectoriales e institucionales.

De esto se desprende que luego cada fase específica del proceso de planificación deba generar la formulación de planes y programas de desarrollo, con el grado de detalle y especificidad que su contexto demande, en el ámbito regional, sectorial e institucional.

Así, la fase de planificación regional parte de los lineamientos globales y regionales nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo que aquella misma contribuyó a definir, y elaborará detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones; asimismo considera, dentro de tal perspectiva regional de análisis, los aspectos más importantes, generales y orientadores en cuanto a programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región, sin entrar en el detalle del contenido de los mismos.

Por su lado, la fase de planificación sectorial parte de los lineamientos globales o generales, regionales y sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los mismos planes regionales, en cuanto a política sectorial, y elabora en detalle sobre las particularidades y prioridades de los sectores; asimismo considera los aspectos más importantes o globales en cuanto a programas y aportes de las instituciones de cada Sector, sin entrar en detalles de programación interna de éstas. Y en igual forma en cuanto atañe a instituciones.

Este proceso de planificación que se explica más en detalle en la Sección III, se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, pero perfectamente integrados, y dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero, como se dijo, derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo, y viceversa.

## 2. Sistema de Planificación

La Ley de Planificación No. 5525 de Mayo de 1974 sustituyó a la de 1963 y creó el Sistema de Planificación Nacional, y de su articulado se infiere la existencia de distintos órganos planificadores: La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica como órgano central del Sistema; unidades regionales, sectoriales e institucionales de planificación; unidades de análisis o planificación administrativa y consejos de diverso tipo creados por Decretos Ejecutivos.

En la interpretación y propuesta que se elabora en el presente planteamiento, lo anterior se replantea de la siguiente manera: a) existe una dirección política del Sistema, constituida por la Presidencia de la República, a través de los Despachos del Presidente y del Ministro de Planificación; b) hay un órgano central del sistema de planificación, constituido por OFIPLAN; c) Se establecen tres subsistemas básicos de planificación, ya creados por Decretos Ejecutivos, así: i) Un Subsistema de Planificación Regional, que tiene su coordinación política en un "Consejo Nacional de Desarrollo Regional y por un órgano de apoyo para esa coordinación técnica constituido por OFIPLAN y sus secretarías regionales de planificación; un órgano de coordinación política y técnica en cada región, constituido por el respectivo "Consejo de Desarrollo Regional" y un nivel de participación institucional constituido por todas las agencias desconcentradas de las instituciones ministeriales y descentralizadas, por las municipalidades de cada región y por asociaciones comunales y privadas; ii) Un Subsistema de Planificación Sectorial, que tiene un nivel de dirección política constituido por la Presidencia de la República y por el Consejo de Gobierno, un nivel de coordinación constituido por OFIPLAN, un nivel de coordinación política en cada Sector constituido por el Ministro del Sector, asesorado por el respectivo Consejo Nacional Sectorial (el Ministro del Sector con los Presidentes Ejecutivos y otros jefes de entes descentralizados del Sector); una secretaría sectorial de planificación; las unidades institucionales de planificación de los organismos del Sector, y un Comité Intersectorial de coordinación técnica; iii) Un Subsistema de Reforma Administrativa, que tiene su dirección política que es la Presidencia de la República, un nivel de coordinación política-

técnica que es OFIPLAN; y unidades regionales, sectoriales e institucionales de Reforma Administrativa (análisis o planificación administrativa), que actúan en apoyo de los respectivos Consejos Regionales de Desarrollo, Consejos Nacionales Sectoriales, y máximas autoridades administrativas de todos los organismos públicos.

El esquema organizativo del Sistema de Planificación que se indica en este documento, se resume así:

- a) Dirección política del Sistema: la Presidencia de la República, y en lo que es de su competencia, el Consejo de Gobierno.
- b) Órgano central y normativo de Planificación y de Coordinación Política-Técnica: OFIPLAN.
- c) Subsistemas básicos de planificación:
  - i) Un Subsistema de Planificación Regional, coordinado por OFIPLAN;
  - ii) Un Subsistema de Planificación Sectorial, coordinado por OFIPLAN;
  - iii) Un Subsistema de Reforma Administrativa, coordinado por OFIPLAN.

Cada subsistema tiene una determinada dirección política, limitada y supeditada a la vez a la dirección política del Sistema Integral ejercida por el Presidente de la República; tiene órganos de coordinación política y técnica en las regiones y en los sectores, y mecanismos especializados de planificación regional, sectorial y en reforma administrativa. Esto se explica más en detalle en el punto 4 de esta Sección y en la Sección III.

### **3. Órgano Normativo central de Planificación**

Conviene aquí una breve referencia en relación con el órgano Central de planificación, que juega un papel vital de coordinación político-técnica de todo el Sistema y de los subsistemas básicos. Puesto que su papel y dinámica se tratan mejor

en la Sección III, consignamos aquí la importancia de que su organización interna debe reflejar las demandas que el proceso y el Sistema mismo imponen para su óptima coordinación y funcionamiento.

Así, tal organización interna de dicho órgano planificador se caracteriza por las siguientes unidades administrativas básicas, que en el caso de OFIPLAN son unidades del nivel de DIVISIONES: planificación global, planificación regional, planificación sectorial, planificación de inversiones, de reforma administrativa y unidad de coordinación presupuestal.

Las unidades o divisiones de planificación regional, sectorial y de reforma administrativa, ejercen coordinación interna entre sí, al igual que son responsables de la interrelación externa de los subsistemas entre sí, y del Sistema Integral como tal, conjuntamente con las divisiones de planificación global y de inversiones.

#### **4. Subsistemas Básicos de Planificación**

Es necesario definir el concepto de subsistema básico de planificación, que se desarrolla en detalle adelante en los puntos 2 ii), 3 ii) y 5 ii) de la Sección III y en los Decretos Ejecutivos incluidos como Anexos.

La principal característica de estos Subsistemas es la de que no son niveles de ejecución, sino de análisis, estudio, interpretación y desagregación de políticas gubernativas, vinculadas a OFIPLAN orgánicamente a través de la División respectiva, así como niveles que garantizan la ejecución de políticas, planes y programas.

Los subsistemas también cumplen el importante papel de evitar una relación unilateral entre OFIPLAN y el resto de las instituciones; esto se logra precisamente creando e integrando otras instancias que compartan la tarea de formular planes y de coordinar y controlar la ejecución de los mismos en sus respectivos ámbitos o fases de planificación.

La existencia de subsistemas básicos se justifica y es técnicamente necesaria. Es preciso que las unidades de planificación

del Sistema -del ámbito Regional, Sectorial y de Reforma Administrativa- del resto del Gobierno y de las instituciones descentralizadas complementen a OFIPLAN en su condición de ente coordinador. Es necesario y útil que cada unidad de planificación de dichos ámbitos y niveles, funcione de manera certera dentro de un contexto más amplio que sirva de enlace entre OFIPLAN y cada una de esas unidades, así como que se integren a sí mismas dentro de sus respectivos ámbitos y niveles, y por medio de sus respectivos superiores del más alto nivel técnico, para acordar los elementos básicos de su respectivo funcionamiento.

La razón de ser de los subsistemas es que integran a los superiores políticos y técnicos regionales y sectoriales de la planificación y de la Reforma Administrativa para crear órganos e instancias que analizan y desagregan o agregan según el caso los lineamientos de política a través de la Presidencia de la República y de OFIPLAN en asignaciones específicas de las regiones, de los sectores, y en materia de Reforma Administrativa, y que a su vez integran el aporte de estos, de abajo hacia arriba.

Lo que técnica y organizativamente se plantea es la reorganización de niveles de integración funcional o de funciones y de política, que coadyuban con OFIPLAN en una labor de agregación y desagregación del proceso de elaboración y de ejecución de políticas que, en última instancia, debe ser de aprobación de la dirección política superior del Sistema, en sus lineamientos básicos relativos a cada fase del proceso.

La política institucional es responsabilidad interna de cada sector en particular, de tal suerte que en dicho nivel se realiza la asignación específica de funciones y actividades a cada Institución. OFIPLAN no dirige ni orienta las políticas institucionales, sino que colabora en la elaboración de los lineamientos de política para cada Sector, además de que por Ley y conveniencia técnica debe preocuparse adicionalmente de la programación y control de inversiones y de la compatibilización de la asistencia técnica internacional con el Plan Nacional de Desarrollo, así como de la concesión de prioridades para el Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo a lineamientos del Presidente de la República y en concordancia con el Ministro de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

Las fases de planificación regional y sectorial, así como la acción de políticas administrativas, tienen su justificación como fuentes generadoras de integración funcional y de políticas interinstitucionales, que dan lugar a la creación de subsistemas básicos de planificación, los cuales contribuyen así con OFIPLAN en la formulación y coordinación de la ejecución de política pública en sus respectivos ámbitos, favoreciendo la participación institucional en todos los órdenes y en todas las fases del proceso planificador elaborado.

Son subsistemas, en suma, por la razón de que realizan labores claras de integración interinstitucional e intersectorial, con proyección en todas las fases del proceso de planificación, y con atribuciones de "agregación-desagregación" de políticas, tareas y actividades sobre la totalidad de las instituciones de la Administración Pública; esto se da sólo a nivel de las fases de planificación regional y sectorial y de la función de Reforma Administrativa.

Así, un subsistema de planificación regional tiene justificación, cuando se entiende que en la fase de políticas regionales se producen y ejecutan en última instancia planes y políticas de ámbito espacial, y que en ello interviene todo un marco institucional planificador que debe actuar en un ámbito y con una perspectiva distinta, aunque integrada, de lo global y de lo sectorial. Este marco institucional se compone de: un Consejo Nacional de Desarrollo Regional; OFIPLAN; Consejos Regionales de Desarrollo; agencias desconcentradas de instituciones nacionales que deben actuar sectorialmente en cada Región; Municipalidades, y participación popular. Esto se explica en el punto 2 ii) adelante, y constituye la razón de ser del Decreto Ejecutivo No. 10157 que crea el Subsistema de Planificación Regional.

Igualmente, al Subsistema de Planificación Sectorial también elabora y ejecuta planes y políticas sectoriales, y con ello participan otros sectores: la Presidencia de la República; el Consejo de Gobierno; OFIPLAN; los consejos nacionales sectoriales, con un Ministro coordinador para cada uno; las secretarías sectoriales de planificación; las unidades institucionales de planificación; y un Comité Intersectorial de Planificación. Esto se explicita en el punto 3 ii) adelante, y constituye la

razón de ser del Decreto Ejecutivo No. 9644 que crea el Subsistema de Planificación Sectorial.

Por su lado, la función de Reforma Administrativa también cumple con sus tareas propias y diferenciales, y requiere de un marco institucional (estructural, organizativo, de procesos y procedimientos y de comportamiento humano) que se debe proyectar en lo global, regional, sectorial e institucional, pues todos ellos tienen problemas institucionales que enfrentar y solucionar. Por ello se constituye un Subsistema de Reforma Administrativa, creado por Decreto Ejecutivo No. 9283, como se explicita en el punto 5 ii) adelante.

Las fases global e institucional no justifican la creación de subsistencias, sino que la primera recoge precisamente el aporte de todas las demás; la fase institucional, por otro lado, corresponde a cada institución en particular satisfacerla; no requiere nuevos marcos organizativos, pues cada institución se proyecta dentro de un sector y en una o varias regiones.

No se propugna en este esquema un funcionamiento rígidamente secuencial en cuanto al cumplimiento de las distintas fases. Es decir, que no es posible ni razonable pretender que las instituciones operen hasta que hayan los correspondientes planes regionales, sectoriales o de Reforma Administrativa, compatibilizados con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Lo que se busca es hacer evidente la necesidad de definir muy claramente la importancia de este proceso integral de planificación, para que se inicien de inmediato acciones de reorganización y conceptualización que permitan que, a mediano plazo al menos, haya una clara relación orgánica entre los grandes lineamientos de la política gubernativa, su aplicación geográfica y su asignación operativa a sectores e instituciones. De esta manera se aspira a lograr un acoplamiento que incida en que las acciones últimas de las instituciones estén fundamentadas en un reconocimiento objetivo e integrado de cómo esas acciones específicas encajan dentro de un proceso más complejo y racional.

En otras palabras, no hay que asumir que las instituciones no pueden funcionar hasta que no se les haya dado lineamientos globales, regionales y sectoriales de política de Gobierno, pues en realidad, la acción institucional más bien está inmersa en la misma elaboración de la política regional, por cuanto el Subsistema de Planificación Regional está constituido por un nivel de dirección política, y por un nivel de ejecución; este, a su vez, está constituido por los mismos Sectores e Instituciones del nivel nacional de Gobierno, extendidos a nivel regional por la vía de la desconcentración administrativa, así como por todos los organismos de gobierno local y otros regionales creados al efecto, como los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional.

El cuadro total que puede visualizarse es que las instituciones a nivel central estarían operando con una mayor delegación a sus propias agencias desconcentradas en las regiones, así como recibiendo orientaciones, lineamientos y normas de orden político y técnico superiores de los subsistemas de planificación regional y de planificación sectorial. Todo ello obliga a un ajuste continuo sobre la marcha, de tal suerte que en un principio las instituciones y el resto del Sistema desarrollen una habilidad de comunicación, manejo de información y flexibilidad técnica y administrativa, que las posibilite para lograr una integración orgánica y funcional en la formulación y ejecución de programas y proyectos. El criterio de "aproximaciones sucesivas" es de vital importancia para generar esa acción interinstitucional ahora en proceso de iniciación, pues antes era inexistente, y por ello la elaboración clara de normas y atribuciones legales sobre las nuevas reglas de juego es importante para subsanar resistencias individuales de las instituciones o funcionarios, tal como se ha buscado con los Decretos Ejecutivos que han creado los Subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa.

### **III. EL PROCESO DE PLANIFICACION EN COSTA RICA**

#### **1. Fase de Planificación Global**

##### **i) Sus resultados**

Esta fase se fundamenta en el Programa de Gobierno, es la expresión de Política Pública que puede y debe darse según el equipo de Gobierno entrante. Deben generarse aquí los planteamientos más globales para el resto del proceso como son el Plan Nacional de Desarrollo, lineamientos y estrategias de política gubernativa regional, sectorial e institucional, en sus aspectos más generales, y prioridades presupuestarias para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por eso mismo, el proceso integral de planificación parte del nivel y tipo más global de política económica y social, es decir, el que corresponde a la política formulada en la fase de planificación global. Es ésta la visión global que debe orientar toda labor posterior de formulación de política gubernativa. Para el largo, mediano y corto plazos, la política global debe proporcionar las orientaciones, objetivos, metas, estrategias y procedimientos de política más amplios o agregados, sin entrar en detalles propios del contenido de planes que sí se requieren en las restantes fases.

La fase de planificación global es así la que da inicio a todo el proceso de planificación integral, pero es también la que absorbe o recoge las formulaciones generales de políticas regionales, sectoriales e institucionales, así como de planificación administrativa, para compatibilizarlas como política global en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, preferentemente de mediano y de corto plazos.

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo es una manifestación de política global y de política global de los aspectos regionales, sectoriales, institucionales y ad-

ministrativos que el Gobierno recoge, expresa y proyecta como visión y programa de acción. De dicho Plan Nacional de Desarrollo se desprenden luego en forma concreta y detallada, las formulaciones sobre políticas regional y sectorial que orientan en detalle las acciones de los restantes marcos institucionales públicos, regionales, sectoriales e institucionales, es decir, que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo los respectivos subplanes regionales, sectoriales e institucionales.

En esta fase de la formulación de políticas económicas y sociales deben recogerse las principales tendencias nacionales en todo campo de actividad humana posible, que se identifiquen como de preocupación estatal o nacional; pero debe asimismo aportar sugerencias sobre cambios importantes a lograr dentro de la orientación de esas tendencias, precisamente para facilitar al político, y en última instancia a la sociedad toda, un conocimiento de situaciones y de alternativas razonablemente objetivo que les permita a la vez ponderar o elaborar sus propias preferencias en cuanto al futuro desarrollo del país.

Debe aquí la política socio-económica global fundamentarse en una sólida capacidad para proyectar y formular previsiones, toda vez que en esa medida podrá convertirse en un principal instrumento y criterio de valoración de alternativas políticas para la sociedad.

Se dará aquí la consideración de estudios sobre crecimiento económico general, distribución del ingreso deseable, proyección económica del Estado, crecimiento demográfico, migración del campo a la ciudad, relación de las actividades agropecuaria e industrial con la generación de trabajo por el sector privado y por el Sector Público, y así por el estilo; y complementariamente a la labor de estudios, debe darse la formulación concreta de propuestas de acciones que tiendan a consolidar o a variar esas tendencias diagnosticadas.

Por lo tanto, las formulaciones de política global deben acoger los aspectos más generales que tengan significa-

ción e impacto en todo aspecto del desarrollo nacional. En este plano, hay políticas públicas no ubicables en sectores determinados propiamente dichos, sino de índole general o multisectorial. Pero la mayor parte de los planteamientos si son ubicables sectorialmente (en salud, educación, transportes, agropecuario, etc.), y es por esto que la política global necesariamente debe incorporar los aspectos más generales o agregados de la perspectiva y acción política-institucional de las distintas regiones, sectores e instituciones, sin que esto signifique que se trate de incorporar en dicha perspectiva de política global, planes regionales o sectoriales de gran nivel de detalle, que sí son objeto de desarrollo en las fases de planificación regional y sectorial, como se verá en el respectivo punto.

La fase de política global inicia el proceso de planificación enviando directrices y lineamientos hacia "abajo", dentro de OFIPLAN y del resto del Sistema, basada tanto en el respectivo Programa de Gobierno como en investigaciones y elaboraciones o interpretaciones propias de política socio-económica. Pero luego cada marco institucional responsable de las restantes fases presenta a OFIPLAN y "hacia arriba" sus prioridades y estrategias de política, y OFIPLAN integra finalmente al respectivo Plan Nacional de Desarrollo de corto, mediano y largo plazos, los cuales entonces se convierten en marcos de referencia necesarios para la formulación posterior de los respectivos planes regionales, sectoriales e institucionales, que detallan en forma exacta la naturaleza, objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos en sus respectivos contextos.

ii) Marco Institucional correspondiente a esta fase:

La fase de Planificación Global corresponde por excelencia, en su definición política, al Presidente de la República. El Consejo de Gobierno tiene también una participación importante, al igual que el Consejo Económico en el presente Gobierno como organismo asesor del Presidente de la República; y la Asamblea Legislativa, en su campo de competencia.

Sin embargo, hay ministerios que, en cuanto a política económica y social se refiere, tienen una importancia vital para el país, ya que definen políticas globales aplicables al resto de la Administración Pública y de la sociedad costarricense. Son estos los ministerios de Economía, Industria y Comercio, y de Hacienda, acompañados por el Banco Central, todos en formulación de "Política Económica"; y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y el de Trabajo, en formulación de Política Social.

En esta fase, el órgano central de planificación del Sistema, OFIPLAN, debe asegurar la integración y participación de las instituciones anteriormente mencionadas, y recibir las directrices y lineamientos de Política Global de los niveles de dirección superior; todo esto, debe convertirlo e integrarlo en un Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual debe formular lineamientos y estrategias de política gubernativa, así como prioridades presupuestarias para el financiamiento del Plan. Esto se explicó en el punto anterior.

OFIPLAN cuenta, para atender lo referente a esta Fase, con una División de Planificación Global, la cual establece nexos y comunicaciones permanentes con la dirección política superior, a través de los canales superiores de la Oficina, y directos con las demás instituciones que formulan política global, así como con las restantes Divisiones de OFIPLAN que entonces transmiten tales lineamientos a los respectivos marcos institucionales de las regiones, de los sectores y de las instituciones. Véase la Ley de Planificación No. 5525 de mayo de 1974 para los fundamentos jurídicos de lo expuesto anteriormente.

## **2. Fase de Planificación Regional**

### **i) Sus Resultados:**

Deben darse aquí lineamientos y estrategias de política regional, política de desconcentración territorial, basada en planes regionales de desarrollo, y una labor de coor-

dinación tanto del sector público como de la participación popular, en las regiones.

Una vez definido el marco global o marco-socioeconómico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de la misma política global. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar e intentar acciones de cambio correctivas o de consolidación de los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un período histórico.

En general, y concibiendo siempre el proceso de formulación de política gubernativa planificada como un proceso integral, se tiene entonces que las políticas regionales deben especificar en qué regiones y en qué forma, las políticas globales se desagregan en orientaciones más concretas y manejables.

Deberá definirse, por ejemplo, en qué forma se manejará el problema de la migración del campo a la ciudad, reconociendo las zonas donde la tendencia es más clara o peligrosa, y proyectando a la vez propuestas de acciones económicas y sociales que tiendan a dar soluciones de mediano y de largo plazos; se concretará también qué tipo de desarrollo socio-económico se desea para cada región en virtud del uso potencial de sus suelos, de su realidad geográfica y potencial humano (si se incrementará la producción agrícola o la industrial, qué infraestructura básica será necesaria para lograr tal cambio, etc.); y así por el estilo, en todos los aspectos que se habían planteado ya en la fase de política global.

Aquí también resulta importante aclarar que hay política regional global, no ubicable en ningún sector específico de actividad. Pero lógicamente, la mayoría de aspectos de política regional atañe por necesidad a algún sector de actividad, de tal suerte que la fase de planificación regional deberá incurrir en formulaciones de política sectorial, sin entrar en el detalle de un Plan Secto-

rial, que es objeto de la fase de planificación sectorial propiamente. Las regiones, así, establecen el marco de referencia inmediato, y más detallado que en la fase de planificación global, para la acción sectorial de la Administración Pública.

La fase de Planificación Regional tiene importancia vital en todo el proceso integral de formulación de política gubernativa, porque es la que debe especificar y señalar cómo el desarrollo económico y social pretendido para la nación va a lograrse en forma armónica, espacialmente habiando; es decir, es la fase que debe aportar los criterios básicos para que el político y la sociedad decidan sobre un desarrollo nacional más equitativo y armónico, inclusive más dinámico al incorporar variables y recursos regionales que son usualmente olvidados o ignorados en la concepción y práctica centralista del desarrollo nacional.

Resulta claro cómo, partiendo de una base de formulación regional del desarrollo de un país, se puede orientar toda una serie de acciones reales gubernativas y ciudadanas con posibilidades de un mayor impacto multiplicador en la generación de desarrollo, que si se parte de una plataforma o supuestos que ignoren por completo la realidad, potencial y necesidades de cada Región del país.

La fase de Planificación Regional debe, finalmente, facilitar aún más la labor de cada institución específica para que comprenda mejor su papel y proyección regional, en términos distintos a los que han privado hasta ahora. Nos referimos a que podría cada institución, con mejores elementos de juicio, ser consciente de que la ejecución de sus acciones mejorará mucho si se entiende y define primero su ámbito de acción en términos de lo que identifique como particularidades regionales de los problemas ya reconocidos a nivel global, y en términos de la organización y de la administración que debería adoptar para resolver a fondo y eficazmente en cada Región, los problemas de su ámbito.

Hay en lo anterior todo un estilo y toda una perspectiva distintos para lograr una mejor proyección institucional, en vista de que se introduce un factor importante en el proceso de formulación de Políticas Institucionales, como es la perspectiva regional de los problemas que la institución debe conocer para solucionar, fase o aspecto que no siempre se cumple sistemáticamente en los planes y decisiones ejecutivas de la Administración Pública Nacional. Prueba de esto es la concepción de "agencias de trámite" que se da a las agencias desconcentradas de ministerios y entes descentralizados del nivel nacional de Gobierno, concepción que las subordina a un papel poco significativo y poco dinámico en la identificación y ejecución de acciones sustantivas que contribuyan al desarrollo regional.

ii) Marco Institucional correspondiente a esta fase:

Para generar los productos correspondientes a esta fase y descritos en el punto precedente, existe un Marco Institucional constituido a nivel de coordinación política por un Consejo Nacional de Desarrollo Regional presidido por el Presidente de la República, varios Ministros y Presidentes Ejecutivos de instituciones que tienen especial proyección espacial-regional; y a nivel técnico por OFIPLAN, tanto por intermedio de su sede y de sus respectivas unidades regionales de planificación, que integran la labor planificadora de todo el aparato público y privado de cada Región; igualmente participan todos los ministerios e instituciones descentralizadas, por medio de sus agencias desconcentradas. Papel vital lo desempeña desde heca poco tiempo la figura de los Consejos Regionales de Desarrollo, creados originalmente por Decreto Ejecutivo No. 6400 del 27 de setiembre de 1976, y replanteados en la presente Administración por Decreto Ejecutivo de junio de 1979. Los Gobiernos Municipales también son organismos esencialmente de proyección especial; y por último, todas las organizaciones privadas y populares también de proyección regional. Igual que en cuanto a la fase de política global, OFIPLAN debe integrar y participar a todo este Marco Institucional en forma precisa, y asegurando que la formulación de

políticas regionales se dé dentro del marco de referencia obligatorio que significa la política global de la fase anterior.

Todo lo anterior se integra en un Subsistema de Planificación Regional -Subsistema del Sistema de Planificación creado por Decreto Ejecutivo No. 10157 de junio de 1979 que coordina, vía OFIPLAN, y sobre la base de política pública elaborada por la fase de planificación global cuando ésta está clara e integralmente definida según se dijo en el punto 1 anterior, todo el Marco Institucional descrito. En cuanto a ministerios y entes descentralizados se refiere, el Subsistema agrupa esencialmente a las agencias desconcentradas de estos, que deben operar entonces también por Sectores y dentro de normas y política institucional fijadas por sus sedes políticas centrales, pero en apoyo directo de la labor de formulación de Política Regional y de los Planes Regionales de Desarrollo; estos en primera instancia, deben ser valorados y propuestos por los respectivos Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo, aunque en última instancia son integrados por OFIPLAN a través de su División de Planificación Regional, dentro del marco de política Global ya definido de acuerdo al punto 1 anterior, para elevarlos precisamente a conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, el cual recomienda al Presidente de la República, quien decide sobre ellos. Véase en Anexos el Decreto Ejecutivo No. 10157 de junio de 1979 que crea el Subsistema de Planificación Regional.

### **3. Fase de Planificación Sectorial**

#### **i) Sus Resultados:**

Se deben dar en esta fase, lineamientos y estrategias para elaborar Planes Sectoriales, dar asesoría, controlar y evaluar la labor de los Sectores a nivel de Programas y Proyectos en la ejecución de dichos Planes.

Identificada y planteada la proyección regional de la política pública económica y social, es necesario complementarla con la fase de Planificación Sectorial, la cual obliga a especificar aún más la política regional descrita en el punto 2 anterior, pero ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas a un objetivo, por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir agrupadas en sectores de actividad gubernativa responsables de manera concreta de la consecución de objetivos de Gobierno en tales campos de actividad.

Desde la perspectiva macro, o del sistema global que es la Administración Pública como un todo integrado, es la fase de Planificación Sectorial la que especifica cómo esa Administración Pública y la participación ciudadana van a realizar las metas y acciones globales y regionales, asignando submetas y acciones más específicas a los distintos sectores de actividad gubernativa. Desde la perspectiva de la institución que planifica sus propias actividades, la Política sectorial es la que especifica cómo esa institución se ubica dentro de un sector de actividad y qué parte de la asignación sectorial le va a corresponder a ella.

Esta fase, al igual que la anterior, impone nuevas perspectivas y una nueva capacidad directiva y técnica para lograr que las instituciones públicas funcionen con una concepción de sistemas que hasta ahora no ha existido. Implica esta fase, el reconocimiento de ser partes de un sistema mayor, y como tal, implica el plantear la perspectiva institucional en función de una concepción más amplia con la cual la institución debe relacionarse técnicamente para obtener resultados más precisos y eficaces.

En todo caso, es en esta fase de política sectorial donde el esfuerzo planificador debe llegar a un nivel casi operativo de formulación de políticas y acciones institucionales, por cuanto es aquí en donde se definen las acciones o actividades específicas que deben realizarse y asignarse a una estructura existente, para lograr que los objetivos, metas y estrategias regionales se puedan alcanzar de manera concreta.

La ejecución de actividades regionales se hace posible cuando la política regional se desagrega en política sectorial, por cuanto es esta política la que puede asignarse y hacerse efectiva dentro del marco interinstitucional de los sectores o dicho en otras palabras, es a nivel de sectores en donde se puede identificar y contar con un andamiaje institucional para la acción.

Se impone en esta fase, la definición concreta de, por ejemplo, cómo lograr las metas regionales de fomento a la producción agropecuaria e industrial; de cómo disminuir la migración del campo a la ciudad; de cómo orientar el esfuerzo educativo hacia niveles más realistas y vocacionales; de cómo diversificar la agricultura, etc., asignando responsabilidades y submetas específicas a los distintos agrupamientos o sectores de instituciones en cada ámbito.

Debe la política sectorial, pues, lograr un mínimo de desagregación de las políticas regional y global, a niveles que sean asignables a la estructura existente de índole sectorial, es decir, de grandes áreas de actividad pública claramente diferenciables entre sí, pero que aún no alcanzan el grado de acción específica asignable a una institución en particular.

Igualmente, debe esta fase y perspectiva de la política económica y social distinguir la interrelación necesaria a alcanzar entre grupos de instituciones, para lograr resultados que satisfagan objetivos y actividades gubernativas que son responsabilidad del Presidente de la República, quien es el que en última instancia responde ante la ciudadanía por los aciertos o desaciertos de la función pública, y es ante quien la organización pública debe responder en la labor de Dirección Política que ese Poder Ejecutivo desempeña. Por ello también debe evaluarse sistemáticamente la ejecución de planes, políticas, programas y proyectos sectoriales, inclusive en su impacto regional real.

ii) **Marco Institucional correspondiente a esta fase**

Para atender las actividades y generar los resultados correspondientes a esta fase (descritos en el punto precedente), existe también un Marco Institucional constituido por OFIPLAN, básicamente a través de la División de Planificación Sectorial, y que mantiene nexos directos y permanentes con las secretarías sectoriales y unidades institucionales de planificación del resto de la Administración Pública, y, a través de la dirección superior de OFIPLAN, con Ministros, Presidentes Ejecutivos, Gerentes y otros directores superiores de entes descentralizados.

Se presenta una coyuntura de interés político y técnico para identificar y fortalecer la idea de Sectores, que demanda capacidad organizativa y técnica del Gobierno para mejorar las funciones de formulación de política socioeconómica sectorial, así como para controlar y evaluar los resultados de la gestión institucional de todos aquellos organismos, ministeriales y descentralizados, que concurren en la consecución de la respectiva política pública sectorial (sea en Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Finanzas, Transportes, Agropecuaria) etc..

Todo lo anterior debe lograrse dentro del Marco Institucional de un Subsistema de Planificación Sectorial (Subsistema del Sistema de Planificación), que integra a todas las unidades Sectoriales e Institucionales de Planificación con OFIPLAN, y en estrecho contacto técnico con la política regional que genera el Subsistema de Planificación Regional.

Se establece en el ámbito de dicho Subsistema Sectorial, un nivel de dirección política para cada Sector, constituido por un "Ministro sectorial" o un Consejo Nacional Sectorial en el que participen todos los Presidentes Ejecutivos y demás funcionarios políticos superiores de los organismos que están involucrados en el Sector; y, en apoyo de sus labores, se establece una secretaría ejecuti-

va de planificación sectorial, distinta a la del respectivo Ministerio y fuera de su estructura, que se vincula sistemática y directamente con OFIPLAN; tal secretaría sectorial proyecta las propias actividades del Ministro y del respectivo Consejo Nacional Sectorial hacia las demás unidades institucionales de planificación del Sector, incluida la del Ministerio sectorial, así como hacia aquellos otros Sectores que tienen programas o actividades que se proyectan también en el sector sustantivo de referencia. Véase en Anexos el Decreto Ejecutivo No. 9644 de Febrero de 1979 que crea el Subsistema de Planificación Sectorial.

#### 4. Fase de Planificación Institucional

##### i) Sus Resultados:

La última y siguiente fase del proceso de formulación de política económica y social planificada, es la relativa a la de Planificación Institucional. Una vez decidida la responsabilidad que cada Sector debe asumir en la ejecución de la política gubernativa, debe definirse qué papel jugará cada institución dentro de cada Sector. Debe entenderse que se dan aquí dos casos: la ejecución de política derivada de la política global (dentro del proceso de fases descrito antes) y la política específica y circunstancial que frecuentemente el Presidente de la República define para un Sector o para una institución, o que la máxima autoridad política de la institución emprende por su cuenta.

Es decir, hay que comprender que el proceso integral que se describe aquí debe operar en sustitución de la práctica tan común de improvisar políticas o asumir funciones de manera aleatoria o espontánea. La planificación no puede prever eventualidades de largo, de mediano ni de corto plazos, aunque puede establecer ciertamente criterios y mecanismos que permitan enfrentar estas situaciones con un mínimo de desajuste institucional.

Las instituciones responden fundamentalmente a demandas de la comunidad o decisiones de los políticos que las dirigen y que personalmente tienen lazos o compromisos con grupos de interés o clientelas que por una u otra razón conviene satisfacer en determinado momento. La planificación tampoco puede ni debe eliminar u obstaculizar en modo alguno la creatividad que permite que las instituciones reaccionen con dinamismo y flexibilidad ante situaciones cambiantes o imprevistas.

Lo que la planificación debe garantizar en la fase de Política Institucional, es que el marco de referencia básico de qué acciones y comportamientos deben esperarse de cada institución en particular, sea suficientemente coherente como para dar sentido e integración a los programas y actividades que finalmente adopte o escoja la respectiva institución para alcanzar sus objetivos.

Las Políticas Institucionales facilitan que cada ente público parta de una comprensión más amplia del papel que debe jugar dentro de un Sector y dentro de toda la Administración Pública.

Debe incurrir cada Institución en definiciones de Política Global, Regional y Sectorial en su propio campo de actividad, derivadas de las formulaciones más amplias de las fases Global, Regional y Sectorial descritas en los apartes anteriores, con el fin de que se alcancen los objetivos y metas globales que constituyen los fines de la acción pública o de Gobierno a largo, mediano y corto plazos.

Consecuentemente, la consideración de Políticas Institucionales debe hacerse sobre los plazos largo, mediano y corto. Cada institución pública, identificada su ubicación y papel en el respectivo Sector, tiene que conocer cuál será su futuro y el del conjunto de problemas o necesidades que constituyen su razón de ser. Esto lo logra planificando a largo y mediano plazos, y concretando sus metas y estrategias a corto plazo.

En todo caso, la fase de Política Institucional lleva al detalle de cómo los recursos disponibles van a ser finalmente organizados y administrados para alcanzar los resultados previstos en función de los objetivos sectoriales previamente definidos y reconocidos, así como también en función de los objetivos y metas definidos circunstancialmente dentro del marco más amplio de políticas institucionales planificadas.

Es en este ámbito en donde la acción pública detalle en qué se va a invertir, qué programas se preferirán de asistencia técnica al campesino; qué programas de compra de granos se realizarán; qué infraestructura se construirá; qué tipo de educación específica se estimulará; en qué áreas se estimulará el crédito bancario, etc..

Y, por supuesto, es en este ámbito donde la institución debe garantizar su apropiada participación regional, en virtud de las formulaciones de políticas regionales y sectoriales realizadas previamente. Cabe aquí la aplicación de los conceptos y criterios sobre desconcentración administrativa, pues las instituciones se enfrentan a la imperiosa necesidad de identificar sus áreas específicas de acción y la organización regional de que dispondrán finalmente para ejecutar u operar intensamente en las zonas o regiones donde tienen que contribuir con su aporte para, repetimos, contribuir al logro de los objetivos de políticas regional y sectorial.

Es precisamente en esta fase de Planificación Institucional, donde se vuelve indispensable la consideración de aspectos operativos técnicos y administrativos, porque es a este nivel donde finalmente se ejecutan las acciones concretas que constituyen servicios finales a las clientelas respectivas. Corresponde a las secretarías ejecutivas de planificación sectorial en lo técnico, y a cada Ministro y Consejo Nacional Sectorial en lo político, evaluar la eficacia de la gestión institucional dentro de cada Sector.

ii) **Marco Institucional correspondiente a esta fase**

En esta fase lo que corresponde a nivel de instituciones públicas es formular los respectivos planes operativos de cada institución. A OFIPLAN le corresponde fundamentalmente la determinación de criterios de prioridad en conjunto con la Presidencia de la República, para asegurar una asignación racional de los recursos; así como también formular criterios para la identificación, promoción, formulación, evaluación y financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública, a la luz de las políticas globales, regionales y sectoriales respectivas.

En el primer caso, las Instituciones definen sus propios planes operativos dentro del marco de referencia que significa la Política Global, Regional y Sectorial que les llega desde niveles superiores de dirección política. Se eliminará pues la formulación errática y unilateral de Política Institucional, como ha ocurrido hasta la actualidad. Cada Institución tiene un papel y un aporte que dar dentro del conjunto sistémico de la Administración Pública y de los objetivos de Gobierno.

En el segundo caso OFIPLAN, inclusive por Ley de Planificación, debe intervenir básicamente en la promoción y evaluación de inversiones a nivel de Instituciones. Y esto debe permanecer así, por cuanto la formulación de Política Institucional en cuanto a control y evaluación inclusive, debe ser resorte de cada Sector, el cual, como se explicó en el punto anterior sobre Política Sectorial, tiene un ámbito de coordinación política sectorial -un Ministro sectorial y un Consejo Nacional Sectorial- y una secretaría ejecutivo de planificación sectorial de apoyo a dicho nivel. En todo caso, OFIPLAN puede establecer contactos y coordinación con las instituciones individuales pero preferentemente a través de los mecanismos y organismos sectoriales mencionados.

El Marco Institucional a coordinar, integrar y evaluar por el órgano central de planificación es, así, el constituido por el Presidente de la República, el Consejo de

Gobierno -ambos a un nivel de dirección política superior-, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Asamblea Legislativa en su campo de competencia y las secretarías sectoriales de planificación.

## 5. Función de Planificación Administrativa (Reforma Administrativa)

### 1) Sus Resultados:

Se debe generar un proceso de Reforma Administrativa en función de los planes y acciones sustantivas de Gobierno, así como una modificación sustancial de actitudes, aptitudes y motivación del funcionario público, hacia un mayor compromiso y rendimiento en función de los planes y de las acciones sustantivas.

Cabe plantear pues, la naturaleza que debe dársele a los aspectos de política administrativa en relación con el proceso integral de planificación de la política económica y social, a través de un esfuerzo integral de Reforma Administrativa.

La política administrativa ocupa o debe jugar necesariamente un papel importante en relación con la política económica y social, toda vez que cualquier planteamiento o formulación de política gubernativa en lo económico y social, requiere de la correspondiente adecuación organizativa y administrativa que haga posible la acción sustantiva del Gobierno y de las instituciones descentralizadas. La Reforma Administrativa busca así lograr una transformación radical del aparato público para hacer posible toda su gestión en forma más eficaz, para la formulación y ejecución de la política socio-económica.

En función de lo anterior, la política administrativa debe incorporarse de manera instrumental, permanente y consustancial, al proceso de formulación de política económica y social, y en todas las fases y plazos antes descritos, de tal suerte que haya una correspondencia absoluta entre los planteamientos o formulaciones de objeti-

vos y acciones sustantivos, y la capacidad administrativa para instrumentarlos.

Hay que consolidar la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación económica y social para lograr que las unidades encargadas de ello alcancen niveles razonables de eficacia funcional; pero hay que promover y consolidar también la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación administrativa, al servicio de un esfuerzo de Reforma Administrativa, lo cual plantea la conveniencia de prever un funcionamiento efectivo de ambas, para garantizar que el producto de la unidad de planificación y política administrativas satisfaga las necesidades organizativas y administrativas de los planes y programas sustantivos de las instituciones, a cargo de las unidades planificadoras socio-económicas respectivas.

ii) Marco Institucional correspondiente a esta fase

La función de Planificación Administrativa tiene que ver con todas las fases del Proceso integral de Planificación, pues todas éstas tienen problemas de tipo organizativo y administrativo que hay que enfrentar y solucionar.

Tal función se convierte en principal instrumento para generar y lograr una Reforma Administrativa integral de la Administración Pública, y corresponde a OFIPLAN promover, integrar, controlar y evaluar, toda acción institucional tendiente a ello.

Participa en este Marco Institucional el Presidente de la República, quien dirige políticamente el proceso de Reforma Administrativa, así como el Consejo de Gobierno en aquellos asuntos que aquel le someta, los sectores e instituciones, los sistemas horizontales de apoyo y sus cabezas rectoras Dirección General de Servicio Civil y Oficinas de Personal de entes descentralizados en materia de recursos humanos; y así sucesivamente en lo que respecta a presupuesto, la contabilidad pública, a administración financiera y de abastecimientos, a estadística o informática etc.); participan también los Consejos Re-

gionales y Subregionales de Desarrollo, las Municipalidades, las organizaciones privadas y las comunidades.

OFIPLAN, a través de su División de Reforma Administrativa, orienta, integra y promueve la función de Planificación Administrativa para una reforma integral de la Administración Pública, a través del Subsistema de Reforma Administrativa, que integra a todo el Marco Institucional descrito, en un conjunto coherente de acciones interinstitucionales de tipo macro y micro administrativo; esto en última instancia, garantiza que lo que cada institución individual realice organizativa y administrativamente, tenga relación estrecha con los requerimientos organizativos y administrativos de sectores, regiones y, en instancia final, de la Administración Pública como un sistema integrado que debe formular y ejecutar la política global del Gobierno. Véase en Anexos el Decreto Ejecutivo No. 9283 de Noviembre de 1978 que crea el Subsistema de Reforma Administrativa.

Se puede apreciar con detalle cómo se concibe la interrelación sistémica del proceso de planificación, en la forma de demandas y apoyos-resultados que cada fase genera para las otras, así como la interrelación de las mismas estructuras planificadoras, es decir, de OFIPLAN y del resto de unidades e instancias políticas y planificadoras de la Administración Pública.

Las interrelaciones de las fases son en orden descendente según el nivel y ámbito de especificidad ya comentados, pero también en orden ascendente según opere la planificación de abajo hacia arriba. Se aprecia el papel horizontal e integrador de OFIPLAN en el proceso, así como las relaciones verticales de las Regiones, Subregiones, y Sectores con la misma OFIPLAN, y las relaciones horizontales entre estos últimos; todo ello garantizará en conjunto la simultaneidad y operatividad de todo el proceso descrito.

#### **IV. EL PROCESO OPERATIVO**

Corresponde una breve explicación de que, para cada fase de las descritas como sustantivas del proceso integral de planificación, debe corresponder de necesidad la realización de un proceso operativo que permita la formulación específica de las políticas públicas.

El proceso operativo tiene que ver con los pasos o etapas necesarios en la formulación de las políticas global, regional, sectorial, institucional y administrativa.

Para formular políticas públicas, en cualquiera de esas fases sustantivas, es preciso partir de un diagnóstico y proyecciones del problema o asunto a definir, así como incurrir en análisis de alternativas de políticas públicas, según sus implicaciones socio-económicas y políticas; finalmente, debe escoger entre alternativas por parte de las autoridades políticas superiores; posteriormente, deben definirse criterios y mecanismos que permitan el seguimiento y evaluación de la ejecución de la política formulada.

Todo lo anterior constituye las etapas operativas del proceso integral de planificación. Es decir, que en cada fase sustantiva de dicho proceso de planificación, en lo global, regional, sectorial e institucional, es preciso cumplir con las etapas operativas indicadas para darle dinámica y ejecución a la formulación de políticas sustantivas de Gobierno.

Es así como la formulación de políticas públicas en cada una de esas fases, difiere en su nivel de especificidad y en la naturaleza de esfuerzo técnico e institucional para formularlas y ejecutarlas, aún cuando se trata de una misma política pública; el proceso operativo, sin embargo, exige la misma naturaleza técnica y metodológica para llegar a la formulación de políticas públicas en cualquiera de las fases sustantivas.

Lo anterior implica, en cuanto a la formación y capacidad técnica del planificador, que se requieren distintos tipos, grados y contenidos de técnicas y metodologías para la formulación de las políticas global, regional, sectorial e institucional; pero se requiere del mismo contenido técnico y metodológico para el ejercicio del

proceso operativo, es decir, para diagnosticar, analizar alternativas de políticas, y para dar seguimiento y evaluar la ejecución final de las decisiones adoptadas.

En suma, el planificador requiere de distinta, aunque integrada formación, en política global, regional, sectorial e institucional, pues el contenido y exigencias técnicas de cada uno de esos niveles de políticas públicas son distintos; pero dicho planificador requiere del mismo conocimiento técnico y metodológico para que en su respectivo ámbito de detalle o especificidad, pueda ejercer las etapas operativas que le permitan formular políticas públicas globales, regionales, sectoriales e institucionales.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN EL ACTO DE CLAUSURA  
DEL SEMINARIO SOBRE TRANSFERENCIA Y DESA-  
RROLLO DE TECNOLOGIA\***

**18 de abril de 1980**

Tengo el honor de clausurar este primer seminario sobre transferencia y desarrollo de tecnología. Lamentablemente hasta el presente, nuestro país ha sido un receptor pasivo de la tecnología proveniente de los países desarrollados y por lo tanto diseñadas y generadas de acuerdo a sus necesidades, que a menudo no son necesariamente las nuestras.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" se establece como uno de los pilares y objetivos más importantes para la transformación y el progreso de Costa Rica el programa de ciencia y tecnología. El actual Gobierno está consciente de que "...desde que la técnica se ha constituido como expresión del método científico, no hay procedimiento de lograrlo más que a través de la ciencia... que, sin embargo, no deja de ser -por lo que tiene de más y mejor conocer-expresión sublime de la capacidad de la mente humana, sino que, por el contrario, materializa su dignidad al hacer del conocimiento así logrado la causa primaria de una vida mejor para sectores humanos cada vez más dilatados".(1)

Sin embargo, por importante que sea considerar la ciencia y la tecnología, ella es instrumento y nunca fin, pues al igual que otros medios de bienestar, su importancia absoluta sólo puede valorarse en términos humanos ya que el "programa tecnológico no permanece al margen del hombre; no podría ser así, porque mediante el espíritu humano se transforma la naturaleza buscando su máximo rendimiento y su utilidad".

\* Sede: Colegio de Médicos

1/ VIAN ORTUÑO

Con Zubrai, creo que las tres grandes realizaciones de la Humanidad han sido: la cultura griega, el derecho romano y la técnica moderna, influyendo grandemente la primera en la democracia, la segunda en la institucionalización y la tercera definiendo entre las personas una psicología peculiar y creando nuevas formas de vida humana y de comportamiento.

Esa psicología peculiar del hombre técnico está basada en varios factores que surgen de la técnica tales como: el dominio de la naturaleza; la elevación del nivel de vida; la unificación social a la cual contribuye la especialización de las tareas y de las personas; la apertura a nuevos campos de actividad; la atenuación o eliminación de las fatigas y la transformación del esfuerzo corporal en mental y; el incremento de la responsabilidad y del desafío de los nuevos retos. Todo lo anterior es el cumplimiento del Mandato de Dios: "Dominad la tierra y sometedla" (Génesis 1:28), para las cuales la técnica se manifiesta como el señorío humano sobre la naturaleza; la liberación de la chispa divina que hemos heredado o "la expresión más acabada de la conquista del orden material que el ingenio del hombre ha desplegado a lo largo de los siglos".

San Pablo, el Gran Apóstol de los gentiles, en su Epístola a los Romanos (11, 33 y 12,2) destaca que la "Profundidad de la riqueza, de la sabiduría y de la ciencia de Dios" son la fuente de esa chispa de la iniciativa que el hombre debe liberar y aplicar en la conquista de la naturaleza y en la superación de las limitaciones que el mismo hombre en su egoísmo ha ido creando"... "Cuán insondables son sus juicios e inescrutables sus caminos" y cuán poco aprovechados han sido Sus mandatos para que la Humanidad logre vencer los grandes problemas que aún la aquejan y que cada vez son de mayor magnitud y complejidad.

El conocimiento acumulado en el mundo se ha concentrado en un número muy pequeño de países, dejando al margen a la gran mayoría de las naciones, lo cual ha repercutido en su bajo desarrollo y en particular en su nivel de ingreso, que siendo de alrededor de \$10.000 anuales en los países más ricos, alcanza apenas en algunos de los más pobres, cifras menores de \$100 anuales, como es el caso de Haití. Esta disparidad en el progreso científico y tecnológico, entre unos países y otros, ha establecido una dependencia en ese ámbito, que de no superarse oportunamente abriría más la brecha entre ambos grupos e incluso llevaría a una confrontación bélica, máxime cuando una gran parte de los gastos de investigación y de desarrollo se destinan a fines militares.

En este sentido, se esperaba que la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología presentara una respuesta a esa problemática.

Al respecto, la participación que tuvo la Delegación de Costa Rica en la mencionada Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, de Viena en agosto de 1979, al igual que aquel pequeño y débil David que se opuso al gigante Goliat, así nos enfrentamos a criterios tradicionales, a los intereses creados, a los países poderosos, formulando una propuesta para que se dedicase 1 % de los presupuestos bélicos, a la creación de un Fondo Internacional de 2.500 millones de dólares anuales destinados a la investigación para la ejecución de programas de ciencia y tecnología para los países en vías de desarrollo.

Los resultados de esa gestión distaron mucho de lo esperado, como también aconteció con otras propuestas que formularon en conjunto varias delegaciones, entre ellas la nuestra, aunque hubo en principio un reconocimiento por los países industriales y más ricos a la justa aspiración de aquellos países que están en los albores, en el amanecer de su progreso científico y tecnológico y que requieren no sólo transferencia de esos adelantos, sino desarrollar los propios, acordes con sus propias necesidades y características, superando así su franca dependencia científica y tecnológica.

Una de las consecuencias negativas del modelo de desarrollo que se impulsó hasta mayo de 1978, fue la dependencia científico-tecnológica. Los generosos incentivos fiscales promovieron la incorporación indiscriminada de tecnología extranjera, generalmente no apropiada a nuestras necesidades, ni a nuestras tradicionales formas de vida. El actual Gobierno de la República, consciente de la importancia del rol de la ciencia y la tecnología para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro pueblo, le está prestando ahora especial atención a esta problemática.

En primer lugar, se está dando un constante apoyo al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, como la institución promotora de desarrollo científico y tecnológico, así como también a las instituciones de educación superior, en cuanto se refiere a sus actividades científicas y tecnológicas.

También debe destacarse que por primera vez en la historia de la planificación en Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", presenta como uno de sus programas básicos, el relativo a la Ciencia y Tecnología. En este programa se hace especial mención a la necesidad imperiosa del desarrollo tecnológico nacional, así como la regulación, control, evaluación y selección de la transferencia de tecnología.

Otras acciones y decisiones que el presente Gobierno ha realizado son las siguientes:

- a) La participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, a que se hizo anterior referencia. Nuestra participación en esa Conferencia fue aleccionadora ya que mostró que la estrategia que estamos impulsando es totalmente coherente, con lo que a nivel mundial los países en desarrollo están demandando y haciendo. Además se logró obtener compromisos de parte de la UNESCO y la UNCSTAD para que nos apoyen en las actividades que estamos promoviendo;
- b) Se elaboró en el curso del presente año, con ocasión de la II Reunión de Ministros de Planificación del Istmo Centroamericano, una propuesta para crear un Centro Regional y Centros Nacionales para la Transferencia y el Desarrollo de Tecnologías;
- c) Se ha emitido opinión favorable a la regulación de los convenios de licencia, la cual está siendo propuesta al señor Presidente de la República para que, si él lo tiene a bien, el Poder Ejecutivo proponga a la Asamblea Legislativa las modificaciones a través de un proyecto de ley que ha sido preparado;
- d) También se promueve y apoya a las empresas estatales para que desagreguen los "paquetes tecnológicos", como una forma de mejorar nuestra capacidad de negociación en la compra de tecnología y;
- e) Se están creando comisiones consultivas sobre investigación agropecuaria e industrial, como parte integrante del proceso de sectorialización de la planificación. Con esto se pretende

dar participación a las Universidades en la formulación de políticas nacionales de investigación de esos sectores.

Los aspectos anteriormente indicados son un conjunto de manifestaciones de la voluntad política del Gobierno de la República para fortalecer el proceso de desarrollo científico y tecnológico nacional, a la par de promover la transferencia de tecnología proveniente del exterior, pero ya no más como receptores pasivos, sino como un país con capacidad para evaluar y seleccionar la tecnología que necesitamos, así como desechar aquellas que no ofrezcan aportaciones aceptables a nuestro enfoque de desarrollo nacional.

Deseamos mencionar que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha participado activamente en la comisión organizadora de este Seminario, porque hemos considerado que el mismo tiene una gran trascendencia. Por primera vez se reúnen ingenieros, científicos, economistas, administradores y sociólogos a analizar y buscar soluciones al problema de la transferencia y del desarrollo de tecnología, conjuntamente con profesionales de la empresa privada y del sector público.

La calidad de los participantes y de los expositores ha permitido que éste sea el inicio no sólo de otros seminarios, sino del compromiso de cada uno de los representantes en sus lugares de trabajo, por impulsar el desarrollo tecnológico nacional a fin de mejorar nuestra capacidad de negociación con los países desarrollados y propiciar una transmisión de tecnología apropiada para satisfacer las necesidades básicas de nuestro pueblo y por tanto para una Costa Rica mejor para todos.

Por último deseo expresarles, al igual que lo hizo el señor Presidente de la República, Lic. Rodrigo Carazo, que el esfuerzo de la investigación debe ser creativo y sin ningún tipo de complejos, a fin de que contribuya en la mejor forma posible al desarrollo integral del país.

**OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL  
Y POLITICA ECONOMICA  
MINISTERIO DE JUSTICIA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**DIRECTRICES POLITICAS SOCIO-ECONOMICAS Y  
ADMINISTRATIVAS EN LA LEY GENERAL DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**San José, Costa Rica  
Abril 1980**

## PRESENTACION

Durante la Administración del Profesor José Joaquín Trejos Fernández se inició el estudio del Proyecto de Ley General de Administración Pública y la Asamblea Legislativa de entonces lo sometió únicamente a estudio de la Comisión respectiva. En su seno estuvo también durante las Administraciones de los ex-Presidentes Figueres y Oduber, hasta que con posterioridad a las elecciones de 1978 se activó su trámite y aprobación, lo cual tuvo lugar el 2 de mayo de ese año, a escasos días del inicio de la presente Administración del Presidente Carazo.

El actual Poder Ejecutivo se abocó a su cuidadoso estudio inmediatamente después de haber iniciado actividades y la Procuraduría General de la República dedicó a sus mejores funcionarios en tales menesteres, habiendo recomendado que se gestionara ante la Asamblea Legislativa la posposición de su aplicación durante al menos dos años, con el propósito de aclarar conceptos confusos que contiene y hacer algunas adiciones. Esas gestiones no prosperaron y la Contraloría General de la República opinó también que la aplicación de las disposiciones legales de la misma eran obligatorias para el Poder Ejecutivo y sus instituciones.

Con el propósito de facilitar dicha aplicación obligatoria, en cuanto se refiere a las "Directrices Políticas Socio-Económicas y Administrativas en la Ley General de la Administración Pública", la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y la Procuraduría General de la República se abocaron al estudio y preparación del documento que se acompaña y que ha sido acogido en principio, en todas sus partes por el señor Presidente de la República y por el Consejo de Gobierno en la sesión del 10 de abril de 1978.

El documento presente, por su lado, parte de un reconocimiento de la plena vigencia que mantienen las Juntas Directivas como autoridades superiores colegiadas de cada ente, es decir, como la autoridad institucional a la que compete dictar y aprobar la política sustantiva o básica y la política administrativa del ente, tal y como lo establece cada Ley Orgánica específica de cada ente, así como la Ley de Presidencias Ejecutivas de mayo de 1974 y su Reglamento.

Todo ello mantiene su vigencia, lo cual significa que el Presidente de la Junta, sea Ejecutivo o no, tiene responsabilidades y autoridad en-

marcadas tanto en la respectiva Ley Orgánica del ente, así como en la misma Ley de Presidencias Ejecutivas y, ahora, en la Ley General de la Administración Pública, en el Capítulo Tercero llamado "De los Organos Colegiados". En todo ello se desprende con claridad que el Presidente de la Junta debe entre otras facultades y atribuciones, "ejecutar los acuerdos del órgano" (artículo 49.3 inciso g de la Ley General), lo cual significa que las Juntas Directivas conservan su potestad colegiada de mando máximo en cada Institución, y que el Presidente de las mismas es, con todas sus prerrogativas de máxima autoridad individual en materia de gobierno en cada ente, un miembro de la Junta, sujeto en todo momento a las decisiones colegiadas de ésta.

Lo que viene a variar radicalmente la Ley General de la Administración Pública, como se interpreta y explica en el presente instructivo es la situación por la cual las Juntas Directivas deberán realizar su gestión normal de máxima autoridad colegiada del ente, dentro de directrices políticas del Poder Ejecutivo (punto 35 del documento), según se definen éstas a través de todo el documento. Tales directrices, cuando sean vinculantes según los términos y requisitos de forma y contenido que en este documento se definen, deben ser valoradas por cada Junta Directiva, y adquieren validez operativa para el ente sólo cuando la Junta efectivamente las acepta y convierte en acuerdos suyos, dentro de los términos y potestades propias de la misma Junta Directiva dentro de cada ente.

Esto implica entender que el contenido y nivel de detalle de las directrices del Poder Ejecutivo, como se explica en el documento a partir del punto 32, deben ser de tal naturaleza que orienten metas y acciones del ente descentralizado, pero carentes del contenido de detalle sustantivo y administrativo que sí conoce, domina y debe definir la Junta Directiva. Un ministro jamás podrá sustituir el papel de una Junta Directiva, que se apoya en todo un equipo de asesores y técnicos especializados de la Institución, en la vital tarea de analizar, valorar y decidir sobre los complejos aspectos sustantivos y administrativos involucrados en toda acción, por sencilla que parezca, a emprender por el ente en su campo de competencia.

Por eso, la directriz del Poder Ejecutivo fija un rumbo, pero el acuerdo de la Junta Directiva debe convertir dicha directriz en orienta-

ciones o mandatos suficientemente auto-contenidos y clarificadores a la luz de las posibilidades del ente, como para enmarcar en concreto la acción posterior de ejecución real de dichos acuerdos por la institución.

Todo lo anterior se explica muy bien en el documento presente, y se consigna aquí en esta presentación con fines de guía de análisis del mismo.

## **DIRECTRICES POLITICAS SOCIO-ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS EN LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### **Implicaciones de la Ley General de Administración Pública**

1. La Ley General de Administración Pública No. 6227 de 2 de mayo de 1978, vino a modificar las normas legales y políticas en cuanto a la autonomía institucional, que estaban vigentes desde la Constitución de 1949. Dicha Ley, a la vez, complementa en forma muy positiva la Ley de Planificación Nacional.
2. Es indudable que las potestades que la Ley General agrega a la figura de dirección y coordinación, fortalecen el papel del Poder Ejecutivo con respecto a toda la Administración Pública, lo que obliga a una interpretación muy clara y uniforme para aplicarla en una forma efectiva y sana, tanto de parte del Poder Ejecutivo como de los entes descentralizados.
3. En vista de las implicaciones anotadas, la Procuraduría General de la República y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica han aunado esfuerzos, la primera en el aspecto jurídico y la segunda en el aspecto político-institucional, con el fin de proporcionar al equipo de Gobierno una base sólida de interpretación de la Ley. Esta interpretación es especialmente importante en lo que se refiere a dirección y coordinación políticas, para evitar el riesgo de que cada cual actúe según su propia interpretación, lo que llevaría a actitudes que podrían variar desde una reticencia a aceptar y ejercer las grandes potestades que la Ley otorga al Presidente de la República y a los Ministros, hasta una aplicación llevada al extremo en forma arbitraria. En la interpretación y aplicación de la Ley General deben privar el equilibrio y el buen juicio, para asegurar una mejor gestión de Gobierno, tanto en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo para fijar objetivos, metas, programas y prioridades de Gobierno a toda institución pública, como para controlar, evaluar y responsabilizar a quien corres-

ponda, por la gestión de cada ente público, respetando siempre la autonomía de gestión administrativa que las instituciones descentralizadas continúen teniendo.

### **Atribuciones del Presidente de la República**

4. El Artículo 25, inciso 2) de la Ley, dice: "Salvo lo que dispone la Constitución Política respecto del Poder Ejecutivo, el Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo ministerio, sin perjuicio de la potestad del Presidente de la República para abocar el conocimiento, conjuntamente con aquél, de cualquiera de los asuntos de su competencia".
  
5. El Artículo 26, inciso b), dice de las atribuciones que el Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva: "Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central de su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada"; el inciso c) dice: "Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado"; y el inciso d): "Resolver los conflictos de competencia que se presenten entre los Ministerios".
  
6. Sin perjuicio de las demás atribuciones que el Artículo 26 otorga al Presidente de la República, es obvio que los tres incisos citados son de mayor importancia en lo que respecta a la acción de conjunto del Gobierno, tanto en su orientación como en la solución de conflictos entre entes públicos. Dentro del espíritu del inciso b) resulta claro que solamente el Presidente de la República puede y debe actuar en la formulación de directrices cuyo contenido e implicaciones se comentan más adelante en forma general- así como en actividades de coordinación que afecten conjuntamente a todos los Ministerios, a algunos de ellos, al total conjunto de los entes descentralizados, o que lleven a solucionar conflictos entre estos entes y los Ministerios. La acción debe realizarse formalmente mediante la formulación de directrices sobre aspectos de política socio-económica de Gobierno o de política administrativa, que comprometen acciones del conjunto de Ministerios, del conjunto de entes descentralizados o de todos ellos simultáneamente.

7. Lo anterior no limita la atribución del Presidente para dirigirse individualmente a cada ministerio en particular y conocer, conjuntamente con el Ministro respectivo, de cualquier asunto de la competencia de éste, según lo establece el inciso 2 del Artículo 25 mencionado antes. Tampoco limita al Presidente para dirigirse a cualquier ente descentralizado para informarse sobre actividades de su competencia.
8. Debe entenderse que la potestad de dirección es en lo político, no en lo administrativo, y debe manifestarse por medio de directrices escritas que reúnan ciertas características, según se detallan más adelante, pues son preceptos que activan todo un proceso que puede llevar hasta la destitución de Juntas Directivas o de Ministros, cuando se incumplen en forma reiterada sin la debida justificación.
9. La Ley General de la Administración Pública le da entonces atribuciones exclusivas al Presidente de la República de dirigir por sí mismo la gestión de toda la Administración Pública en conjunto, mientras que la dirección de los entes por separado debe realizarla mediante la formulación de directrices conjuntamente con el Ministro del respectivo ramo o sector. Esto debe interpretarse como una forma deseable de fortalecer las atribuciones del Presidente de la República, así como las de cada Ministro de ramo, dándole a aquél la potestad de emitir directrices a todo el conjunto de la Administración Pública y al Ministro la potestad de emitir las, con el Presidente, a las instituciones descentralizadas de su ramo o sector.

#### **Atribuciones de los Ministros en su Sector**

10. En el Artículo 27, inciso 1), de la Ley General se indica: "Corresponderá a los Ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo".
11. Ramo es sin duda sinónimo de sector y debe entenderse como el conjunto de instituciones o actividades de éstas que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Los sectores se definen de manera concreta por Decreto del Poder Ejecutivo.

12. Lo anterior significa que cada Ministro debe emitir directrices, cuando es de su competencia y se justifique, ya sea con el Presidente de la República o con su aprobación, con lo cual se procura evitar una acción arbitraria del Ministro, actuando en forma inconsulta con el Presidente. A la vez, se trata de garantizar la potestad del Ministro de dirigir su ramo o sector, comprometiéndolo al Presidente en una acción conjunta con cada Ministro del Sector.

### **La Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación y la Política de Sectorialización**

13. Además de los artículos citados de la Ley General, conviene citar algunos artículos de la Ley de Planificación Nacional, básicos y relevantes para interpretar y complementar el sentido de la Ley General en un sinnúmero de aspectos de los aquí tratados. Ellos son:

**ARTICULO 3º** Constituirá el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:

- a) La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República.
- b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.
- c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités inter-institucionales, comisiones consultivas y otros.

**ARTICULO 4º** Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, del Presidente de la República; las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta je-

rarquía de las instituciones descentralizadas, según sea el caso. 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 de corto, mediano y largo plazo por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. La Oficina 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<sup>o</sup>** Habrá unidades u oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas. De acuerdo con las necesidades y por iniciativa de la Oficina de Planificación Nacional Política Económica, se establecerán oficinas integradas por varias unidades de las referidas an el primer párrafo de este artículo, cuando las instituciones correspondientes trabajen en un mismo campo de actividad.

**ARTICULO 13<sup>o</sup>** Las unidades u oficinas de Planificación dependientes de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas tendrán a su cargo las tareas de programación de actividades de sus respectivas instituciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2<sup>o</sup> de esta ley y según los reglamentos que al efecto emitan dichas instituciones con la aprobación, en lo que se refiere a unidad de organización y orientación del Sistema Nacional de Planificación, de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

**ARTICULO 14<sup>o</sup>** Las unidades u Oficinas de Planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de políticas general del Plan Nacional de Desarrollo a que se

alude en artículo 4º de esta ley, y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionará de conformidad con las normas que establezca la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.

El espíritu de la Ley de Planificación Nacional en los artículos citados, tiende a garantizar el papel integrador y normativo del órgano central de planificación para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y para comprometer en forma obligada el aporte de toda institución pública en dicho proceso. Esto debe garantizar que el Plan sea producto de la contribución de todo ente público, y que se convierta así, como se dice más adelante, en una fuente de referencia primaria para el ejercicio de la potestad de dirección política por parte de cada Ministro Sectorial. Así, el papel de OFIPLAN y de cada Ministro Sectorial se complementan e interrelacionan de manera constante en el proceso de elaboración y de ejecución del Plan. De manera concreta, la idea de sector contenida en ambas leyes, garantiza que cada Ministro Sectorial, como se cita en el punto siguiente, sea el responsable de dirigir y coordinar su ramo o sector, tanto formulando política en consulta con el Presidente de la República o emitiendo directrices políticas conjuntamente con él, como aprobando el Plan de Desarrollo de su sector; OFIPLAN debe hacer compatibles los planes sectoriales entre sí, y debe someterlos al Presidente de la República conjuntamente con cada Ministro responsable para su emisión formal. Así se cierra el ciclo, pues tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el respectivo Plan de Desarrollo Sectorial se convierten en marcos de referencia, ajustables de necesidad cuando corresponda, para el Ministro Sectorial y para las instituciones de cada sector, como se dijo arriba, disminuyendo el peligro de erraticidad en la formulación y ejecución de política de Gobierno.

14. El Decreto Ejecutivo N<sup>o</sup> 9644 de febrero de 1979 y principalmente los Decretos de cada sector promulgados con posterioridad, enmarcan la política de Gobierno en materia de organización y planificación sectorial de la Administración Pública, en fundamento tanto de la Ley General para definir el número de ramos y la constitución de los mismos de que habla el Artículo 27.1 citado, como en fundamento del Artículo 12 de la Ley de Planificación también citado.
15. El Artículo 5 de los decretos de cada sector define las funciones del Ministro Sectorial. El inciso a) dice: "Presidir el Consejo Nacional Sectorial, y formular, previa consulta con el Presidente de la República, los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de Gobierno en el sector". El inciso c) dice: "Aprobar, previa consulta con el Presidente de la República, el Plan de Desarrollo del Sector". El inciso ch) dice: "Presentar ante la oficina de Planificación Nacional y Política Económica el Plan de Desarrollo del Sector, a efecto de que se haga compatible con los demás sectores y políticas globales, regionales y sectoriales, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo".
16. Cada Decreto sectorial define las funciones del respectivo Consejo Nacional Sectorial. El inciso a) del respectivo Artículo dice: "Analizar los problemas y proponer los lineamientos de política del Sector, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y con el Plan de Desarrollo del Sector". El inciso b) dice: "Atender aquellos problemas y lineamientos específicos que transmita el Presidente de la República por medio del Ministro del Sector"; finalmente, el inciso c): "Conocer y proponer los ajustes que considere necesarios al proyecto del Plan de Desarrollo Sectorial".
17. La Ley General establece una relación unilateral entre el Poder Ejecutivo y cada ente descentralizado en su respectivo sector, mediante la emisión de directrices en el ejercicio de su potestad de dirección y coordinación en lo político; en esas directrices dictadas conjuntamente por cada Ministro y el Presidente de la República, se debe definir el papel y las responsabilidades que el Poder Ejecutivo asigna por separado a cada ente en la ejecución de una política de Gobierno.

18. Sin embargo, la política de sectorialización definida en los Decretos Ejecutivos que constituyen cada sector de actividad, introduce elementos y mecanismos complementarios que enriquecen sin duda la aplicación de la Ley General, en beneficio de una mayor participación de las instituciones en la discusión y valoración de la política de Gobierno.
19. Concretamente, la política de sectorialización introduce la figura de los Consejos Sectoriales, que siendo órganos de coordinación y consulta para el Ministro del Sector, constituyen foros adonde los entes descentralizados pueden llevar y hacer valer sus iniciativas y criterios en la configuración de una política de Gobierno, y en donde pueden realmente comprometer la acción del Poder Ejecutivo para justificar, sanamente, el contenido e implicaciones de una determinada política sectorial que ese Poder pretenda definir y que afectará a las instituciones del sector respectivo.
20. Esa política de sectorialización también introduce un elemento adicional que antecede a la emisión de directrices y que también compromete a las instituciones a justificar cualquier desacuerdo con la política de Gobierno. Se trata de la función del Ministro Sectorial de "formular, previa consulta con el presidente de la República, los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de Gobierno en el sector".

Esto significa que, aún sin llegar a la emisión formal de directrices, el Ministro Sectorial puede instar y comprometer a las instituciones descentralizadas de su ramo, en el seno del Consejo Sectorial respectivo, a aceptar una determinada línea de acción acorde con la política de Gobierno.

Si el Ministro falla en ese intento, es obvio que entonces puede y debe recurrir al mecanismo de la directriz, dentro de los términos que se explicarán más adelante.

21. Este mecanismo descrito es saludable, pues al someter a discusión y análisis del Consejo Sectorial toda política de Gobierno, debidamente consultada con el Presidente de la República, esa política se enriquece antes de adoptarla en forma definitiva para el Sector o para una institución en particular. El Ministro debe procurar lograr el consenso del Consejo, pero si fracasa en ese intento y la ne-

cesidad de la política propuesta sigue siendo manifiesta para el Poder Ejecutivo, entonces podrá ser emitida como directriz del Poder Ejecutivo para el sector o para determinadas instituciones, especificando qué parte corresponde a cada una. En esto estriba la clarificación que se hace sobre los decretos sectoriales en relación con la Ley General de la Administración Pública.

### **Implicaciones de la potestad de dirección política**

22. Son varias y muy contundentes las acciones que la Ley General contempla para dar sustento legal a la figura de dirección política como potestad del Poder Ejecutivo.
23. El Artículo 98 de la Ley dice en su inciso 1º: "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 explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno". El inciso 5 dice: "La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir". El inciso 6 clarifica aún más: "El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución". Finalmente, el inciso 7 dice: "Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior". (Artículo 97).
24. El Artículo 97 dice en su inciso 1º: "El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita la conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo, pese a la debida intimación para que los cumpla, sin probar justa causa al respecto". El inciso 2): "Para hacer la intimación bastará el envío de carta certificada al inferior con tres días de anticipación, advirtiendo la posibilidad de sustitución". El inciso 3): "La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior".
25. Es importante anotar que, para el desarrollo posterior de este proceso, la Ley distingue muy bien entre relación jerárquica y rela-

ción de dirección, como se verá enseguida. El Artículo 98 referido, en sus principales incisos, clarifica la potestad del Poder Ejecutivo para remover órganos colegiados o juntas directivas de entes descentralizados, que sin ser inferiores del Poder Ejecutivo en el orden jerárquico están sometidos a la relación de Dirección Política.

26. En cuanto a la Relación de Dirección, el Artículo 99 de la Ley General dice en su inciso 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 realizarlos, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares".
27. El Artículo 100 de esa misma Ley dice en su inciso 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". El inciso 2) dice: "El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias". El inciso 3): "El órgano director tendrá potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados".
28. En relación a lo anterior cabe explicar que los órganos que dirigen son el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro de cada ramo) y el órgano dirigido es la Junta Directiva de cada ente descentralizado. La potestad de dirección política implica emitir directrices, las cuales comprometen a todo ente descentralizado a incorporarlas y a cumplirlas, o a justificar su inconveniencia.

En la sección siguiente se explica el contenido y naturaleza de las directrices.

29. El incumplimiento injustificado de directrices, en una primera instancia, dará lugar al envío de intimaciones por parte del Presidente o del Poder Ejecutivo, con miras a instar al ente o entes dirigidos a cumplir o justificar. Bastan tres intimaciones bien fundamenta-

tes, contados a partir de la primera sesión ordinaria celebrada por el órgano destinatario después de haberlas recibido la institución.

## CONCLUSIONES

39. Puede comprenderse ahora que la Ley de Planificación Nacional constituye un eslabón de gran importancia y utilidad para entender y aplicar la Ley General de la Administración Pública, en lo que se ha expuesto en este documento.

El ejercicio de la potestad de dirección que la Ley General otorga al Poder Ejecutivo, debe enmarcarse dentro de un esquema objetivo y formal de política de Gobierno, que, en condiciones óptimas, debe ser el Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan legitima y racionaliza el contenido e implicaciones de las directrices emitidas y garantiza un marco de referencia de conocimiento público que pueda ser analizado y discutido por los interesados. Además, el Plan propicia al máximo la participación de las instituciones en su elaboración, dando oportunidad a los entes descentralizados para exponer y hacer valer sus criterios y experiencia en lo que se refiere a cada uno. En ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo, principalmente a principios de una gestión administrativa, el Programa de Gobierno que enuncie el Presidente de la República será el marco de referencia de tales directrices.

40. La formulación posterior de planes regionales y sectoriales garantizará aún más el equilibrio y acción del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la potestad de dirección política.
41. Por lo tanto, la participación y coordinación interinstitucionales que se requieren para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, son vitales para la eficaz y adecuada aplicación de la Ley General en el aspecto de dirección política y deben recibir la amplia colaboración de todo ente público, especialmente los descentralizados: ello por cuanto es en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo cuando se hace más necesario y oportuno el ejercicio de tal potestad de dirección política, ya que cada Ministro de Sector deberá activar, mediante directrices, el proceso de ejecución de políticas de Gobierno ya sancionadas por el Presidente de la República dentro del marco lógico e integrado que es el Plan Nacional de Desarrollo.

tablece la Ley constitutiva del ente. Dice la Ley General que "puede ordenar la actividad, pero no los actos", del ente dirigido; actos en el sentido que la Ley menciona, debe interpretarse como las formas específicas en que el ente enfrenta la prestación de los servicios que están explícitos o implícitos en las directrices, pero también debe aceptarse en el sentido de que el órgano que dirige puede imponer los tipos de medios que el ente dirigido debe emplear para realizar tales metas. Esto debe entenderse como política administrativa y organizativa, pero es preciso aclarar la gran diferencia entre formular política administrativa y dirigir el proceso de ejecución de dicha política.

35. Formular política administrativa significa que el Ministro con el Presidente de la República tienen atribución para fijar también lineamientos u orientaciones, por medio de directrices, sobre la forma general en que el Sector como tal o cada ente descentralizado en particular, debe globalmente organizarse y administrar sus recursos de todo tipo para garantizar la consecución eficaz de las metas sustantivas. No quiere decir esto que cada Ministro deba o pueda siquiera tener atribución para indicarle al ente cómo ejercer concretamente tales directrices de política administrativa, esto es, de manejar el proceso de gestión administrativa, que es de la competencia del ente, principalmente a través del máximo funcionario ejecutivo o gerente; éste es quien debe dirigir tanto los recursos del ente como las actividades técnicas y administrativas necesarias para dar ejecución eficaz a la política institucional -sustantiva y administrativa- dictada por la respectiva Junta Directiva. Se aclara, entonces, que la relación del Poder Ejecutivo en cuanto a emisión de directrices de política sustantiva y administrativa en general, debe ser estrictamente con la Junta Directiva del ente a través de su Presidente, sea éste Ejecutivo o de tiempo parcial. Así, las políticas institucionales que dicta la Junta y que deben ser ejecutadas por la Gerencia, deben enmarcarse dentro de las políticas de Gobierno, emitidas precisamente por medio de directrices cuando éstas sean requeridas.
36. El Artículo 100, inciso 1), también establece que el órgano que dirige podrá vigilar el cumplimiento de las directrices. Esta atribución del Poder Ejecutivo sólo puede realizarse mediante las funciones de control y evaluación de resultados de parte de ese Poder. En este aspecto, las Secretarías Sectoriales de Planificación juegan un gran papel de apoyo técnico al Ministro Sectorial.

37. Las características que deben identificar como mínimo una directriz, deben ser las siguientes:
- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
  - b) Deberán emitirse formalmente, por escrito, por los órganos autorizados;
  - c) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;
  - d) Las directrices deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;
  - e) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
  - f) Deberán, cuando corresponda, sugerir las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del sector deberían adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente particular sin que esto signifique, como se anotó antes, potestad del Poder Ejecutivo para tener ingerencia directa en la gestión administrativa del ente. Puede, por supuesto, al vigilar o controlar y evaluar la gestión institucional del ente, identificar desviaciones importantes que limitan u obstaculizan el cumplimiento de la directriz. Esto de nuevo, activa todo el proceso ya comentado de intimaciones en caso de incumplimiento de directrices.
38. Es importante anotar en qué casos se justifica el incumplimiento de directrices. Esto sucede cuando:
- No se ajusten a los límites señalados en el párrafo anterior y sean objetadas por inoportunas, dentro de los 10 días hábiles siguientes.

das para que pueda activarse la acción de destituir al órgano colegiado o junta directiva de que se trate.

30. Es importante reiterar que una vez que el Presidente de la República, actuando sólo o con cada Ministro, emite una directriz, ésta condiciona al ente descentralizado a justificar su incumplimiento, o a cumplir.
31. Según se explicó antes, la política de sectorialización permite la opción de que, previamente a la emisión de directrices, el Ministro, en consulta con el Presidente de la República, formule objetivos, metas, prioridades y lineamientos para el sector, que puedan motivar y promover una acción voluntaria y coordinada de los entes descentralizados, sin necesidad de recurrir a la emisión de directrices.

#### **Contenido de las directrices**

32. Los Artículos 97, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública mencionados en los puntos precedentes, delimitan el gran marco de referencia de lo que esa Ley define como contenido básico de las directrices.
33. El Artículo 97, inciso 1), dice que: "El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo...". En el caso de entes descentralizados esto implica las funciones básicas definidas o implícitas en sus leyes constitutivas.
34. Lo anterior lo fundamenta también el Artículo 99, inciso 1), citado antes, que dice que el órgano que dirige "puede 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..."

Esto debe interpretarse sin duda, como se adelantó, en el sentido de que el Ministro de cada ramo y el Presidente de la República deben emitir directrices que impongan metas concretas a la actividad sustantiva o básica que realiza el ente descentralizado, según lo es-

Todo ente descentralizado debe entender que si su participación en el proceso de formulación del Plan hubiere resultado mínima, por la razón que fuere, su obligación en la ejecución del mismo será máxima de todas maneras y esto se concretará por medio de directrices del Poder Ejecutivo que, estando precisamente enmarcadas en dicho Plan, serán de acato para el ente. Cuanto mejor se entienda esto, mayor será la responsabilidad y participación de todo ente público en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

42. En esta forma las políticas ya dictadas por el Presidente de la República sobre los subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa, constituyen los elementos normativos claves en materia de planificación, para darle sentido e integración a la labor de Gobierno, tanto en la formulación de política de Gobierno cuya máxima expresión es el Plan Nacional de Desarrollo-, como en la ejecución de tal política, particularmente dentro del marco de dirección política de la Ley General.

Nuestro más cordial y conveniente compartir con un selecto grupo de profesionales costarricenses aquí presentes, sus conocimientos y el privilegio de haberlo en Costa Rica.

No habiéndose hecho ni hubiese parecido un regalo, similar a quien encuentra una moneda o tesoro de gran valor, se lo guarda para sí y



*Visita del Profesor Michael Artis, Director del Departamento de Economía de la Universidad de Manchester, Inglaterra con el fin de asesorar a OFIPLAN en el Campo Monetario y Fiscal.  
22 de mayo de 1980*

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, CON OCASION DE LA VISITA  
DEL PROFESOR MICHAEL ARTIS, DE LA UNIVER-  
SIDAD DE MANCHESTER DE INGLATERRA**

**26 de mayo de 1980**

Con gran satisfacción es que presento al profesor Michael Artis, Director del Departamento de Economía de la Universidad de Manchester, Inglaterra. El nos hablará en esta ocasión sobre la situación económica internacional.

Muchas veces observamos con desaliento cómo situaciones cambiantes en el mundo internacional y que afectan seriamente nuestro desarrollo, llegan a ser consideradas como ardides políticos y no pasan a formar parte de nuestra cultura política y económica. De este modo, problemas que son graves y complejos suelen adquirir ribetes político-partidistas que nos alejan de las soluciones que el país requiere. La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y el Gobierno del Presidente Carazo en general estamos preocupados porque el país llegue a comprender, en su verdadera magnitud, lo que está sucediendo en la economía del mundo y cómo ello nos afecta muy directamente.

Si no comprendemos que determinadas situaciones nos afectan a todos, como costarricenses, y por sobre posiciones partidistas, sólo nos alejaremos de las soluciones que necesitamos encontrar en conjunto para superar una coyuntura mundial especialmente difícil.

Por mucho que pueda desagradarnos la inflación internacional; los nuevos y crecientes precios del petróleo; el costo de los intereses de los créditos internacionales, cada vez más altos, etc., no podemos ignorar que la fortaleza de una democracia radica en enfrentar las realidades y no en ocultarlas.

Por esta razón hemos pedido al profesor Michael Artis, distinguido académico europeo, que participe en esta conferencia pública, que es un complemento de las importantes labores de asesoría en que nos ha venido ayudando durante su misión de Corto Plazo, como experto de las Naciones Unidas.

Nos pareció que era muy conveniente compartir con un selecto grupo de profesionales costarricenses aquí presentes, sus conocimientos y el privilegio de tenerlo en Costa Rica.

No haberlo hecho me hubiese parecido un egoísmo, similar a quien encontrando una moneda o tesoro de gran valor, se lo guarde para sí y no lo comparte con sus parientes y amigos.

OFIPLAN ha hecho lo mismo durante mi gestión y lo continuará haciendo con cada uno de los personajes que por sus conocimientos y prestigio puedan ayudarnos a que comprendamos mejor el mundo internacional que debemos enfrentar. Estamos convencidos que si nuestras universidades, nuestros medios de formación de la opinión pública aportan su cuota para que entendamos mejor el Nuevo Orden Económico Internacional, estaremos contribuyendo a una mayor racionalidad en nuestras decisiones. En una era en que sin duda se requieren sacrificios adicionales, esta mayor comprensión la considero como de vital importancia para nuestra democracia.

Deseo finalmente y antes de dejar con ustedes al profesor Artis, agradecer muy especialmente al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el haber hecho posible la visita de tan distinguido visitante.

## **COLABORACION DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) A NUESTRO PAIS**

El Proyecto COS/77/004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), orientado a brindar apoyo al proceso de Planificación Nacional, facilitó la participación de varios economistas de prestigio internacional en el estudio de los campos financieros y económicos en materia monetaria y fiscal, en nuestro país.

Entre ellos podemos mencionar al Doctor Cristian Ossa, Oficial de la División de Análisis y Política del Departamento de Asuntos Económicos, Sociales e Internacionales de las Naciones Unidas, el Doctor Leopoldo Pornoy, expresidente del Banco Central de Argentina, el Doctor Michael Artis, Director del Departamento de Economía de la Universidad de Manchester, Inglaterra, el Doctor Sergio Molina, Ministro de Hacienda de Chile y actual Director del Proyecto de Cooperación Técnica Regional: "Pobreza crítica en América Latina", el Doctor Carlos García Tudero, Asesor Principal del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el Doctor Víctor Tokman, Director del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y el Doctor Roger Lawrence, Director de la División de Análisis y Política del Departamento de Asuntos Económicos, Sociales e Internacionales de las Naciones Unidas. Coordinó tales actividades el Doctor John Biehl del Río, Jefe del Proyecto de las Naciones Unidas en OFIPLAN.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN LA CLAUSURA DEL CURSO  
EN DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

**3 de junio de 1980**

“Hay un camino corto que es largo y hay un camino largo que es corto”, dice un viejo refrán, pero todos los caminos llevan a Roma.

Algo parecido puede decirse sobre varios caminos hacia una Reforma Administrativa. En la formación de personas hablamos de conocimientos, habilidades y actitudes. No es nada fácil impartir conocimientos y habilidades (técnicas) para el desempeño eficaz de funciones administrativas, pero comparando con el cambio de actitudes y el mejoramiento del comportamiento humano todo lo demás parece ser una tarea relativamente fácil.

Por eso podemos decir que la adquisición de teorías y técnicas se puede lograr en un tiempo relativamente corto, pero su impacto sobre la eficacia de las instituciones es limitado.

No es así con los esfuerzos para cambiar actitudes. Requieren muchos y prolongados esfuerzos, pero una vez logrado el cambio se vuelve decisivo para la calidad de los productos y servicios.

Desarrollo Organizacional surge de las teorías sobre el comportamiento humano y pretende cambiar las actitudes de las personas hacia el trabajo, las instituciones y la sociedad.

Una tarea muy ambiciosa que además requiere de los empeñados en ella una mística, dedicación y paciencia.

Uno de los principios de esta teoría es participación y no puede haber una orientación más compatible con la filosofía de la presente Administración en Costa Rica. Nuestros esfuerzos hacia la regionalización y desconcentración emanan de la misma raíz conceptual. Por eso pueden ustedes estar seguros del respaldo y apoyo del Gobierno en su labor.

Durante 10 días han estudiado ustedes los conceptos y los instrumentos de Desarrollo Organizacional, bajo la orientación de instructo-

res competentes. Seguiremos apoyándolos cuando regresen a sus respectivas instituciones. Haremos un esfuerzo común para que bajo el liderazgo de las autoridades de cada una de las instituciones se introduzca el Desarrollo Organizacional y se fortalezca así el camino hacia una administración pública al mejor servicio del país.

Tengo noticias de que se han organizado ustedes para continuar en una u otra forma el proceso de perfeccionamiento en la materia y para intercambiar experiencias. Les felicito por la iniciativa. Será éste un esfuerzo más en el cual cooperan los organismos del Gobierno Central y de los entes descentralizados.

Sin ánimo de disminuir la autonomía de unos u otros todo lo que buscamos en ésta y otras actividades de la Reforma Administrativa es aumentar la coordinación, racionalizar los servicios y asegurar la realización de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

Les deseo todo el éxito en su trabajo y felicito a las autoridades de sus respectivas instituciones que han entendido la importancia de la materia y les han permitido dedicar el tiempo necesario para perfeccionar en ella.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, CON OCASION DEL ACTO INAUGURAL DE LA SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE AUTOGESTION Y PARTICIPACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, CELEBRADA EN LA MAÑANA DEL DIA 23 DE JUNIO DE 1980 EN LA SEDE DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)**

Publica la Nación el día de ayer una interesante y preocupante información proveniente del corresponsal de la UPI, señor Norberto Svarzman, quien comenta el informe que recientemente rindió el Doctor Carlos Martínez Sotomayor, Director para las Américas de la UNICEF sobre la situación de pobreza en que vive el 40 o/o de los hogares de Latinoamérica, el "Continente de la Esperanza", según calificativo de S. S. Juan Pablo II, en ocasión de su visita a México en 1979.

Y el informe que glosa el corresponsal de la UPI es más alarmante pues dice que del 40 o/o que vive en pobreza, la mitad vive en condición de indigencia lo cual repercute en el alto porcentaje de mortalidad infantil, que bajo otras condiciones podría disminuirse entre un 75 o/o y un 90 o/o.

Comenta el mismo informe que la pobreza es mayor en las zonas rurales, en donde el 62 o/o vive en condiciones de pobreza, cuando en las partes urbanas está sólo el 26 o/o, siendo ese un atractivo para las inmigraciones hacia los centros urbanos y la emigración del campo a la ciudad. Los vaticinios del Doctor Martínez Sotomayor de que a fines del presente siglo de los 51 millones de niños menores de 6 años que estarán en situación de pobreza, 31 millones, es decir, 61 o/o vivirán en el medio urbano y 20 millones, el 39 o/o en las zonas rurales, es altamente preocupante.

La mortalidad infantil es mayor obviamente bajo tales condiciones de pobreza, puesto que el 45 o/o de las familias bajo tal situación la tasa de mortalidad es superior al 10 o/o, en comparación con aquellos países en donde la proporción de familias pobres es de sólo 25 o/o y en los cuales la tasa de mortalidad infantil disminuye a 7 o/o. Se calcula que entre 70 y 90 o/o de las muertes de niños serían evitables, si se ex-

tendieran las facilidades de los servicios de salud y se superaran las barreras sociales que restringen el acceso de las familias pobres a los servicios establecidos y se mejorara la dieta nutricional que ha sufrido también un deterioro entre 1965 y 1976, como lo demuestran las cifras del INCAP para Centroamérica y Panamá, ya que el número de niños afectados por desnutrición en el Istmo, en grados II y III, aumentó de 24.9 a 33 o/o durante ese período.

Esta situación de pobreza repercute también en los bajos niveles de educación de los niños y como consecuencia de ello la educación básica ha tenido en América Latina un menor ritmo de crecimiento que la educación media y la superior, presentándose además en algunos países falta de aulas y de maestros que afectan particularmente a las clases menos pudientes, ya que muchos de los niños o jóvenes no concluyen el respectivo ciclo y deben ir a trabajar a temprana edad sin tener la preparación para ello, y creando un problema a otros estratos de la población laboral.

El habitat también afecta a las familias y a los niños por sus condiciones de insalubridad, por falta de agua potable y por las precarias condiciones de eliminación de aguas servidas y de desechos.

Costa Rica ha venido luchando desde hace muchos años para superar esa situación y ha logrado grandes avances en comparación con otros países hermanos menos favorecidos, y sin embargo, nuestro Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", indica con gran franqueza los problemas socio-económicos que nos afectan y la alta proporción de la población que vive en estado de pobreza, y de pobreza extrema y que ha merecido la mayor prioridad de superación por parte del Gobierno del Presidente Carazo, cuya idea fuerza es la promoción humana como parte del proceso de desarrollo integral que se ha propiciado y que se busca todos los días de parte de todos los funcionarios públicos. Y la erradicación del paternalismo estatal sustituyéndolo por un proceso dinámico de participación popular que haga actores y no espectadores del mismo a la mayoría de nuestra población.

Entre las muchas acciones que se han tomado a partir del 8 de mayo de 1978, inicio de la presente Administración del Presidente Carazo, han estado los programas de salud comunitaria, extendidos desde el hospital sin paredes de San Ramón, en la provincia de Alajuela, hasta la modernización de otros servicios básicos como los de agua potable, la

familia y el niño, el mejoramiento de las labores del Programa de Asignaciones Familiares, la electrificación rural, la regionalización de las actividades del Gobierno y de sus instituciones para que a través de las desconcentración de las mismas, pero organizadas y coordinadas políticamente a través de la relación sectorial, haya mayor eficacia y más eficiencia en todo el quehacer, para lo cual el marco de referencia ha sido un dinámico programa de reforma administrativa.

Dentro de ese mismo espíritu de dignificación del ser humano costarricense no podía estar ausente el apoyo a la idea de la autogestión y por ello, desde la misma Presidencia de la República, a través de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica que forma parte de su estructura orgánica y recibe directamente las orientaciones del señor Presidente de la República, como líder del proceso de planificación, se ha venido trabajando activamente en la concepción de un Proyecto de Ley de Empresas Asociativas de Autogestión, no sin algunas incomprendiones que nunca faltan de otros grupos de la sociedad que lo han visto como una competencia de otras formas también importantes y no repetitivas de lo que estamos aspirando que muy pronto sea una realidad.

En la parte de considerandos del Proyecto de Ley antes referido hemos indicado que "Tomando en cuenta la necesidad de incorporar activamente en el proceso de desarrollo nacional, a los sectores hasta ahora marginados de nuestra sociedad, la presente Ley busca crear una nueva alternativa de organización productiva para esos trabajadores, con la finalidad de contribuir efectivamente con el fortalecimiento de nuestra democracia, a través de la creación de mecanismos de participación para todos los costarricenses".

En este sentido, el concepto de empresa que se propone toma en cuenta, no sólo el aspecto referente a la contribución de estas organizaciones productivas al desarrollo económico del país, sino también, el desarrollo humano de sus miembros, que se logrará por medio de su participación en la gestión empresarial y en el disfrute de los beneficios de su trabajo.

En consecuencia, se ha visto la necesidad de ampliar el concepto de empresa desde su dimensión puramente económica simplemente orientado hacia la maximización y optimización de las ganancias mediante una racional combinación de los recursos disponibles, hacia el logro de

un equilibrio entre lo económico, lo social y lo político, acorde con el pensamiento del actual Gobierno.

Quiero dejar patente que ha sido el Viceministro de Planificación, Lic. Carlos Manuel Echeverría E., quien se ha dedicado en cuerpo, alma y corazón a convertir este Proyecto en una realidad.

Para Costa Rica, además del placer de tener a tan distinguidos visitantes y recibirlos como en casa propia, es muy significativa la oportunidad que tendremos de compartir criterios y de recabar vuestras experiencias, no para adoptarlas, sino para evaluarlas y ver qué podremos adaptar a nuestra propia idiosincracia democrática, social, económica y política.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, CON OCASION DEL ACTO DE  
CLAUSURA DE LA SEGUNDA CONFERENCIA INTER-  
NACIONAL SOBRE AUTOGESTION Y PARTICIPA-  
CION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, CELE-  
BRADA EN LA TARDE DEL DIA 27 DE JUNIO DE  
1980 EN LA SEDE DEL INSTITUTO INTERAME-  
RICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)**

Estamos llegando al final de una valiosa jornada de trabajo latinoamericano y del Caribe a través de la cual hemos intercambiado experiencias que, a no dudarlo, contribuirán a enriquecer el trabajo que realizamos en cada uno de nuestros países en el campo autogestionario.

Ha sido muy grato para Costa Rica que en este momento histórico, en el que pueblos hermanos tienen la oportunidad de encarar conscientemente la superación de sus problemas de miseria extrema y de falta de oportunidades de desarrollo personal, se le haya escogido como sede de este Segundo Congreso. Nos ha permitido además de honor de ser la sede, intercambiar criterios y experiencias autogestionarios.

Con mayor firmeza estamos ahora convencidos de que la autogestión brinda a los seres humanos marginados la oportunidad no sólo de aumentar su contribución a la producción nacional de bienes y servicios, sino de lograr a través de su participación total en la gestión empresarial y en la distribución de excedentes, el pleno desarrollo de sus potencialidades humanas. Se constituye así la autogestión en el medio adecuado para encauzar la participación popular de aquellos desposeídos, hacia una vida mejor, en la cual, en un marco de solidaridad humana y con el aporte del trabajo de cada uno, se logra vencer a la miseria y a la injusticia, y sustituirlas por una acción coadyuvante del logro del bien común.

Ha sido demostrado hasta la saciedad en diferentes latitudes y longitudes del Mundo que el Estado paternalista, por más esfuerzos que haga, es incapaz de erradicar esos males del subdesarrollo integral, y que sólo a través de la participación popular y de la toma de conciencia por

cada ser humano; de sus capacidades físicas, intelectuales y espirituales, se puede lograr la erradicación permanente de esos males endémicos que ocasionan la ausencia de esfuerzo propio, la conversión del trabajo en un medio de perfección de cada uno de nosotros, de los demás y de la sociedad en la que estamos inmersos.

Costa Rica, país libre, democrático y pacífico, está decidido a lograr la solución de sus problemas sociales no a través de un proceso revolucionario violento, sino por una evolución acelerada que permita a todos los sectores productivos del país acoplarse adecuadamente a esa transformación. Mediante un proceso operativo e indicativo de planificación y de una asignación y utilización mejor de los recursos nacionales, se logrará consolidar la base económica y estructural que facilite el concurso de todos los costarricenses en la solución de los problemas nacionales. Hemos venido desarrollando -en colaboración directa con las comunidades, en forma pacífica y consecuente con los valores nacionales y con nuestra idiosincracia- las estructuras necesarias que están ya permitiendo que el Estado tenga un carácter subsidiario, que deja a esas comunidades ser las gestoras de su propio destino.

Señores Delegados y Asistentes a este Segundo Congreso. Creemos importante llamar la atención sobre la necesidad de que en cada país se busquen modelos de participación autóctonos, consecuentes con sus realidades, posibilidades y aspiraciones nacionales, y no, como ya lo advirtiera en su discurso inaugural el señor Presidente de la República, Licenciado Rodrigo Carazo, con modelos importados, ajenos a esas realidades, posibilidades y aspiraciones, que muchas veces impiden a los países receptores salir de su estado de postración. Más bien esos modelos de desarrollo y de pseudodemocracia importados, no aptos e implantados casi forzosamente, pueden terminar siendo atentados, tanto contra la autogestión comunitaria, como de la autogestión a la que cada nación verdaderamente libre y soberana, aspira. Sepamos, autogestionarios de América Latina y del Caribe, encontrar la senda adecuada que nos permita lograr los altos ideales que la autogestión conlleva, pero no a través de juegos dialécticos que sólo desilusión y frustración dejan cuando desaparece el resplandor de las palabras, sino por medio de pasos firmes y comedidos del trabajo asociado, productivo y sobre todo solidario, que permita a Latinoamérica y al Caribe convertirse en el próspero "Continente de la Esperanza" a que todos aspiramos.

tendrán efectos positivos en el mediano plazo y que contribuirán a atenuar las presiones sobre el déficit de la balanza comercial de Costa Rica.

Tales acciones se refieren a la ejecución de un Programa vigoroso de promoción de exportaciones, orientado principalmente a fomentar la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales hacia nuevos mercados.

Se considera que dicho Programa debe contemplar el apoyo y promoción de aquellas empresas agropecuarias y agroindustriales, que reúnan los objetivos de la política agropecuaria e industrial. Entre los objetivos que se exige para la promoción de tales empresas, se citan:

1. Mayor uso de recursos naturales y materias primas nacionales;
2. producción de artículos con alto valor agregado;
3. contribución a la integración del proceso productivo industrial y agroindustrial;
4. uso de tecnología eficiente y adecuada al proceso productivo agrícola e industrial;
5. alta generación de empleo;
6. fomento de exportaciones de productos no tradicionales para contribuir a la reducción del déficit de balanza de pagos y
7. contribución a la desconcentración de las actividades industriales para la promoción del desarrollo económico y social regional.

Con base en los lineamientos anteriores, el Programa considera como acciones básicas las siguientes: adopción de convenios bilaterales; apoyo a la formulación y ejecución de proyectos; apoyo a la concesión del certificado de incremento de las exportaciones; fortalecimiento y creación de oficinas de comercio exterior, como mecanismos muy importantes para la apertura de nuevos mercados y creación de consorcios de exportación, que en una primera etapa deberá coordinar y dirigir el CENPRO y en una segunda, deberán transformarse en empresas de autogestión, cooperativas o cualquier otra forma que facilite su ope-

ración. En materia de coordinación interinstitucional, objetivo muy importante para el Seminario, es necesario dar a conocer a ustedes los esfuerzos iniciados por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica bajo mi actual responsabilidad, para la identificación de mecanismos de coordinación entre los Ministerios, Instituciones Descentralizadas y otros Organismos del Sector Público.

Dentro del espíritu del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" se ha promocionado la sectorialización y regionalización del Sector Público, como instrumentos fundamentales de coordinación entre las instituciones públicas. Con base en el decreto del Subsistema de Planificación Sectorial, se han creado hasta la fecha ocho sectores y un subsector.

El Sector de Economía, Industria y Comercio, fue creado en enero de 1980. Su órgano político decisorio es el Consejo Nacional Sectorial de Economía, Industria y Comercio; Consejo que reúne a los Ministros y Presidentes Ejecutivos de las instituciones involucradas en el Sector, garantizando de esta forma la coordinación interinstitucional para la formulación y definición de la política económica y social del Sector, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

En consecuencia, la formulación y aprobación de las medidas de política para la promoción de las exportaciones es responsabilidad del Consejo Nacional Sectorial de Economía, Industria y Comercio.

Debo citar además, que en la actualidad, hemos elaborado conjuntamente con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y con el Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones, un proyecto de decreto para la creación del Subsector de Comercio Exterior y Promoción de Inversiones.

De esta forma, se establecería un nuevo instrumento de coordinación a nivel subsectorial, dándole un trato especial a todo lo relacionado con el comercio exterior y la promoción de inversiones, dada la gran importancia que debe tener la formulación y adopción de políticas para el desarrollo del subsector, así como, para la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo de las Exportaciones.

Como parte de los esfuerzos de coordinación de nuestra Oficina para el desarrollo de las exportaciones, debo señalar además de la creación y perfeccionamiento de los instrumentos para la coordinación interinstitucional, el apoyo y colaboración facilitada por esta Oficina, para la reelaboración del Programa Nacional de Desarrollo de las Exportaciones (PRONADEX), el cual fue preparado por una Comisión Técnica nombrada por el Consejo Nacional Sectorial. Dicho programa consideramos que es un instrumento básico para el fomento de nuestras exportaciones agrícolas y especialmente agroindustriales.

Refiriéndome a las labores de este Seminario, considero que ha sido muy positivo para Costa Rica y para los demás países del Istmo Centroamericano, así como para la República Dominicana, la realización del mismo.

Creo que la labor de evaluación de los instrumentos de coordinación interinstitucional y los de promoción de exportaciones, debe merecer una atención prioritaria, debiendo por consiguiente definirse como una acción básica y permanente en todos los países.

Los resultados de las experiencias de México, Europa y España así como las consideraciones de la Organización de los Estados Americanos en materia de coordinación institucional para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, resultados relativos particularmente a la definición, reajuste y experiencias de la ejecución de los instrumentos de la política de promoción de exportaciones, en esas Naciones, así como aquellas soluciones que han identificado para la solución parcial o quizás definitiva de los variados problemas que encuentra la toma de decisiones de los gobiernos, para la promoción de las exportaciones no tradicionales, sin duda debemos considerarlos como un insumo básico para nosotros, los países del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana.

Lo califico como un insumo porque estoy convencido de que debemos procurar la incorporación de aquellos resultados positivos de las iniciativas adoptadas por México, España y Europa, en la definición de nuestros programas, proyectos, medidas y acciones de la política de desarrollo de las exportaciones no tradicionales. La participación de las experiencias de esas naciones, concretamente en materia de coordinación interinstitucional para el financiamiento, la identificación o reajuste de los incentivos fiscales, el ajuste de los mecanismos cambiarios, y

por último en las medidas para la promoción comercial, indudablemente procurará la elaboración más adecuada de la política de promoción de exportaciones no tradicionales, de los países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana. Por lo anterior, creo que el replanteamiento de la política, incorporando en la medida de lo posible los resultados alcanzados por esas naciones y los acuerdos de este Seminario, contribuirán al mejor diseño y al éxito de las medidas de política que nosotros adoptemos y por ende a satisfacer el objetivo fundamental de lograr un crecimiento dinámico y sostenido de nuestras exportaciones, en especial aquéllas no tradicionales, con lo cual se avanza en forma paulatina y permanente hacia la corrección del creciente déficit de las balanzas comerciales de los países de la subregión centroamericana y de la República Dominicana.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, CON MOTIVO DEL ACTO INAUGURAL DEL SEMINARIO SOBRE "PREINVERSION Y  
CONSULTORIA"**

**25 de agosto de 1980**

Todo el proceso de planificación en general, y la programación de las inversiones en particular, debe sustentarse en proyectos debidamente concebidos para dar cumplimiento a los objetivos y políticas de desarrollo. El proceso de preinversión resulta ser, entonces, un valioso instrumento que permite concretar en programas y proyectos específicos, los planes y las políticas de desarrollo definidas dentro del ámbito global, regional y sectorial del país.

Las actividades de preinversión han nacido entre otras cosas como una sentida necesidad de favorecer la acción encaminada al financiamiento y a la elaboración de los estudios de los proyectos de alta prioridad que demanda el desarrollo, cada vez más complejo de nuestros países.

La creación del Fondo de Preinversión de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) fue el producto de importantes cambios en la organización y funciones de la OFIPLAN y del resto de los organismos del sector público integrados al Sistema Nacional de Planificación de acuerdo con la Ley No. 5525 de Planificación Nacional.

Por otra parte, la promulgación del Decreto No. 5411 de diciembre de 1975 que establece el subsistema nacional de inversiones públicas, como parte del Sistema Nacional de Planificación, y más recientemente, la puesta en marcha del programa de reforma administrativa que involucra los aspectos de regionalización y sectorialización nacionales son importantes exponentes del cambio que se ha producido en el mejoramiento del proceso inversionista del Estado Costarricense. Además se han desarrollado importantes acciones tendientes a otorgar un apoyo efectivo y fomento de las inversiones privadas en actividades consideradas como estratégicas. Entre estas acciones cabe mencionar la creación de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial en campos tales como: vivienda y asentamientos humanos, trabajo y seguridad social, sector agropecuario y de recursos naturales renovables, salud y economía, industria y comercio.

La necesidad de organizarnos y fortalecer la vigencia del esquema de Planificación Integral nos ha llevado a implantar nuevos mecanismos, y fortalecer los existentes, para lograr una capacidad regional sectorial e institucional más adecuada no sólo en materia de coordinación, sino también en lo relativo a la identificación, formulación, evaluación y financiamiento de los proyectos. En este sentido estamos procurando también ser cada vez más exigentes en lo que respecta a la fase de gestación de los proyectos, tanto en cuanto a la elaboración de los términos de referencia, como a la contratación de consultores o firmas consultoras que tendrán a su cargo tal actividad, de manera que se logre un mejoramiento sustancial en la calidad de los estudios, lo cual incidirá favorablemente en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y en los programas de gobierno.

Con el fin de hacer frente a los diversos problemas que enfrenta el sector público en estas materias, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, conjuntamente con los programas de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Centro de Información en Preinversión para América Latina y el Caribe (CIP), ha diseñado y ejecutado acciones encaminadas al fortalecimiento tanto del subsistema nacional de inversiones públicas como de los mecanismos de preinversión en sus aspectos operativos.

El Seminario que se inicia esta mañana sobre "Preinversión y Consultoría", forma parte de las medidas de adiestramiento de recursos humanos, encaminadas a fortalecer también la capacidad de las instituciones públicas en la elaboración de términos de referencia y contratación de estudios de preinversión.

Mucho agradezco vuestra presencia y participación en este seminario, y os deseo muchos éxitos en las labores que emprendereis a partir del día de hoy.

San José, 25 de agosto de 1980

## I. INTRODUCCION

En el Programa de Gobierno del Partido Unidad, que llevó al Poder al Presidente de Costa Rica, Licenciado Rodrigo Carazo, se indica que la "... democracia fundada en el respeto a la dignidad de la persona humana y en la participación popular /debe ser la base para/ la elaboración y ejecución de las decisiones políticas, sociales, económicas y culturales.

Nuestra democracia debe fundamentarse en la cooperación solidaria de todos los costarricenses. Esto implica la aceptación de una responsabilidad compartida. Todos y cada uno de los sectores de la población deber ser sujetos participantes que contribuyan, en razón de sus capacidades a los logros de la tarea común.

Defendemos el derecho del pueblo de participar responsablemente en la obra de construir al país, y rechazamos los paternalismos sea cual fuere la forma que éstos adopten.

Debe haber participación popular en la toma de decisiones que puede afectar el destino de los costarricenses, de tal manera que se tengan en cuenta las necesidades, aspiraciones y responsabilidades de todos; y éste será el principal instrumento de progreso individual y social...

La democracia que deseamos alcanzar es un sistema que tiene al pueblo mismo como su sujeto, como su autor responsable. No es meramente una democracia formal en la que no participa el pueblo, que se hace usurpando su nombre y con el pretexto de beneficiarlo, pues tal tipo de democracia llega a ser, como lo demuestra la realidad nacional, el predominio de un interés parcial sobre el interés general" (1).

---

\* Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Documento presentado al Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. México, D. F., del 8 al 10 de setiembre de 1980.

---

(1) Programa de Gobierno 1978-1982, Partido Unidad, 1977, pp. 16-17.

Con base en ese planteamiento ideopolítico la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República se abocó a partir del 8 de mayo de 1978 -día del cambio constitucional de Gobierno- a revisar el proceso de planificación, a fin de hacerlo consistente con aquél. Especialmente, se ha buscado como fortalecimiento el concepto sistémico de la planificación, con lo que se logran los siguientes propósitos:

1. Una estrecha vinculación, de carácter simbiótico entre los lineamientos políticos que constituyen la estrategia de la planificación y los aspectos técnicos, convertidos en las tácticas, procedimientos, instancias e instrumentos mediante los cuales los objetivos políticos adquieren vida a través de la acción y;
2. La participación de los niveles y ámbitos de decisión superior formal y jerarquizada, con las bases mismas de la sociedad, de manera que la planificación sea el resultado de un proceso de dos vías, de arriba hacia abajo y a la inversa, con lo cual los funcionarios políticos y los técnicos dan a conocer a las comunidades organizadas sus planteamientos, pero también escuchan los de éstas, que enriquecen así el diálogo democrático y además permiten que el mismo pueblo organizado participe ampliamente en la formulación de planes, programas y proyectos y en el seguimiento de cómo ellos se ejecutan o dejan de hacerlo.

Para el actual Gobierno la Planificación Nacional es consustancial a su concepto de democracia participativa y la planificación integral un instrumento político-técnico para posibilitar el logro de esos objetivos. Vale la pena destacar la definición de Promoción Humana como "... la acción de estimular a los seres humanos hacia el logro de todas sus expectativas. Es iniciar y adelantar lo que éstos hacen en la sociedad y en determinado campo de acción, es procurarles la consecución de sus objetivos en sus áreas de acción al permitirles que asciendan en logros concretos para la satisfacción de sus deseos y necesidades.

La Promoción Humana es una meta que debe realizarse cubriendo una serie de objetivos básicos en toda sociedad: integración, organización, coordinación, cooperación, de objetos y sujetos de especie diferente, para lograr metas de Promoción Humana en campos y situaciones diferentes. La Promoción Humana depende de esos objetivos elementales" (2).

Del análisis de las experiencias de organismos de planificación en América Latina, y de la misma teoría de planificación vigente, se colige la existencia de varios criterios para concebir y organizar un proceso y un sistema de planificación. No siempre hay claridad en la identificación de las fases, áreas o actividades del proceso de planificación, y por ello se observa con frecuencia una combinación de tareas centrales de planificación con otras complementarias o secundarias.

Del modelo político-técnico que se adopte, dependen la estructura organizativa y el proceso que se establezcan con el fin de alcanzar los objetivos definidos en los planes elaborados bajo dicho proceso.

El modelo de sistema de planificación nacional que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha adoptado, comprende todas las características que deben distinguir a la planificación que se desea para este país.

Sin embargo, los objetivos de cada gobierno de turno son los que recogen la filosofía del mismo y los que marcan el rumbo en el desarrollo de la labor gubernamental. Por tanto el objetivo fundamental del Gobierno de Costa Rica es la "... realización plena e integral del ser humano y la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo integral de la sociedad y de un sistema político orientado hacia el logro de una democracia más participativa, todo dentro del marco de los principios de responsabilidad, dignificación de la persona, participación popular y esfuerzo propio de cada costarricense" (3).

---

(2) Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Dirección General de Cultura (San José: Imprenta Nacional), Manual de Comités y Subcomités.

---

(3) OFIPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (San José: Imprenta Nacional), 1979, p. 115.

El logro de este objetivo fundamental se basa a su vez en la realización de los siguientes propósitos específicos:

- a. Propiciar el desarrollo integral de la persona y el mejoramiento de la comunidad;
- b. Respetar los derechos humanos individuales y familiares, así como la dignidad de la persona y el bienestar colectivo;
- c. Lograr el mejoramiento de los grupos marginados de nuestra sociedad;
- d. Promover la conformación de una estructura productiva autóctona;
- e. Promover la explotación racional de los recursos humanos y;
- f. Convertir al Estado en gestor y garante del bien común.

## **2. FILOSOFIA DEL MODELO**

### **2.1 Planificación democrática**

#### **2.1.1 La planificación como instrumento del cambio en una sociedad democrática en desarrollo**

El desarrollo es una meta que suscita consenso entre los miembros de una sociedad. Hay quienes se oponen a esta meta, argumentando que si se incrementan las contradicciones e injusticias en la sociedad será más fácil sustituir el sistema vigente por el que ellos propician. En el fondo, no se oponen al desarrollo sino que propician en forma dogmática que su sistema es el único adecuado para alcanzar el desarrollo.

El desarrollo es un proceso de cambio social global en procura de objetivos que se estiman deseables por la sociedad. Estos objetivos son normalmente articulados y difundidos, en una sociedad democrática, por los partidos políticos.

Cuando llega el momento de especificar los caminos del desarrollo en la democracia, surgen discrepancias acerca de cuáles son los medios más eficientes y cuáles los medios más legítimos para lograrlo. El que la mayoría concuerde en metas de desarrollo no significa que cualquier recurso para alcanzarlas sea aceptable moralmente. Se considera que algunos medios, por mucha eficiencia que puedan tener son inaplicables, porque comprometen las concepciones culturalmente establecidas sobre las libertades del hombre.

Ahora bien, dentro del campo de los instrumentos, la planificación tiene un lugar claro y aceptado, si bien dista mucho de poder aplicarse en su mejor forma. La planificación es en América Latina relativamente nueva, y en consecuencia ha encontrado algunas resistencias en su aplicación, en especial en ministerios de gobierno tradicionalmente fuertes, acostumbrados por décadas a participar en un proceso de toma de decisiones en que la planificación fuera de esos organismos, en coordinación con otros, no existía. Este suele ser el caso de los ministerios de hacienda, obras públicas, transportes, salud y educación.

El desarrollo planificado, en un sentido moderno, es una meta social que comprende cambios estructurales y cambios en la mentalidad de las personas. Cuando se trata de cambios estructurales

que afectan a instituciones económicas, políticas, etc., las resistencias provienen de los diferentes grupos de intereses de la sociedad. A pesar de la resistencia que pueda surgir en estos campos (resistencia que en cada caso es el poder político el encargado de medir), se trata de una planificación que hace ya largo tiempo dejó de causar temor. Se diseñan así diferentes programas de salud, desarrollo rural, crédito, distribución de la propiedad, etc., y la sociedad misma, en su vivir democrático, ha ido desarrollando modos aceptados para debatir, impulsar o combatir estos programas. Todos parecen aceptar lo inconveniente que puede llegar a ser el que se deje librado al azar el curso de la evolución social.

Para este tipo de planificación se han desarrollado técnicas y sistemas, métodos, modelos y parece ser que, cuanto más científica se hace la planificación y cuanto mayor es su capacidad predictiva, más es la confianza que puede generar, como instrumento, en la comunidad socio-política. El aumento de credibilidad para la planificación es muy claro, pero también es evidente, y cada vez con mayor fuerza, que sin un cambio de mentalidad la planificación no da resultados.

### **2.1.2 Cambios en la actitud del hombre: la promoción humana**

El cambio de mentalidad es preciso para el desarrollo, tanto como los cambios estructurales.

En efecto, muchas veces, cuando se propicia un ordenamiento institucional diferente, es necesario transformar en algún grado la mentalidad de las personas. El cambio de actitud aparece así como otro reto de la planificación, y aquí, aparte de ser un campo mucho más complejo, las posibilidades de acción quedan, en una democracia, mucho más limitadas que en una dictadura.

Transformar la mentalidad de un grupo es modificar actitudes individuales y colectivas de sus miembros, estimular un tipo de pensamiento. Es lograr que los individuos sean capaces de guiar su conducta por derroteros diferentes.

Cuando pensamos en conductas diferentes para alcanzar el desarrollo, estamos pensando en actitudes cuyo resultado sea alcanzar comportamientos funcionales, para un progreso más acelerado y una distribución más justa de los beneficios de ese progreso. Normalmente las actitudes nuevas que el planificador desea impulsar son de ra-

cionalidad, cooperación y creatividad. Cuando el subdesarrollo tiene como una de sus características sobresalientes la enorme desigualdad en el goce de los beneficios del crecimiento entre los miembros de la sociedad, es natural que el egoísmo aparezca como un obstáculo para el desarrollo deseado. Por otra parte, y muchas veces por las dificultades y los temores de enfrentarse a un egoísmo que suele identificarse con grupos poderosos de la sociedad, el Estado asume una serie de responsabilidades que terminan por afectar seriamente la creatividad en sectores importantes del conglomerado social.

El cambio de actitudes debe ser siempre paralelo con la modificación estructural que busca el planificador, pero no puede confiarse en que sea espontáneo. Precisamente porque ha de intentarse darle un rumbo funcional y determinado es que surgen los problemas.

Influir en la mente de las personas para modificar actitudes es delicado. Hay numerosas dificultades técnicas para lograr planificadamente ese cambio, y es además claro que no se trata de un problema que pueda ser encarado solo con incentivos. Lo que se persigue no son cambios transitorios, ni parciales, pues ellos más bien aumentan los desajustes.

Es imposible, en una democracia, pensar que este campo pueda ser abordado por un sistema de planificación en sí mismo. Aquí entramos en el juego de las ideologías y en el papel que desempeñan los partidos políticos. En la democracia será siempre indispensable respetar y si es posible ampliar las libertades, tanto individuales como sociales, por ser lo esencial al hombre y al sistema. De aquí emana el hecho de que la solidez y la cultura políticas de los diferentes partidos en una sociedad sea una consideración muy importante en la planificación. Se podría afirmar que, de no existir partidos políticos con objetivos conscientes de cambios conductuales en la sociedad, y con fuerza para inducirlos, la planificación estructural pasaría a ser casi decorativa.

## **2.2 Planificación Participativa**

El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", está basado en el señalamiento claro y en la jerarquización de los principales problemas que afectan al país. Es el reconocimiento de los problemas, y no la simple enunciación de objetivos o de buenos deseos, lo que da la base para la estrategia y el plan de acción a seguir. La estrategia del Plan, fundamentada en una filosofía de pro-

moción humana que concibe la función del Estado como una tarea subsidiaria y orientadora de la iniciativa privada, está a su vez dividida en dos grandes partes: una que incluye la planificación global y los grandes lineamientos de política económica, y otra que establece líneas de acción concretas por regiones territoriales y por sectores de actividad. Las prioridades así establecidas se reflejan en las políticas de financiamiento externo, cooperación técnica internacional, otorgamiento de prioridades para la formulación presupuestaria y reforma administrativa.

La planificación administrativa y la reforma administrativa se conciben así como actividades complementarias de la planificación y de la gestión del desarrollo, tendentes a racionalizar la transformación de estructuras, sistemas, procesos, procedimientos, aptitudes y actitudes, de acuerdo con las nuevas demandas que plantea la coyuntura nacional e internacional, dentro de un plan coherente de desarrollo integral.

En particular, se ha hecho hincapié en la introducción del concepto de "sistema" dentro de la Administración Pública, entendiendo a ésta como un subsistema dentro del sistema general de la sociedad. En la práctica, la organización sistémica de la Administración Pública permite unir las instancias de la planificación y de la gestión del desarrollo, abriéndose así nuevas posibilidades para la concreción y la correcta ejecución de los planes.

Como es de todos conocido el fin primordial de la planificación es organizar los recursos de que dispone un país, con el fin de que sean utilizados en forma tal que se maximice el nivel de logro en términos de los objetivos planteados en un momento dado. De lo anterior se deriva que la primera instancia en el proceso de planificación es la identificación y clasificación de esos objetivos. Una vez llevado a cabo esto, se procede a comparar lo que se quiere (objetivos) con lo que se tiene o sea con la situación actual, a fin de identificar la diferencia entre la realidad y lo que se quiere y los obstáculos que se presentan para pasar de la primera a la segunda. Identificados estos obstáculos se procede a organizar los recursos de que se dispone a fin de superar esos obstáculos y lograr los objetivos planteados. Esa organización de los recursos se lleva a cabo a través de la política económica y social de corto, mediano y largo plazos.

Esas diferentes instancias darán contenidos distintos para variadas situaciones espaciales y temporales. Esto es así porque los objetivos pueden cambiar, la realidad puede ser modificada y por tanto, los obstáculos pueden ser otros. Además los recursos con que se cuenta y que se deben organizar para el logro de los objetivos, también pueden ser distintos. Como resultado de lo anterior las políticas diseñadas cambiarán.

En un mismo país el gobierno en un período dado puede dar prioridad como objetivo al crecimiento del producto nacional y otro posterior, puede dar prioridad como objetivo, a la distribución del ingreso y aún otro, a la participación popular. Por supuesto estos diferentes objetivos implican diferentes obstáculos y diferente asignación de recursos para lograr esos objetivos.

Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (PND) permite identificar dos pilares básicos alrededor de los cuales se configura su diagnóstico y su estrategia. El primero tiene que ver con la estructura productiva de la economía nacional y el segundo tiene que ver con la participación de los costarricenses en el proceso de desarrollo. Así, los aspectos que tradicionalmente se incluyen dentro de la definición de desarrollo en el contexto histórico latinoamericano o sea, lo económico y lo social, se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través de un análisis y una estrategia relacionada, por una parte, con la estructura de la economía y por la otra, con la participación de los individuos en la vida nacional.

En relación al primer aspecto, en otros países, y en el nuestro, en períodos anteriores, el componente económico del desarrollo se ha enfocado en algunas circunstancias de tal forma que los diagnósticos y las estrategias tienden a preocuparse por el aspecto cuantitativo del producto nacional. Así, el interés fundamental se centra en la tasa de crecimiento de ese producto. Si bien este es un aspecto importante del PND, en el mismo se considera que la tasa de crecimiento es una variable que depende esencialmente de la estructura de la economía. Problemas tales como el déficit en el intercambio de mercancías con el exterior, el endeudamiento externo, la inflación, el desempleo, el déficit fiscal, la concentración geográfica de la actividad económica, el deterioro en la distribución del ingreso, etc., están íntimamente ligados a la importancia relativa de diferentes sectores y actividades dentro de la economía, o sea, a la estructura económica.

En el Contexto del Plan se hace, en forma bastante detallada, una explicación de la vinculación que existe entre la forma en que se ha estructurado lo económico en las últimas décadas y los problemas más importantes a que se enfrenta el país. Además, se demuestra que esa estructura presenta obstáculos serios, si se quiere lograr una tasa de crecimiento del producto más acelerada, debido principalmente a los problemas mencionados antes.

De ahí que la Estrategia del Plan concentre gran parte de su atención en lineamientos, medidas e instrumentos que permitan modificar paulatinamente esa estructura. Sin ir al detalle, lo que la Estrategia persigue es estructurar una base productiva nacional en la que se incremente el valor agregado; se incremente la utilización de recursos humanos, materiales, culturales, nacionales; se fortalezca el sector agropecuario y el agroindustrial; se diversifique en cuanto al número de productos generados y exportados y se incremente el grado de procesamiento de los productos. En fin, la Estrategia propone que los esfuerzos intelectuales, académicos, empresariales y burocráticos del país, se dediquen al fortalecimiento del agro y de la agroindustria, como los bastiones sobre los cuales se sustentará el crecimiento económico de Costa Rica.

En relación al segundo aspecto incluido en la definición de desarrollo, lo social, éste tradicionalmente se ha enfocado de tal forma que los diagnósticos y estrategias de los planes tienden a preocuparse por la distribución de la riqueza nacional y tienen como objetivo fundamental el que se transfiera de los sectores de altos ingresos a los de bajos ingresos, por medios impositivos y a través de la dotación de servicios. Dentro de la filosofía que sustenta la Administración del Presidente Carazo, tal y como se estipula en el "Programa de Gobierno" y de la cual se nutre el PND, además de la distribución de la riqueza, se considera la promoción humana a través de la participación como el hilo conductor de la política social.

En el Contexto del Plan se lleva a cabo un análisis que permite concluir que "regalar" y "donar" los medios de vida para la subsistencia, corroe y deteriora las potencialidades humanas, al impedirseles a los individuos participar en la elaboración de esos medios de vida, o sea en la producción y en la actividad económica del país. Este paternalismo no conduce al verdadero desarrollo, el desarrollo humano, sino que más bien tiende a dar carácter de permanente a la situación de marginalidad de los grupos de bajos ingresos y se convierte, por esa razón, en factor

más bien deshumanizante. Por otra parte se reducen las posibilidades de la organización para la toma de decisiones, o sea la participación política; por cuanto si esos grupos ya disponen de los medios de vida, su motivación para esa participación se minimiza.

En esta forma los dos frentes principales del desarrollo humano se ven afectados negativamente, al impedirse la participación de los individuos en la producción y en el Gobierno; en lo económico y en lo político.

De ahí que la Estrategia del PND además de preocuparse por la distribución de la riqueza, dedique una atención prioritaria a la promoción humana a través de la participación. Así, la organización de las comunidades par la toma de decisiones y la "autodotación" de servicios y la autogestión como alternativa empresarial, juegan un papel fundamental en la política social, delineada en el Plan.

Se ha procurado así poner fin al tradicional divorcio entre la planificación socio-económica, el crecimiento institucional y la ejecución de programas y proyectos públicos.

Uno de los aspectos más interesantes que se ha encontrado en la ejecución del Plan de Reforma Administrativa, que está integrado al Plan Nacional de Desarrollo, es que no siempre es necesaria la transformación de leyes y reglamentos, aún en una democracia de respeto a la función legislativa como la nuestra, para poner en práctica políticas y programas de reforma de la Administración Pública.

De hecho, hasta el momento se ha procedido siempre por la vía del Decreto Ejecutivo, dentro del marco legal existente y sin violentar los intereses ni el estatuto político-administrativo de las instituciones del Gobierno Central, ni de las instituciones descentralizadas administrativamente.

### **2.3 El Proceso de Planificación Integral**

Se ha considerado que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral, es decir, articulada, coherente, sistemática y sistemáticamente. Se trata de racionalizar la labor estatal de formulación y ejecución de políticas económicas, sociales y administrativas.

El Estado costarricense ha venido creciendo en el pasado de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado sin planificación administrativa desde su Independencia hasta hace pocos años.

Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socio-económica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado.

La planificación debe proyectarse tanto en la dimensión cronológica como en las fases de su ámbito de aplicación. Es decir, que deben fijarse o adoptarse plazos que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos; asimismo, deben fijarse las fases de la planificación que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de especificidad que se desea en la formulación de la política y en la acción estatales.

La idea de "especificidad" de la política pública está relacionada con el contexto y con el ámbito de proyección y de detalle que se desea de la misma. No es igual la acción pública si se parte de una perspectiva puramente institucional, por ejemplo, en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios, o de fomento de industrias, que si se parte de una perspectiva de necesidades, potenciales y viabilidad nacionales, de índole global.

Entre ambas perspectivas de política pública, la global y la puramente institucional, hay varios contextos y ámbitos de desagregación y manifestación de los problemas a solucionar, como son el regional y el sectorial que, si son adecuadamente aprehendidos, definidos y organizados, permiten una labor de formulación y ejecución de política socio-económica más integral y armónica por parte del Estado.

Los ámbitos regional y sectorial aparecen así como instancias indispensables para la agregación y desagregación de la política pública, desde el ámbito global hasta el institucional, y viceversa.

Esto puede plantearse también como el grado de detalle que debe alcanzar la formulación de una política general y su ejecución concreta. Así, la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por una apreciación global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus

implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada que complementa y hace posible la ejecución de la política pública socio-económica: global, regional, sectorial e institucional.

En el corto, mediano y largo plazos, se debe dar una acción planificadora en el sentido de definir la política pública económica y social en sus aspectos globales, y desagregarla en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado de contenido y de detalle diferente, así como también una perspectiva técnica, política y de gestión, complementarias pero distintas entre sí; concibiendo así la totalidad de estas fases como un proceso integrado y coherente, que permite llegar a la acción institucional desde una formulación global de objetivos y estrategias de política pública.

Para alcanzar tales objetivos globales, ha sido necesario llegar a definiciones adicionales de objetivos, funciones, estrategias, prioridades, acciones, etc., en todas las fases del proceso de planificación. Esto es lo que justifica la formulación de una política socio-económica global, así como de políticas regionales integradas, sectoriales e institucionales, pues esta tarea de formulación e integración de los aspectos globales de política en todos estos órdenes y fases, ha permitido la elaboración del respectivo Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"; éste constituye la formulación más amplia e integral de lo que se desea para el país en cuanto a desarrollo se refiere. Dicho Plan, pues es algo más que una simple agregación del contenido de planes regionales, sectoriales e institucionales.

De esto se desprende que cada fase específica del proceso de planificación ha generado la formulación de planes y programas de desarrollo, con el grado de detalle y especificidad que su contexto demanda, en el ámbito regional, sectorial e institucional.

Así, la fase de planificación regional parte de los lineamientos globales y regionales nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" que ella misma ha contribuido a definir, y permite elaborar detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones; asimismo considera, dentro de tal

perspectiva regional de análisis, los aspectos más importantes, generales y orientadores en cuanto a programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región, sin entrar en el detalle del contenido de los mismos.

Por su lado, la fase de planificación sectorial parte de los lineamientos globales o generales, regionales y sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y en los mismos planes regionales, en cuanto a política sectorial, y elabora en detalle sobre las particularidades y prioridades de los sectores; asimismo considera los aspectos más importantes o globales en cuanto a programas y aportes de las instituciones de cada Sector, sin entrar en detalles de programación interna de éstas. Y en igual forma en cuanto atañe a instituciones.

Este proceso de planificación se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, perfectamente integrados, y dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero, como se dijo, derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo, y viceversa.

### **2.3.1 El Subsistema de Reforma Administrativa**

Se comenzó por establecer la creación del Subsistema de Reforma Administrativa, que tiene en sí mismo una estructura sistémica pero que a la vez está integrado al Sistema Nacional de Planificación. El centro del Subsistema de Reforma Administrativa está en el Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República, a través de la División de Reforma Administrativa.

Forman parte de dicho Subsistema todas las unidades de análisis y de reforma administrativa de las Instituciones del sector público.

El paso inmediato que siguió a la creación del Subsistema fue la promulgación, sobre la base de estudios y consultas previos, del Plan de Reforma Administrativa. Este Plan incluye como dos de sus elementos fundamentales la creación de los subsistemas de planificación y coordinación sectorial y de planificación y coordinación regional, además de acciones y programas en materia de creación de un sistema inte-

grado de administración de recursos humanos del sector público (que complementa y amplía nuestro régimen de Servicio Civil); acciones en el campo de la formulación y evaluación presupuestaria y de la contabilidad pública; en los campos, de importancia creciente, de la estadística y de la informática, etc. En total, son dieciséis los programas que incluye el Plan de Reforma Administrativa y en todos ellos se ha venido trabajando a partir del inicio del Gobierno del Presidente Carazo.

### **2.3.2 El Subsistema Sectorial**

La creación de un Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial es de vital importancia para la ejecución del Plan de Reforma Administrativa y para la puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo del Gobierno. Hasta hace poco, sin embargo, no existían en la práctica instancias de coordinación interinstitucional funcionales, aparte del Consejo de Gobierno y del Consejo Agropecuario Nacional. Se pretendía lograr algún grado de coordinación mediante representaciones en las juntas directivas de las instituciones descentralizadas administrativamente, pero se sabe que este mecanismo está lejos de satisfacer las necesidades de coordinación operativa que demandan la planificación y la administración pública modernas.

Como respuesta a este vacío de coordinación fue que se creó, mediante Decreto Ejecutivo, el Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial. Para diseñarse ese Subsistema, se ha usado el modelo de nuestro propio Consejo Agropecuario Nacional, y se complementa esta experiencia con el saber doctrinario acumulado, y también con experiencias que se ha tenido oportunidad de conocer de otros países.

### **2.3.3 El Subsistema Regional**

Los Subsistemas de Planificación y Coordinación Sectorial y de Planificación y Coordinación Regional son estrechamente complementarios. De hecho, se interpenetran hasta un grado tal que se hace imposible concebir el uno sin el otro.

El Subsistema de Planificación y Coordinación Regional, fue objeto de consultas exhaustivas, del mismo modo que lo fue el Decreto de creación del Subsistema de Planificación y Coordinación Sectorial, con el propósito de buscar un consenso de opinión, o al menos el apoyo del mayor número de criterios. Atendiendo a las caracte-

rísticas particulares de nuestro país, hemos determinado la existencia de cinco regiones, divididas a su vez en veintidós subregiones. En varias regiones y subregiones están funcionando ya consejos de desarrollo en los que están representadas las instituciones públicas con actividades descentradas, así como los sectores privados y comunales. Como se ve, el modelo tanto sectorial como regional es esencialmente participativo, y contribuye a una profundización de la experiencia democrática de la que se enorgullece Costa Rica. De hecho, cada consejo sectorial, subregional y regional, ya sea en el orden técnico o en el político-administrativo, representa un verdadero crisol en el que se combinan los diversos criterios que contribuyen a la consolidación de una democracia pluralista y progresista.

Otra experiencia interesante ha sido el esfuerzo realizado de coordinación interinstitucional a través de la creación de una División con tales propósitos, a partir de mayo de 1978 y de las acciones que se han tomado con Ministerios, entes autónomos, sistemas técnico-administrativos y municipales.

Por tanto, existe una integración de las acciones regionales y sectoriales mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran a los directores regionales de cada ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

### 3. PLANIFICACION OPERATIVA

#### 3.1 Planes Operativos Regionales (POR)

Los Planes Operativos Regionales (POR) son los planes de corto plazo que se realizan cada año para alcanzar los objetivos regionales y subregionales de mediano y largo plazos. Para la elaboración de la propuesta se ha tomado como punto de partida el Sistema de Planificación Integral adoptado por OFIPLAN ya mencionado.

Los Planes Operativos Regionales están basados en el siguiente concepto:

“Una vez definido el marco global o macro-socioeconómico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de política. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global, se deben desagregar en lineamientos, objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un período histórico” (4).

Como se ha indicado anteriormente, identificada y planteada la proyección regional de la política económica y social, es necesario incurrir en la fase de la Planificación Sectorial, la cual obliga a especificar aún más la política regional, pero ahora en términos del papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir agrupadas en sectores de actividad gubernativa.

A lo largo de todo el proceso de planificación aquí expuesto está implícito el papel activo de los Consejos de Desarrollo y de los Coordinadores de los mismos. Los Consejos de Desarrollo y Coordinación Subregionales y Regionales, sirven de órganos de comunicación y retroalimentación para lograr una amplia comprensión de la problemáti-

---

(4) OFIPLAN, División de Reforma Administrativa “El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica”, pág. 11, párrafo tercero, setiembre de 1978.

ca regional y también de órganos de consulta, revisión y control de lo que OFIPLAN aspira para la correspondiente subregión y región. Esto se sustenta en la filosofía de la participación popular y en el Decreto Ejecutivo No. 10157-P-OP, que crea el Subsistema de Planificación Regional y Urbana, el cual establece que los Consejos de Desarrollo y Coordinación deben elaborar un Plan Operativo Anual (Artículo 18, inciso d y Artículo 19, inciso c). Dicho Decreto establece, además que OFIPLAN debe contar con Secretarías de Planificación y Coordinación Subregional y Regional, que son el órgano asesor y la secretaría técnica de los Consejos Subregionales y Regionales de Desarrollo. (Artículo 23).

El esquema que en forma resumida se expone a continuación comprende las fases de análisis, planificación, ejecución, control y evaluación de los Planes Operativos Regionales.

#### Etapa I.

##### **Situación actual de la región**

Consiste en un diagnóstico regional. El enfoque de esta etapa es totalmente descriptivo, quedando el análisis para una etapa posterior. Con esta información se hace una comparación entre lo detectado en cada una de las regiones y subregiones, con el objeto de establecer prioridades por subregiones y regiones partiendo de una perspectiva nacional, enfocada o desagregada subregional y regionalmente. En forma paralela se identifican las oportunidades o limitaciones para el desarrollo que presenta cada subregión y región y se procede al análisis de la situación actual de la región.

#### Etapa II.

##### **Definición de Objetivos**

Una vez hecho el diagnóstico analítico regional, se somete a la prueba de congruencia con el análisis coyuntural que elabora la División de Planificación Global de OFIPLAN. Esta fase, denominada "Consideración del contexto global", comprende la desagregación regional del diagnóstico, los objetivos, las estrategias y los planes de acción

que esa División desarrolla. En base a este análisis y en la información derivada de la etapa anterior, la División de Planificación y Coordinación Regional de OFIPLAN, hace una proyección de la situación futura de cada subregión y región. Esta fase, obviamente, descansa en supuestos que pueden afectar la validez de los resultados, motivo por el cual se plantea con gran profundidad de análisis y detalle.

Etapa III.

#### **Estrategia**

Los objetivos establecidos en la etapa anterior son la fuente para la definición de políticas. Se definen dos niveles de políticas regionales:

Etapa IV.

#### **Difusión y Control**

a. **Difusión.** La difusión del "Plan Operativo Regional de Desarrollo" es básica para que los planteamientos regionales sean conocidos y adoptados como un marco orientador, tanto por las demás unidades de OFIPLAN (difusión interna), como por los sectores, las instituciones y la empresa privada (difusión externa);

b. **Control y Revisión.** Consiste en revisar el proceso de planificación operativa regional, partiendo de lo más fácil a lo más complejo (midiéndose el grado de complejidad por las posibles repercusiones del replantamiento). La revisión y el control se basan en una serie de cuestionarios, que deben llenarse en una forma secuencial, no pasándose al siguiente cuestionario hasta que se haya satisfecho el anterior. Esto evita las correcciones innecesarias e inconvenientes que podrían absorber grandes recursos.

### **3.2 Planes Anuales Operativos (PAO)**

Como se sabe, el proceso de planificación atraviesa por varias fases de las cuales, conforme se van superando, surgen productos de un grado cada vez mayor de especificidad. Así, como se ha dicho en varias oportunidades, los objetivos y la estrategia a seguir para alcanzarlos se plantean en un principio en términos globales, desagregándose luego regional y sectorialmente, para finalmente desembocar en el plano institucional.

En lo que se refiere al tiempo, los planes globales, regionales y sectoriales continen lineamientos de largo y mediano plazos. Así pues, en la última etapa del proceso se requiere que exista una vinculación entre estos planes y las acciones que se emprendan en el corto plazo. Tal relación concatenada se establece a través de la planificación anual operativa, la cual constituye el último eslabón del proceso y se lleva a cabo en términos más específicos, haciendo explícitas las políticas, los instrumentos y los recursos a utilizar en la consecución de los fines deseados.

Los Planes Anuales Operativos (PAO) pueden concebirse "... como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento socio-económico del país en el corto plazo, y se definen las metas del sector público y las orientaciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además, el Plan Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) / espacial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico" (5).

Mediante la planificación operativa se procura traducir los planes globales, regionales y sectoriales en acciones concretas a emprender en el corto plazo, esto es, en planes anuales operativos. Además, se tiende a racionalizar las decisiones de política socio-económica, a hacerlas compatibles y a darles coherencia, como un modo de lograr una instrumentación más eficaz en cuanto a sus resultados.

Para el logro de tales fines, básicamente se cuenta con tres tipos de instrumentos, a saber: a) política; b) planes y c) presupuestos.

#### **a. Políticas**

La definición de las políticas tendentes a motivar y a condicionar el comportamiento económico o social en determinado sentido, consiste en determinar los resultados o efectos que se

---

(5) A. Amado y Jorge Israel. "Algunas notas sobre Planes Operativos Anuales", ILPES. Documento presentado al II Seminario de Presupuesto. Lima, Perú, julio de 1972.

desean; en seleccionar los instrumentos a utilizar, así como el grado de intensidad con el cual éstos son usados.

Teniendo en cuenta que nuestro país es una economía mixta y que por lo tanto la actividad privada constituye la base productiva, la política económica es de vital importancia para orientar el comportamiento del sector privado y a su vez es la respuesta a los problemas coyunturales (de corto plazo).

#### **b. Planes**

Los planes que componen la totalidad de la planificación anual operativa son:

- i) El Plan Económico;
- ii) El Plan Operativo del Sector Público;
- iii) El Plan Operativo Monetario;
- iv) El Plan Operativo de Comercio Exterior;
- v) Los Planes Operativos Regionales;
- vi) Los Planes de Inversión y;
- vii) Los Planes Operativos Sectoriales.

Estos planes se complementan entre sí para cubrir los diferentes aspectos y niveles que conforman el universo de la planificación de corto plazo. Así pues, para efecto de regular el comportamiento de la economía en el corto plazo y determinar los requerimientos en cuanto a recursos se refiere, es necesario que se formulen y compatibilicen todos estos planes.

#### **c. Presupuestos**

Los presupuestos tienen como objeto prever las necesidades de recursos, indispensables para instrumentar los planes, así como sus posibles fuentes u orígenes.

Principalmente se requiere elaborar los siguientes presupuestos:

- i) De recursos financieros;

- ii) De recursos materiales
  - a. Materias primas e insumos;
  - b. Bienes de capital y;
- iii) De recursos humanos.

Los planes operativos sectoriales constituyen la base de los presupuestos, pues éstos se elaboran partiendo de los programas y actividades que se emprenden en los diferentes sectores.

### **3.3 Integración de los Planes Operativos Regionales y Sectoriales**

El conjunto de Objetivos Regionales Generales, Políticas Regionales y Planes Regionales conforma el Plan de Desarrollo Regional (PDR). Ese Plan de Desarrollo Regional se desagrega en el Plan Operativo Regional, que sirve a la División Sectorial para que elabore los planes anuales operativos de los sectores, los cuales, a su vez, se desagregan por subregiones y regiones, obteniéndose un Plan Operativo Sectorial para cada Región y Subregión. El “Plan Operativo Regional-Sectorial” (PORS), es un producto conjunto de la División Regional y de la División Sectorial y llena su cometido como resultado de la coordinación de ambas Divisiones. Es esta coordinación a lo largo de todas las etapas, lo que se logra en este proceso de integración de los Planes Operativos Regionales y los Planes Operativos Sectoriales.

#### 4. INSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION NACIONAL

La Ley de Planificación No. 5525 de mayo de 1974 sustituyó a la de 1963 y creó el Sistema de Planificación Nacional, y de su articulado se infiere la existencia de distintos órganos planificadores: la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República como órgano central del Sistema; las unidades regionales, sectoriales e institucionales de planificación; las unidades de análisis o planificación administrativa y los consejos de diverso tipo creados por Decreto Ejecutivo.

En la interpretación y propuesta que se ha elaborado por OFIPLAN lo anterior se replantea de la siguiente manera: a) existe una dirección política del Sistema, constituida por la Presidencia de la República, a través de los Despachos del Presidente y del Ministro de Planificación; b) hay un órgano central del Sistema de Planificación Nacional, constituido por OFIPLAN; c) se establecen tres Subsistemas básicos de Planificación, ya creados por Decreto Ejecutivo, así: **i) un Subsistema de Planificación Regional**, que tiene su coordinación política en un Consejo Nacional de Desarrollo Regional y por un órgano de apoyo para esa coordinación técnica constituido por OFIPLAN y sus secretarías regionales de planificación; un órgano de coordinación política y técnica en cada una de las cinco regiones constituido por el respectivo Consejo de Desarrollo Regional y en las 22 subregiones por Consejos Subregionales; y un nivel de participación institucional constituido por todas las agencias desconcentradas de las instituciones ministeriales y descentralizadas, por las Municipalidades en cada región y subregión y por asociaciones comunales y privadas; **ii) un Subsistema de Planificación Sectorial**, que tiene un nivel de dirección política constituido por la Presidencia de la República y por el Consejo de Gobierno; un nivel de coordinación constituido por OFIPLAN; un nivel de coordinación política en cada Sector constituido por el Ministro del Sector, por el respectivo Consejo Nacional Sectorial (el Ministro del Sector con los Presidentes Ejecutivos) y otros jefes de entes descentralizados del Sector, cuyas funciones son de coordinación de las políticas de cada uno de dichos sectores; una secretaría sectorial de planificación; las unidades institucionales de planificación de los organismos del Sector, y un Comité Intersectorial de coordinación técnica; **iii) un Subsistema de Reforma Administrativa**, que tiene su dirección política que es la Presidencia de la República, un nivel de coordinación político-técnica que es OFIPLAN; y unidades

regionales, sectoriales e institucionales de Reforma Administrativa (análisis y planificación administrativa), que actúan en apoyo de los respectivos Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo, Consejos Nacionales Sectoriales, y máximas autoridades administrativas de todos los organismos públicos.

El esquema organizativo del Sistema de Planificación se resume así:

- a) Dirección política del Sistema: la Presidencia de la República, y en lo que es de su competencia, el Consejo de Gobierno;
- b) Organo central y normativo de Planificación y de Coordinación Político-Técnica: OFIPLAN;
- c) Subsistemas básicos de planificación:
  - i) Un Subsistema de Planificación Regional y Subregional, coordinado por OFIPLAN;
  - ii) Un Subsistema de Planificación Sectorial, coordinado por OFIPLAN;
  - iii) Un Subsistema de Reforma Administrativa, coordinado por OFIPLAN.

Cada Subsistema tiene una determinada dirección política, limitada y supeditada a la vez a la dirección política del Sistema Integral ejercida por el Presidente de la República; tiene órganos de coordinación política y técnica en las regiones, en las subregiones y en los sectores y mecanismos especializados de planificación regional, subregional, sectorial y de reforma administrativa.

La principal característica de estos subsistemas es la de que no son niveles de ejecución, sino de análisis, de estudio, de interpretación y de desagregación de políticas gubernativas, vinculadas a OFIPLAN orgánicamente a través de la División respectiva, así como niveles que garantizan la ejecución de políticas, planes y programas.

Lo que técnica y organizativamente plantea la concepción, es la reorganización de los niveles de integración funcional o de funciones y de política, que coadyuvan con OFIPLAN en una labor de agregación y desagregación del proceso de elaboración y de ejecución de políticas que,

en última instancia, debe ser de aprobación de la dirección política superior del Sistema, en sus lineamientos básicos relativos a cada fase del proceso.

Se está en proceso de reorganizar los niveles de integración funcional o de funciones y de política, que coadyuvan con OFIPLAN. La política institucional es responsabilidad interna de cada Sector en particular, de tal suerte que en dicho nivel se realiza la asignación específica de funciones y actividades a cada Institución. OFIPLAN no dirige ni orienta las políticas institucionales, sino que colabora en la elaboración de los lineamientos de política para cada Sector, además de que por Ley y conveniencia debe preocuparse adicionalmente de la programación y control de las inversiones y de la compatibilización de la asistencia técnica internacional con el Plan Nacional de Desarrollo, 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", así como de la concesión de prioridades para el Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo con lineamientos del Presidente de la República y en concordancia con el Ministro de Hacienda y con el Banco Central de Costa Rica, lo cual se posibilita ahora en mejor forma con la existencia de la Autoridad Presupuestaria.

## **5. EXPERIENCIAS LOGRADAS EN COSTA RICA**

### **5.1 Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"**

El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", es el primer documento de esa naturaleza, como ya lo dijo el Presidente Carazo, que "es prólogo y no epílogo de gobierno", ya que fue confeccionado en el primer año de la actual Administración. En las anteriores el plan nacional de desarrollo se concluía y publicaba casi siempre al finalizar el período de gobierno con lo cual era un documento técnico pero sin aplicación práctica, y en más de una ocasión sin apoyo político superior.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" es el resultado del trabajo conjunto de todas las instituciones del sector público, y de una serie de consultas con el sector privado y laboral.

Representa la filosofía del actual Gobierno en cuanto se refiere a su ideo-política y a la planificación democrática y participativa. Ya

el Programa de Gobierno del Partido Unidad anunciaba como uno de sus pilares fundamentales, el fomento y desarrollo de la participación popular para alcanzar el bien común. Por supuesto, estos objetivos y premisas tendrían poca importancia si quedaran sólo en un programa de Gobierno. La razón es muy lógica: un programa de gobierno es una propuesta de un partido político que puede realizarse o no; todo depende de lo que decida el pueblo en los comicios electorales.

El Plan Nacional de Desarrollo es una publicación oficial que contiene lo que un Gobierno piensa hacer en el período que le corresponde actuar en ejercicio del poder. De esta manera observando el Programa de Gobierno del Partido Unidad y el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", se destaca la gran relación que hay en la filosofía de ambos, en los objetivos, en las metas y en los programas a realizar.

Se caracteriza el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", por proponer un modelo desarrollista diferente al que tradicionalmente había adoptado el país con marcadas connotaciones de paternalismo e intervención estatal. Ello debido a que los estudios que dieron como resultado el contexto socio-económico expuesto en ese Plan, concluyen que el modelo anterior se aplicaba a las circunstancias del momento histórico en que se adoptó. Pero las circunstancias han cambiado, y es la opinión de los actuales miembros del Poder Ejecutivo que el modelo agroexportador es el que más se adapta a las circunstancias reinantes en el país en estos momentos, ya que el país es agrícola por vocación y que es el sector agrícola, explotado de manera científica y racional, el bastión fundamental de la economía costarricense (sin descuidar la industria).

"La estrategia de desarrollo correspondiente al proyecto de integración subregional centroamericana se basa, esencialmente, en el modelo de sustitución de importaciones que muestra en la actualidad un paulatino y crítico agotamiento debido al tamaño y características del mercado, la inadecuada competitividad, la dependencia de insumos y tecnología extranjeros y la escasa capacidad de generación de empleo. Estos hechos señalan la necesidad de modificar sustancialmente la política de industrialización.

La nueva política pretende modificar sustancialmente la dependencia de materias primas, bienes de capital y tecnología extranjera,

aspectos que incluyen los problemas neurálgicos del proceso de industrialización" (6).

En cuanto a metodología y contenido el "... Plan Nacional de Desarrollo se divide básicamente en tres partes:

- a) Contexto Socioeconómico;
- b) Estrategia de Desarrollo y;
- c) Programas de la Estrategia de Desarrollo.

La primera parte contiene un análisis de los principales problemas que afectan a la sociedad costarricense. La segunda parte presenta los objetivos y las políticas generales necesarias para eliminar las restricciones que limitan nuestro crecimiento y lograr así una sociedad más igualitaria, que garantice la paz social en el presente y el futuro. La tercera está compuesta por veintinueve programas muy importantes y vinculados con/ la estrategia de desarrollo.

El método que se ha seguido para la elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" -y que se refleja en la estructura formal del documento- obedece al propósito de usar, como base de reflexión y de análisis la determinación de los principales problemas que impiden el desarrollo integral y armonioso de Costa Rica. Una vez determinados esos problemas, con información proveniente de todos los sectores y regiones, se procedió a la formulación del "Contexto", donde se hace un análisis de los elementos más importantes que configuran el sistema económico y social costarricense. Debe aclararse que no se trata de un análisis exhaustivo de todas las áreas del acontecer socio-económico del país. Se han seleccionado aquellas áreas que, dentro de los fines de un Plan Nacional de Desarrollo y dentro del carácter dinámico de la planificación, contribuyen en forma más clara a visualizar los problemas que se presentan para el logro de los objetivos expuestos en el Plan..."

---

(6) Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", 1979, p. 24.

“El mismo método utilizado para la estructuración del Plan Global se aplica en el análisis de cada uno de los programas propuestos. Así, éstos se han dividido en:

- a) Problemas;
- b) Contexto;
- c) Objetivos;
- d) Estrategia;
- e) Plan de Acción.

Estos conforman una estructura lógica y coherente que busca, en última instancia, superar los principales problemas existentes en cada sector de actividad.

Esos problemas específicos que juntos constituyen la tercera parte del documento, están a su vez ordenados según los distintos sectores de actividad a que se aplican. Así, se encontrará los que se han denominado programas básicos, como un modo de aludir a su carácter intersectorial, o sea que su impacto repercute en una amplia gama de actividades nacionales. Tal denominación no implica, por lo tanto, que sean menos básicos para el desarrollo nacional otros programas, como los del sector agropecuario, los del sector industrial y de infraestructura (transporte vial, telecomunicaciones), etc.

Todos los programas en conjunto buscan conformar una red interdependiente e interrelacionada, y por lo tanto su ejecución debe coordinarse cuidadosamente, dentro de los nuevos esquemas de ordenamiento regional y sectorial, y contando con la participación activa de todas las instituciones públicas y de los cuerpos sociales intermedios. Se espera que la toma de conciencia, por parte de todas las comunidades e instituciones, sobre los problemas y necesidades de solución que presentan en este Plan, genere el apoyo decidido para las acciones que se requiere tomar”.

## **5.2 Otras Experiencias**

Se han logrado consolidar todas las experiencias satisfactorias que ha tenido OFIPLAN desde su fundación en 1963 y además se han introducido a partir de mayo de 1978 algunas innovaciones,

como por ejemplo, el pasar de la fase de planes administrativos a su ejecución a través del proceso de reforma administrativa; haber generalizado a nueve sectores la coordinación política de Gobierno, a través de la constitución de los respectivos Consejos Nacionales Sectoriales y de sus respectivas Secretarías Ejecutivas y la constitución del Consejo Técnico Sectorial, que en su respectivo ámbito de acción es el ente de coherencia técnica. Con anterioridad a mayo de 1978 existía solamente un Consejo Nacional Sectorial que era el de Agricultura y Ganadería y dos secretarías ejecutivas: la de este mismo sector y la de Industrias. La mayor transformación de una vieja experiencia de cuarenta años (el inicio del Consejo Agropecuario Nacional en 1940) está permitiendo además de la coordinación de políticas y la ejecución de directrices, la elaboración del primer presupuesto consolidado del Sector Público para 1981.

También ha sido muy significativo el esfuerzo de concepción y de ejecución del proceso de planificación regional que ha permitido consolidar algunas de las experiencias que se habrán venido teniendo desde 1972, año en que se hizo el primer intento de organización de un Consejo Regional en el país.

Pero aunque las experiencias puedan parecer similares a las de otros países, o épocas, por tener el mismo nombre, los conceptos son radicalmente diferentes puesto que, como ya se ha explicado anteriormente, la organización de los Consejos Subregionales y Regionales trasciende las actividades de carácter geográfico, al introducir relaciones de carácter institucional en el espacio, en el cual hay un proceso de desconcentración de actividades y de coordinación por sectores, con los mismos nueve sectores del esquema nacional.

Adicionalmente hay otro importante elemento nuevo: la participación de los funcionarios que representan a los organismos desconcentrados y a los grupos organizados de la comunidad tales como: sindicatos, grupos comunales y profesionales, asociaciones culturales, etc., todos los cuales constituyen, junto con los delegados municipales de las respectivas jurisdicciones, las asambleas generales subregionales. Una vez juramentadas, de acuerdo al mandato constitucional, ellas eligen -sin injerencia política del gobierno central o de los gobiernos locales- su propia junta directiva y escogen además a sus respectivos presidente y secretario.

La segunda fase del proceso será la organización de los cinco

consejos regionales, constituidos en la misma forma democrática, en un proceso que va desde la base hasta la cima. En ésta se encuentra el Consejo Nacional Regional que preside el Primer Mandatario e integrado además por seis miembros del Gabinete, por seis Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas y por el Presidente de la Liga de Municipalidades. La secretaría de este Consejo la desempeña el Director de la División de Planificación y Coordinación Regional y Urbana de OFIPLAN, quien a su vez preside el respectivo Comité Técnico, en el cual están representados los organismos más estrechamente vinculados con la regionalización.

Otra importante experiencia son los planes anuales operativos, los cuales ya se han mencionado con anterioridad (PAO) y los planes operativos regionales (POR) previstos para 1981-1982, como un primer ensayo y que servirán para fortalecer aún más el proceso de planificación integral de Costa Rica.

Finalmente es necesario mencionar las experiencias que se han tenido con la elaboración de un programa de desembolsos de endeudamiento externo, a los que se ha concedido prioridad desde el Despacho del señor Presidente de la República, con base en propuestas conjuntas de una comisión integrada por funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y de OFIPLAN; el plan de asistencia técnica internacional, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por OFIPLAN, con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" y, las autorizaciones para inversiones, también relacionadas con los mismos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Agradezco al Ilustrado Gobierno de México la deferencia que me ha otorgado al extenderme gentil invitación a participar en este Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, mediante el cual celebramos complacidamente el 50 Aniversario de la emisión de la Ley de Planificación Nacional de México. Es una excelente oportunidad, además, para compartir criterios y experiencias con un selecto grupo de funcionarios mexicanos y de los otros países, que también han sido honrados con la invitación que nos ha hecho el Excelentísimo señor Secretario de Programación y Presupuesto, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Cada vez que vengo a este querido México, recuerdo el hondo significado que ha tenido no sólo para este país sino para todas las naciones de la América Central, unidas en su historia, la convocatoria que hiciera en la madrugada del 16 de setiembre de 1810 el Cura de Guanajuato Miguel Hidalgo y Costella y que fue el inicio de la gesta libertaria.

El noble pueblo mexicano respondió con su propia sangre a los dos tercetos que habían aparecido una mañana en los muros de la capital y que decían:

“Abre los ojos pueblo mexicano y aprovecha ocasión tan oportuna. Amados compatriotas, en la mano, las libertades ha dispuesto la fortuna, si ahora no sacudís el yugo hispano miserables seréis sin duda alguna”.

Y la acción fue la respuesta de Hidalgo, de Allende y de otros caudillos, entre los cuales recordamos con especial a José María Morelos y Pavón, el humilde sacerdote continuador de la gesta libertaria de Hidalgo. Es señero el criterio de Morelos de que a falta de reyes, “... la soberanía reside únicamente en la Nación y ésta tiene derecho de darle el gobierno que le convenga” y que debía “... abolirse el régimen de castas y de tributos sobre los indios, repartirse mejor la riqueza, a fin de moderar la opulencia de los ricos y la indiferencia de los pobres y distribuir la tierra para distribuir los latifundios”. Este esclarecido pensamiento estuvo posteriormente complementado por Mariano Otero cuando afirmó que “... el mismo día que acabó la lucha de la independencia nacional comenzó la de la libertad pública”.

Esa libertad pública, al igual que en muchas de las otras naciones auténticamente democráticas, ha tenido que ser fecundada con la sangre del pueblo a través del devenir histórico. En el caso de México están inscritos en sus páginas gloriosas los nombres de Benito Juárez, Francisco I Madero, Emiliano Zapata, Doroteo Arango, Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas, entre otros.

Vale la pena también hacer hincapié en la importancia que tuvo en la década de 1930 la elaboración del Primer Plan Sectorial (1934-1940) a través del cual se estableció un “... programa de acción gubernamental dirigido a alcanzar objetivos definidos, cuya concreción se llevó en algunos campos tales como educación, agricultura, obras públicas y

construcciones, hasta desglosar metas y realizaciones específicas año por año" (7).

De él se ha dicho que aunque "... en otros aspectos de la actividad pública no pasó el Plan de señalar las líneas políticas generales constituyó el primer intento sistemático en racionalización de las tareas de Gobierno. Pese a sus varios defectos, orientó las acciones oficiales de tal manera que se obtuvo en ese período un avance muy significativo en muchos renglones" (8).

Ojalá que sean similares algún día las críticas que realicen otros cuando en el futuro analicen y comenten nuestras actuales labores de planificación, a las cuales he hecho anterior referencia sobre las concepciones y experiencias costarricenses.

---

(7) Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México 1976, Hechos, Apos. Tendencias. Departamento de Publicaciones 1976. Séptima Edición, p. 53.

---

(8) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., p. 254.

**EXPOSICION DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN EL IV CURSO MODULAR  
SOBRE ENERGIA**

**3 de setiembre de 1980**

**PLANIFICACION ENERGETICA NACIONAL**

Los problemas de la energía -ya analizados en forma detallada en las exposiciones que me han precedido- no se pueden abordar aisladamente: se deben enfocar dentro de un contexto integral, que analice las fuentes de abastecimiento, la producción, la comercialización, el consumo, y sobre todo, el marco institucional.

“La creciente dependencia de la estructura productiva nacional del petróleo y los altos aumentos de precios que se han ido estableciendo, planteaban la urgente necesidad de que el Estado se abocara a la creación y adecuación de una infraestructura técnica e institucional que permitiera el desarrollo de la exploración y explotación del petróleo y de otros recursos energéticos no renovables, así como el aprovechamiento máximo de los recursos energéticos renovables con que cuenta el país”  
1/

**Consideraciones Generales**

La revolución industrial inició lo que se podría llamar la “Edad de la Energía” 2/, al dar comienzo a la utilización de los productos del subsuelo en donde permanecían y aún existen los actuales recursos energéticos; el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio. Para convertir los fósiles prehistóricos en los actuales hidrocarburos se requirió la acción de la naturaleza por casi cien millones de años, y su sustitución demandaría por lo menos otros cien millones de años.

La disminución de estas fuentes de energía, principalmente la del petróleo, y el consiguiente incremento de su costo, ha llevado a la mayoría de los pueblos de la tierra y especialmente a los países en desarrollo, como el nuestro, a diagnosticar su sistema energético, y a presentar en forma reflexiva, estudiosa y sobre todo integral una estrategia a seguir, buscando la utilización óptima de esos recursos escasos, a la vez de promover otras fuentes consideradas no convencionales, en el menor tiempo posible.

Es a través de la planificación que se van a ordenar y a integrar las acciones públicas y privadas tendientes a resolver esos problemas.

La planificación como proceso administrativo, escogerá y realizará los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas, y así lograr los objetivos establecidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", resultado del trabajo conjunto de prácticamente todas las instituciones del sector público y de una serie de consultas al sector privado y al sector laboral, ha analizado y presentado un programa de desarrollo en este sector.

Este Programa de Energía identificó en primer lugar los problemas que el sector presenta, y que ya han sido mencionados, para luego analizarlos dentro del conjunto de circunstancias interrelacionadas que los provocan y condicionan; esto ha permitido que dichos problemas se comprendan mejor y ha permitido a la vez visualizar sus posibles soluciones. Este análisis nos indicó que:

- a) La tasa de crecimiento del consumo de energía pasó de un 6.3% en la década de 1960 a un 11.3% en la pasada década;
- b) Costa Rica es cada vez más dependiente del petróleo como fuente de energía primaria; en 1979 representó un 62.2% del

---

1/ Programa de Energía, Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

2/ Energía La Nueva Era.

consumo total, a diferencia de 1970, en que este porcentaje apenas llegó a un 44.6%;

- c) El consumo de energía eléctrica, apenas si creció de un 9.8% en 1970 a un 10.3% en 1978; y
- d) Las otras fuentes de energía más tradicionales, como son la leña y el carbón disminuyeron en su participación del consumo total de energía, de un 45% en 1970 a un 27.4% en 1978.

Así pues, considerando estos datos, en donde sobresale la creciente dependencia que del petróleo tiene nuestro país, y además, considerando que el requerimiento de energía seguirá aumentando conforme continúe el desarrollo socio-económico nacional, podemos decir que es fundamental que Costa Rica adopte, como ya lo está haciendo, una política agresiva para identificar y desarrollar nuevas fuentes de energía que a mediano y largo plazo comiencen a sustituir el petróleo. Al mismo tiempo, deben desarrollarse planes de expansión del potencial hidroeléctrico, así como programas tendentes a hacer un mejor y más racional uso de la energía, tanto de la importada como de la nacional.

Para el logro de lo anterior, el Gobierno de la República, a través de las instituciones pertenecientes al Sector de Energía, estableció objetivos de corto y de mediano plazos, entre los cuales se pueden citar:

Para el corto plazo:

- a) Hacer uso más racional de la energía y a la vez determinar medidas de ahorro del uso del petróleo, sin que ello afecte el desarrollo económico del país y;
- b) La identificación y evaluación del potencial hidrocarburífero y geotérmico nacional, tanto en lo que respecta a la explotación como a su comercialización.

Para el mediano plazo:

- a) Promover el uso intensivo de fuentes de energía convencionales nacionales (hidroelectricidad), así como acelerar su explotación.

- b) Desarrollar nuevas fuentes de energía, también nacionales como la geotermia, la energía biomásica, los esquistos bituminosos, etc. y finalmente,
- c) Fomentar la extracción del petróleo comercialmente explotable en el subsuelo costarricense.

Pues bien, para el logro de estos y otros objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" se adoptó una estrategia que en forma muy general busca:

- a) Consolidar una estructura institucional que oriente y coordine los planes, los programas y las actividades que las instituciones relacionadas con la energía, llevan a cabo. Para ello es básica, la realización de un Balance Energético Nacional y posteriormente el Plan Nacional de Energía;
- b) Establecer un programa de investigación y desarrollo en fuentes no convencionales de energía (geotérmica, solar, etc.) como parte del Plan Nacional de Energía;
- c) Fortalecer y mejorar el desarrollo tecnológico nacional, promoviendo el adiestramiento y capacitación de técnicos nacionales en lo que respecta a la cooperación tecnológica tanto regional, como interregional; y
- d) Establecer un Programa Nacional de Ahorro y uso más eficiente de la energía, tanto para el petróleo como para la hidroelectricidad.

Así pues, determinados los objetivos, varias fueron, las acciones que nos impusimos desarrollar entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

#### **PLAN DE ACCION:**

1. El Programa Energético del Istmo Centroamericano, con financiamiento de la OPEP y del PNUD, y con la invaluable colaboración del ICE y las otras instituciones del sector ha realizado el primer Balance Energético Nacional, información imprescindible para un Plan Energético Nacional.

En el Balance tenemos el conjunto de relaciones físicas y estructurales que ponen de manifiesto todos los mecanismos por los cuales la energía se produce, se transforma y se consume.

2. En diciembre del presente año, y con el marco del mismo Programa, el país en general, y el Sector Energía en particular, tendrá la versión preliminar del Plan Nacional de Energía. Este al ser compatible con el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", incluirá medidas para desarrollar fuentes energéticas existentes, investigaciones en nuevas fuentes, e identificará los programas, los proyectos y las actividades que ayudarán a cumplir los objetivos impuestos.
3. Con la creación del Sector Energía, por medio del Decreto No. 11145-E-OP del 13 de febrero de 1980, se ha establecido el marco institucional que orientará y coordinará en una forma sistémica las acciones que en el Sector Energía se estén llevando a cabo, racionalizando en esta forma la labor del Estado en este campo.

Es de mencionar la elaboración del Plan Anual Operativo del Sector, que desagrega los Planes Nacionales ya mencionados en actividades específicas a realizar en 1981, evaluando las realizaciones institucionales de 1980 en relación con las metas propuestas para este año y asignando nuevos objetivos para el siguiente, con lo cual el proceso de planificación adquiere coherencia y dinamismo.

Sin embargo, la consolidación del Sector Energía, como tal, estará supeditada a la labor cada vez más participativa de todos los entes públicos o privados, y en fin de todas aquellas personas que en una u otra forma estén involucradas a este Sector.

Los órganos que constituyen el Sector son:

- a) El Consejo Nacional Sectorial de Energía
  - b) La Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Energía; y
  - c) El Comité Técnico Sectorial de Energía
4. Se está estableciendo un programa de investigación en fuentes no convencionales de energía (geotermia, solar, etc.) con la participación y el apoyo de organismos internacionales, tales como PNUD y la

AID, en el cual sobresale la labor realizada por las instituciones de educación superior, como la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

5. Son ingentes los esfuerzos y los resultados que se están logrando en el adiestramiento de personal en investigación y desarrollo tecnológico. Al respecto, es de mencionar el fortalecimiento que este Gobierno le ha dado al CONICIT.
6. El Programa Nacional de Producción de Alcohol para Carburante, que se está integrando al desarrollo energético nacional en su totalidad, promete a corto plazo disminuir la dependencia de los hidrocarburos, especialmente de la gasolina, utilizando materia prima nacional y renovable.
7. La planificación y el desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional, realizados por el Instituto Costarricense de Electricidad, han permitido y permitirán a corto y a mediano plazos, independizar en primer lugar, totalmente nuestra producción de energía del petróleo; en segundo lugar, promover la sustitución de este hidrocarburo por electricidad en (portes, etc.); y en tercer lugar, intensificar la electrificación rural, promoviendo con ello un mejor y más rápido desarrollo de nuestras zonas más débiles, económica y socialmente.

Para lo anterior se ha previsto en el período del Plan, desarrollar proyectos tales como:

- a) El fortalecimiento y construcción de las Plantas Hidroeléctricas Ventanas-Garita en 80MW,
- b) Corobicí de 174 MW,
- c) Completar los estudios de factibilidad y de diseño del Proyecto Hidroeléctrico de Boruca de 760 MW, y
- d) Completar la I Etapa del Proyecto de Electrificación Rural, así como realizar la II Etapa del mismo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como es de todos conocido el fin primordial de la planificación, es organizar los recursos de que dispone un país, con el fin de que sean

utilizados en forma tal que se maximice el nivel de logro en términos de los objetivos planteados en un momento dado.

Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", permite identificar dos aspectos básicos desarrollados: uno es la estructura económica y otro es la participación popular en la vida nacional.

Así, lo que la estrategia del Plan establece es la estructuración de una base productiva nacional en la que se incremente el valor agregado, se incremente la utilización de los recursos humanos, materiales y culturales, fortaleciendo principalmente al sector agropecuario y agro-industrial. Además de estos objetivos se considera la promoción humana a través de la política social, considerando el paternalismo estatal, como un obstáculo al verdadero desarrollo humano y económico.

En esta Administración se ha concebido la planificación como un proceso indicativo de ordenamiento, de coordinación y de evaluación de la problemática socioeconómica nacional en lo general y en este caso, la problemática del Sector Energía en particular. Problemática que, en conjunto con los objetivos del Gobierno que preside el Lic. Rodrigo Carazo, ha permitido derivar el Programa de Energía, ya antes explicado y en cuya definición y elaboración han participado todos los funcionarios de decisión política, así como los funcionarios de OFIPLAN y de las instituciones públicas ministeriales y de entes autónomos que tienen responsabilidades de planificación.

Dentro del campo de los instrumentos, la planificación tiene un importante y definido lugar, aunque ello no significa que su aplicación pueda darse en forma total y absoluta. La planificación es en América Latina relativamente nueva, y consecuentemente ha encontrado resistencias en su aplicación, especialmente en ministerios o instituciones del gobierno considerados fuertes, acostumbrados por décadas a participar en un proceso de toma de decisiones en que no existía la planificación fuera de sus instituciones y en coordinación con otros.

Para terminar, solamente reitero que el desarrollo planificado requiere cambios tanto en las estructuras como en la mentalidad de las personas y que a pesar de la resistencia que pueda surgir todos parecen aceptar lo inconveniente que puede llegar a ser el que se deje librado al azar el curso de la evolución técnica, económica y social del país.

## **EL PAPEL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO**

**Ponencia presentada por el Licenciado Wilburg Jiménez Castro,  
Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económi-  
ca, a la VIII Conferencia de CALA (Canadian Association-Latin  
America and Carribbean), celebrada en Toronto, Canadá,  
del 5 al 7 de octubre de 1980.**

La Transferencia y el Desarrollo de Tecnología, como aspectos interrelacionados, revisten vital importancia para el desarrollo socio-económico de una nación.

El proceso de industrialización, sustitutivo de importaciones, que se ha llevado a cabo en el Istmo Centroamericano, en vez de disminuir la situación de dependencia de estos países, la ha acentuado adoptando una nueva modalidad: la dependencia tecnológica.

En la medida en que un país no cuente con una política que tienda a la evaluación, control y regulación de la transferencia de tecnología, ésta podrá realizarse en una forma no apropiada a los intereses nacionales, significando una elevada salida de divisas, por concepto de pagos al exterior, por asistencia técnica, servicios técnicos, regalías, etc.

La adquisición de tecnología mediante acuerdos de producción bajo licencia, al no estar estrictamente regulada, pone de manifiesto las imposiciones de los proveedores en cuanto a cláusulas restrictivas como limitación de áreas de venta, obligación de adquirir materias primas y maquinaria de fuentes predeterminadas, restricciones al desarrollo de labores de investigación, etc.

En otras palabras, el cambio técnico en la estructura productiva se ha nutrido de tecnología importada a través de licencias de uso de marcas y patentes, de importación de máquina y equipo, etc. generando un profundo desajuste entre la infraestructura científico-tecnológica y el sector productivo, al funcionar y desarrollarse éste sin recurrir a tecnologías locales.

La industria incorpora adelantos técnicos que no son producto de nuestro esfuerzo científico y tecnológico, sino de procesos de desarrollo foráneos en ese campo, agravando así el desarrollo tecnológico nacional.

La incorporación de tecnología diseñada en base a tamaños de mercado, patrones de consumo y escalas de producción de los países desarrollados, significa a menudo para economías como las nuestras, la incorporación de la fuerza de trabajo que es nuestro recurso más abundante y el relativo incremento en los costos del crecimiento económico, debido a los requerimientos técnicos y financieros de capital.

Los países en desarrollo han reconocido conscientes de la gravedad de la situación analizada, la necesidad de contar con una política científica y tecnológica para su progreso. Durante la última década, por ejemplo, los países latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos para definir políticas científicas y tecnológicas e incorporar esta variable en el proceso de planificación del desarrollo.

Costa Rica ha estado dentro de esta corriente regional, en cuanto se refiere a la incorporación de la ciencia y la tecnología al proceso de desarrollo. Dicha variable se ha incorporado en los últimos planes de desarrollo, alcanzando el mayor nivel de tratamiento en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", en donde se contemplan, de manera explícita y prioritaria, la ciencia y la tecnología entre los programas básicos para el desarrollo integral del país.

Infortunadamente, al hacer una evaluación de los resultados del tratamiento de la ciencia y la tecnología para el desarrollo, nos damos cuenta de que los éxitos obtenidos aún han sido pocos.

Entre otras razones que han dado lugar a dicha situación están:

- a) las fallas en los sistemas de formación de científicos y tecnólogos;
- b) el limitado apoyo a los programas de ciencia y tecnología;
- c) la ausencia de cabal aprovechamiento de la cooperación técnica internacional;

- d) la escasez de fondos para la promoción y generación de conocimientos científicos y tecnológicos;
- e) el inadecuado aprovechamiento de los recursos especialmente de los humanos calificados;
- f) la falta de vinculación de los entes generadores de conocimientos con la estructura productiva;
- g) los déficit marcados en el sistema de información científico-tecnológica;
- h) la falta de integración entre científicos y tecnólogos en actividades concretas.

Ante este cuadro que a grandes rasgos hemos descrito, los países en vías de desarrollo, hemos recibido con optimismo los resultados de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo realizada en agosto del año pasado en Viena y en la cual tuve el honor de ser Jefe de la Delegación de Costa Rica.

De esta Conferencia Internacional salió, como documento central, el llamado "Programa de Acción de Viena sobre la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo", el cual enuncia elementos indispensables para el logro de una política eficaz de ciencia y tecnología para los países en vías de desarrollo. Entre estos se destaca:

- a) la formulación de planes de ciencia y tecnología con el objetivo determinado de establecer metas para cada sector;
- b) la evaluación crítica de los recursos que puedan necesitarse como resultado de los programas intersectoriales coordinados;
- c) el estudio del progreso alcanzado en cada sector de ciencia y tecnología en cuanto a la evaluación de los recursos nacionales y al potencial de ciencia y tecnología disponible;
- d) la movilización de los recursos financiados para el desarrollo científico y tecnológico;
- e) el establecimiento de los mecanismos jurídicos, administrativos, fiscales e institucionales apropiados para llevar a cabo el proceso de desarrollo científico y tecnológico;

- f) el desarrollo de la capacidad administrativa en materia de investigación y desarrollo de tecnología en todas sus facetas;
- g) el establecimiento de una capacidad nacional para evaluar, seleccionar, adquirir y adaptar la tecnología y la experiencia extranjeras teniendo plenamente en cuenta las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales prevaletentes;
- h) el fomento de la demanda de actividades nacionales de investigación, tecnología y otros servicios de ciencia y tecnología en general;
- i) la difusión de la ciencia y tecnología;
- j) la educación y capacitación de los recursos humanos necesarios para formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la ciencia y la tecnología;
- k) el fomento de la investigación básica y aplicada;
- l) el apoyo a la base científica y tecnológica tradicional y perfeccionar al mismo tiempo los conocimientos para utilizarla plenamente en el proceso de desarrollo; y
- m) el aumento de los ingresos de las comunidades rurales mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología.

A esta enunciación básica de elementos a tomar en cuenta, con el fin de lograr que la ciencia y la tecnología coadyuven al proceso de desarrollo nacional, debemos agregar el hecho significativo de que de la Conferencia de Viena salió el acuerdo firme del bloque de países desarrollados, de comprometer sus esfuerzos en la cooperación con los países en vías de desarrollo.

Así es como el Plan de Acción de esa Conferencia declara que: "La cooperación internacional para el desarrollo en la esfera de la ciencia y la tecnología debe ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad creadora y de innovación y a estimular con ello su desarrollo científico y tecnológico autónomo. Ello exige introducir cambios fundamentales en las modalidades actuales de las relaciones internacionales en esta esfera, de manera que se amplíe sustancialmente la cooperación

internacional y aumenten así las oportunidades que los países en desarrollo tienen para desarrollar y fortalecer su capacidad científica y tecnológica en consonancia con las necesidades de cada país, y de acuerdo con su situación real y su visión del futuro, así como cambios en el proceso internacional de la transferencia de la tecnología de manera que esas transferencias aumenten y se faciliten considerablemente, en particular hacia los países en desarrollo, y que éstos tengan un acceso considerablemente mayor a la tecnología que necesitan, incluida la tecnología avanzada”

Nuestro Gobierno considera que si a la par de este cambio en el Nuevo Orden Económico Internacional, se continúa dentro del país impulsando la implementación de un verdadero programa científico y tecnológico, los resultados positivos se harán sentir en un corto y mediano plazos.

En el caso concreto de nuestro país, podemos afirmar que la causa principal que explica nuestros fracasos en esta esfera de la actividad humana, ha consistido en haberle dado a la ciencia y a la tecnología, una autonomía que no posee. Por ejemplo, a pesar de que existe un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) en Costa Rica, que promueve la generación de conocimientos científicos y tecnológicos, la estructura productiva se sigue nutriendo básicamente de tecnología extranjera, dado que se ha pretendido desarrollar una tecnología nacional sin ver la problemática científico-tecnológica desde una perspectiva integral.

Lo más importante es que, a diferencia de la gran mayoría de los países de la región, que adoptaron una política de regulación, control y evaluación de la transferencia de tecnología proveniente principalmente de los países desarrollados (cabe citar a los Registros Nacionales de Transferencia de Tecnología, las resoluciones 24 y 85 del Acuerdo de Cartagena, y otras formas), el Istmo Centroamericano ha tenido y sigue teniendo una política de promoción y fomento a la importación de tecnología extranjera sin ningún tipo de restricciones.

Por lo tanto, Costa Rica y el resto de los países centroamericanos no podrán llevar a cabo una política de desarrollo tecnológico, coherente con los objetivos del desarrollo integral si ésta no cuenta entre sus premisas básicas la modificación de las actuales formas y mecanismos de la transferencia de tecnologías. Debe superarse por lo tanto, un tipo de

industrialización que ha generado relativamente poca ocupación suficiente, que ha sido más competitiva que complementaria, ha constituido estructuras de mercado oligopólicas, ha acrecentado los problemas de estrangulamiento del sector externo y por último ha dado lugar a una dependencia tecnológica superior a la mayoría de los países de la Subregión, ya que muchas de las transacciones tecnológicas tienen lugar en un mercado cautivo, en un mercado intrafirma, donde proveedores y adquirientes no son más que establecimientos que pertenecen a una misma firma: las empresas transnacionales. Por los aspectos anteriores se busca la planificación integral de la ciencia y la tecnología, tomando en consideración la promoción y regulación, la generación de conocimientos, el desarrollo tecnológico, la información y los servicios técnicos.

En el tratamiento integral de la problemática se inscribe la resolución 4/80 de los Ministros y otros titulares de Planificación de Centroamérica tendente a regular el proceso de transferencia de tecnología.

Lo antes comentado implicará rectificar el proceso de industrialización, como condición necesaria para el desarrollo tecnológico nacional.

Ahora bien, para qué ha sido el desarrollo tecnológico mundial? Para algunos la respuesta a esta pregunta se inscribe en lo que indica el informe Brandt ante las Naciones Unidas: "Es una triste ironía que el traspaso más dinámico y rápido de maquinaria y tecnología altamente compleja desde los países ricos a los países pobres tenga por objetivo matar" (1), puesto que es muy rentable y extendido el negocio de los fabricantes y distribuidores de armamentos y de su órbita e influencia no escapan los países menos desarrollados del mundo, con la rara excepción de Costa Rica.

No faltan los pretextos para justificar la adquisición de armamentos tales como: tanques de un millón de dólares cada uno; aviones de caza a chorro de veinte millones de dólares; barcos de guerra de cientos de millones de dólares cada uno; gastos en ejércitos que demandan altísimos porcentajes de los presupuestos nacionales y que bajo el pretexto de instrumentos para preservar la soberanía nacional ante otros Estados que amenazan la paz del respectivo país, son medios de represión de

---

(1) Willy Brandt. El Informe Brandt ante las Naciones Unidas.

los derechos humanos internos y de la auténtica democracia; y a la par de esos enormes gastos hay miseria física y cultural; muchos espíritus subalimentados por la ignorancia y la injusticia; gente marginada de los derechos fundamentales de la salud, de la educación y del trabajo; gente que pasa hambre y carece de esperanza, en el Continente de la Esperanza que es América.

De allí la importancia que nuestro Presidente, el Licenciado Rodrigo Carazo, le ha concedido desde el inicio de su Administración al proyecto de creación y organización de la Universidad para la Paz que entre sus áreas de estudio incluye una relativa a la ciencia y la tecnología.

Será éste, un Centro Mundial en donde se debatan con absoluta amplitud, los enormes problemas que hoy aquejan a toda la humanidad consciente; los problemas de la carrera armamentista desenfrenada y los graves riesgos que ella conlleva.

Nuestro pequeño país impulsa con entusiasmo este Proyecto, convencido de que su realización constituirá un aporte al logro del bien máspreciado por los hombres de nuestro planeta: el disfrute pleno de la paz.

Por eso compartimos el criterio del ex-canciller Brandt de que "...debe crearse conciencia en la gente de la relación existente entre los problemas del desarrollo y del desarme".

El desarrollo, cuando se le comprende como un proceso integral, centrado en el ser humano, en su dignificación educativa, cultural, política, social, económica y moral, y no sólo en el crecimiento de tasas económicas, pone en evidencia el antagonismo de ese desarrollo con el armamentismo, que sustituye la razón por la fuerza.

Por lo anteriormente dicho, es que consideramos que la ciencia y la tecnología deben estar al servicio de la paz y no de la guerra, de un desarrollo auténtico y por ello integral, que a la par de los aspectos cuantitativos de la producción haga hincapié en los aspectos cualitativos de la distribución, pues su meta debe pasar de niveles subhumanos a niveles de dignidad humana en formas tangibles que superen frases líricas y anhelos y las conviertan en realizaciones concretas dentro de un Nuevo Orden Económico y Social Internacional.

Por último, destaco los problemas de la "... alta tecnología que amenaza con ignorar valores humanos y que tal vez la gente no sabe manejar adecuadamente... Las comunicaciones y la comprensión todavía no van de la mano. De hecho enfrentamos una situación en que las innovaciones tecnológicas y los cambios materiales en el Norte están más avanzados de lo que tiene conciencia la mayoría de las personas, mientras que en el Sur la conciencia y las aspiraciones de muchos parecen ir más allá de la realidad material" (2).

Tenemos un reto común en todos los países del mundo, incluyendo aquéllos que actualmente poseen abundantes recursos de hidrocarburos pero que no son renovables, puesto que en "... el campo crucial de la energía la humanidad aún se comporta como si todos los recursos -hasta ahora enormemente despilfarrados- fueran renovables. [Hemos realizado/ un saqueo de nuestro planeta sin tener en cuenta las generaciones venideras...]" (3).

Concluyo agradeciendo, en nombre de nuestro país Costa Rica y en el mío propio, la gentil invitación que nos han hecho los organizadores de la VIII Conferencia de la Canadian Association-Latin America and Caribbean, para participar en este importante foro y aprovecho para expresar nuestro deseo de que Canadá nos ayude en el proceso de desarrollo científico-tecnológico de Costa Rica, en el marco de nuestras necesidades y objetivos, a través de un mayor acercamiento entre las ya existentes buenas relaciones entre los dos países y Gobiernos.

Sólo con la ayuda subsidiaria de naciones como el Canadá y el esfuerzo propio, podrán ser superados los problemas por los que atravesamos, en beneficio de nuestras naciones.

---

(2) Ibidem, Informe Brandt.

---

(3) Ibidem, Informe Brandt.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL  
Y POLITICA ECONOMICA EN LA INAUGURACION DEL  
SEMINARIO REGIONAL SOBRE SISTEMAS DE  
CONTROL DE EJECUCION DE PROYECTOS  
REALIZADO EN EL INSTITUTO  
CENTROAMERICANO DE  
ADMINISTRACION  
PUBLICA (ICAP)**

**15 AL 17 DE OCTUBRE DE 1980**

Constituye para mí gran satisfacción poder participar en esta sesión inaugural del Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos.

Esta satisfacción no es tan solo por tratarse de una reunión que ha organizado una institución tan querida para mí, como lo es el ICAP, a la cual me vinculan muchos años de trabajo y profundos lazos de amistad con sus funcionarios, sino por el tema mismo objeto de esta reunión.

En efecto, la ejecución de proyectos y su financiamiento internacional adquieren cada día mayor relevancia en los intentos del mundo en desarrollo por alcanzar mejores condiciones económicas y sociales para sus pueblos.

Sin duda el ICAP ha sido uno de los pioneros en la subregión en entender y asumir el reto en esta materia. No es en este caso un tema nuevo y de ello dan testimonio numerosas reuniones y publicaciones que sobre modelos, diseños técnicos, financiación de Proyectos ha realizado a lo largo de los años dicho Instituto.

En términos generales, podríamos afirmar que la última década en América Latina ha aumentado grandemente la capacidad para formular proyectos.

Se puede afirmar asimismo, de un modo general, que las facilidades de financiamiento externo a nuestros países han crecido en este período, si bien, de un modo notoriamente más lento que la capacidad para formular proyectos.

Para concluir la trilogía en que se fundamenta el camino hacia el progreso por medio de proyectos, habría que señalar que si bien la capacidad para la ejecución de ellos ha mejorado en la década de 1970, esto ha ocurrido en un proceso mucho más lento que los anteriores.

Este fenómeno se refleja con claridad en cifras provenientes de importantes fuentes de financiamiento internacional. Para 1978, por ejemplo, el Banco Mundial autorizó préstamos por \$6.098 millones de dólares y desembolsó tan solo poco más de \$2.500 millones; en el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo autorizó préstamos por \$1.870 millones de dólares y desembolsó poco más de \$1.000 millón. El IDA autorizó en el mismo período \$2.300 millones de dólares y desembolsó una suma levemente superior a los \$1.000 millones. Resumiendo, estas tres instituciones otorgaron en 1978 préstamos para que se ejecutasen proyectos por una cifra superior a los \$10.000 millones de dólares y se desembolsó en el mismo año menos de la mitad de esa cifra.

Con relación a esas mismas instituciones financieras podemos constatar que existe un desfase de casi 6 años. Así, los millones de dólares que fueron dados en crédito en el año 1974 recién igualan o sobrepasan a los desembolsos de 1979; sin duda, el rebajar este desfase a 2 ó 3 años como máximo es un reto importante que debemos vencer, para mejorar nuestro desarrollo. La solución a este reto recae de un modo preeminente en la habilidad y prontitud con que seamos capaces de mejorar nuestra capacidad ejecutora de proyectos.

No es posible ignorar las consecuencias que se derivan para la vida de nuestros países de esos atrasos tan prolongados. Si estas cifras globales de no ejecución son preocupantes, mucho más lo es el que cuando miramos individualmente los proyectos que tienen un carácter intersectorial, o que están orientados hacia el desarrollo social, pues la realidad de su subejecución es mucho más alta.

Continuamente en foros internacionales los países en desarrollo reclamamos con insistencia mejores condiciones para nuestro comercio, mayores créditos y una más justa distribución e independiente tecnología. A nivel conceptual conocemos bien nuestras necesidades. Cada vez las articulamos y formulamos teóricamente en mejor forma, pero si no ponemos un esfuerzo similar en esta época a nuestra capacidad de acción, poco será lo que en definitiva logremos de avance en todos estos campos.

Tenemos un importante camino que recorrer en lo que se refiere a la ejecución de proyectos. En este ámbito no solo hay culpas y entramientos en nuestros propios países, sino que los organismos internacionales tienen también una parte importante en la cuota de responsabilidades.

Estoy cierto que con la capacidad y cúmulo de experiencia de los representantes de los diferentes países que aquí se reúnen, estos puntos serán debatidos con amplitud y profundidad. Nuestros países y nuestros gobiernos habrán de beneficiarse ciertamente con las conclusiones de este Seminario.

Quisiera sin embargo, citar algunas de las conclusiones que en esta materia hace el "Informe del Diálogo Norte-Sur" que encabezara el ex-Canciller Alemán Willy Brandt. Pienso que de ellas podemos sacar importantes consecuencias en nuestros esfuerzos por mejorar todos los componentes que inciden en el desarrollo de proyectos para América Latina.

Entre estas recomendaciones señala el Informe Brandt: "El otorgamiento de créditos a través de instituciones financieras internacionales, debe ser mejorado a través de:

1. Una utilización efectiva del aumento de la capacidad de préstamo del Banco Mundial que resultó de la reciente decisión de duplicar su capital a 80 mil millones de dólares.  
  
¿No tenemos aquí un reto al que responder si hoy no somos capaces de absorber con eficiencia ni el 50% de los créditos que nos conceden?
2. Duplicar la relación préstamo-capital de la actualmente existente uno a uno, a una, de dos a uno, y tomar una acción similar en todos los bancos regionales de desarrollo.
3. Terminar con la imposición de condiciones políticas en la operación de instituciones financieras multilaterales.
4. Canalizar una proporción mayor, cada vez creciente, de financiamiento para el desarrollo a través de instituciones regionales.

5. Aumentar substancialmente los programas de préstamo.
6. Usar las reservas en oro del Fondo Monetario Internacional, ya sea vendiendo parte de ellas y usando la ganancia para subsidiar préstamos al mundo en desarrollo, o que se permita el uso de estas reservas, como garantía para préstamos de los mismos países.
7. Debe darse a los países recipientes del crédito una participación mucho mayor en las decisiones y en el manejo de los créditos”.

En un mundo internacional cada vez más interdependiente no podemos desconocer ni dejar de luchar en todos los foros para que se abran posibilidades para nuestros países.

Algunas de las recomendaciones que he citado han de ser un nuevo aliciente y desafío para quienes tan firmemente han asumido el liderazgo de la ejecución de proyectos en esta subregión, materia vital para nuestro desarrollo, y de los cuales hay muchos hoy aquí reunidos.

Les deseo una provechosa estancia en Costa Rica y el mejor de los éxitos.

En nombre del señor Presidente de la República, Lic. Rodrigo Carazo, quien me ha solicitado darles un cordial saludo, declaro oficialmente inaugurado este Seminario Regional de Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos.



*Celebración del día de las Naciones Unidas. 24 de octubre de 1980.*



*Celebración del día de las Naciones Unidas. 24 de octubre de 1980*

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, CON OCASION DE CELEBRAR-  
SE EL 35 ANIVERSARIO DE LAS NACIONES UNIDAS**

San José, Costa Rica, 24 de octubre de 1980

Costa Rica, por muchos años, ha venido recibiendo colaboración externa por parte de organismos internacionales y de gobiernos con los que se tienen convenios de cooperación recíproca. Ello ha representado un importante apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos emprendidos por el país para lograr el desarrollo que ahora disfrutamos.

Los recursos provenientes de esa colaboración internacional se han destinado a mejorar y modernizar la capacidad institucional del país, a complementar acciones de proyectos o programas de desarrollo de todos los sectores, así como a estimular un mayor acercamiento, integración y cooperación con otras naciones y regiones del mundo.

Esta colaboración la hemos recibido bajo diversas modalidades: asesoría o consultoría internacionales, formación y perfeccionamiento de recursos humanos especializados, y por transferencia de tecnología necesaria para el funcionamiento institucional o para el éxito de los programas y proyectos involucrados.

La Ley No. 5525 que estableció el Sistema de Planificación Nacional integró a la Cooperación Técnica Internacional en su Artículo 11 como recurso fundamental para la ejecución de los planes de desarrollo. Así, los programas de Cooperación Técnica Internacional deberán ser formulados, negociados, coordinados, aprobados y evaluados por OFIPLAN de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. En la misma forma el mismo Artículo señala la necesaria e importantísima relación de coordinación que debe existir con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el cual se encarga de establecer la congruencia con la política exterior del país y de hacer la presentación a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.

El proyecto "Fortalecimiento y Capacitación en Cooperación Técnica Internacional", con financiamiento del PNUD, colaboró hasta fines de 1979 con OFIPLAN en el establecimiento de la capacidad mínima

indispensable para administrar los recursos externos recibidos por el país. Se formuló un decreto que creó el Comité de Coordinación de la Cooperación Técnica Internacional en el cual participan los Viceministros de Relaciones Exteriores y Culto y de OFIPLAN; al mismo tiempo se impulsó la constitución en las instituciones del Sector Público de unidades, departamentos o de responsables de la Cooperación Técnica Internacional para formar un sistema nacional coordinado por el Comité. En todas estas acciones la participación del proyecto del PNUD fueron de muchísima importancia.

En este año el PNUD ha dado inicio a un proyecto a nivel del Istmo Centroamericano denominado "Fortalecimiento de los Sistemas de Cooperación Técnica entre los países de Centroamérica y Panamá" y que tiene como objeto establecer una capacidad regional que participe activamente en la definición, selección y formulación de proyectos para toda la subregión.

Se espera que con la colaboración del PNUD en este proyecto se establezcan mecanismos de cooperación entre nuestros países que complementen la cooperación recibida de fuera del área centroamericana. La reunión de Ministros de Planificación de Centroamérica decide en última instancia sobre los programas y proyectos de Cooperación Técnica que se obtengan para la subregión.

Consideramos de suma importancia estas colaboraciones del PNUD para fortalecer nuestra capacidad institucional de administración de la Cooperación Técnica que el país recibe no sólo del sistema de Naciones Unidas, sino también de otras fuentes de ayuda internacional.

OFIPLAN se benefició específicamente con dos proyectos:

- a) El Proyecto COS/77/004 para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Este Proyecto se inició en 1973 y tiene vigencia hasta diciembre de 1981. Los objetivos inmediatos son:
  - i) colaborar en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez";
  - ii) colaborar en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación y;
  - iii) contribuir al establecimiento del Sistema de Planificación Social para facilitar la implantación del estilo de desarrollo que se propicia.

El Proyecto COS/77/004 se puede dividir en tres subproyectos claramente definidos.

El objetivo del subproyecto No. 1 consiste en elaborar un sistema de evaluación permanente de la situación socio-económica del país y de los efectos de las medidas de política económica adoptadas por el Gobierno. El efecto más significativo se ha manifestado en los informes trimestrales de coyuntura, que permiten la elaboración de diagnósticos cada vez más confiables, los cuales inciden positivamente en los planes socio-económicos anuales, en los planes operativos y consecuentemente en la confección y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

El objetivo del subproyecto No. 2 se refiere a elaborar un sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad nacional.

El principal producto de este subproyecto es la propuesta de un verdadero presupuesto por programas, el cual no sólo permite la ubicación sectorial y regionalmente, sino también enlaza la planificación operativa con el sistema de contabilidad nacional.

Una importante contribución financiera y técnica del PNUD, como parte de este subproyecto, fue la adquisición e instalación de un computador, lo cual traerá grandes beneficios para el procesamiento de información requerida en los diversos proyectos.

El objetivo del subproyecto No. 3 consiste en la elaboración de un sistema de Planificación Social. Este subproyecto trata sobre la ubicación geográfica de las comunidades más pobres del país y de un proyecto piloto que consiste en investigar las causas de la pobreza en cuatro cantones y la programación de soluciones alternativas. Se espera que con la experiencia acumulada se puedan generar los lineamientos integrales de la política social para el desarrollo.

- b) El segundo proyecto está referido al "Apoyo a la Reforma Administrativa". En noviembre de 1978 se inició el proyecto de Naciones Unidas COS/78/002 de "Apoyo a la Reforma Administrativa", cuyos objetivos inmediatos son:
  - i) revisar la propuesta del Plan de Reforma Administrativa para el período 1978-1982;
  - ii) ayudar al Gobierno de Costa Rica a poner en marcha el Plan;

- iii) colaborar con la Dirección General de Servicio Civil en la formulación de políticas para la administración y la capacitación del personal público y;
- iv) ayudar a producir cambios organizacionales y de comportamiento, mediante la aplicación de técnicas como el desarrollo organizacional.

El objetivo 1 no tuvo necesidad de ser implementado, pues al iniciarse el Proyecto, se consideró que el Plan de Reforma Administrativa estaba perfectamente formulado. En consecuencia, los esfuerzos se orientaron hacia el apoyo a programas diseñados para la operativización del Plan y a la elaboración de las metodologías correspondientes.

Los objetivos 2 y 3 han sido plenamente satisfechos. El aporte del Programa del PNUD ha sido enriquecedor en acciones concretas gracias a la conjugación de competencia técnica, experiencia vasta y gran dinamismo que caracterizan al Asesor Principal. Sin demérito de lo anterior, en el logro del objetivo 4 es donde la asistencia del PNUD ha sido profusa, pues no se ha escatimado ningún esfuerzo para traer al país a expertos altamente calificados en campos específicos del cambio organizacional y de comportamiento a través de la aplicación de técnicas de desarrollo organizacional.

Podemos enunciar así la contribución del Proyecto:

1. El establecimiento y puesta en marcha de las instituciones sectoriales contempladas en las normas legales respectivas;
2. El establecimiento y puesta en marcha de las instituciones regionales contempladas en las normas legales respectivas;
3. El establecimiento de las unidades de reforma administrativa a nivel institucional y a la formación de su personal;
4. En la formación de agentes de cambio organizacional;
5. En la formulación de una ley general de instituciones descentralizadas.

Vistos los excelentes resultados obtenidos por este Proyecto, se ha negociado una tercera fase del mismo, para consolidar acciones que fortalezcan los logros; agregar ciertas especializaciones en los campos de Recursos Humanos y Capacitación; y para contribuir con el progreso de la Reforma Administrativa introduciendo programas como Administración de Proyectos y Sistemas de Organización.

Se puede afirmar que la experiencia ha sido conveniente para ambas partes contratantes, pues si bien nuestro esfuerzo en reforma administrativa ha sido enriquecido a través de los aportes antes mencionados, también es cierto que, como ha sido reconocido en diversas oportunidades, por la claridad, por la riqueza técnica, por la cabalidad, por la profundidad y por la seriedad del Plan de Reforma Administrativa, éste es enriquecedor para el PNUD en cuanto se refiere a experiencia en este tipo de esfuerzos y como ejemplo para las naciones que inician acciones significativas de reforma administrativa. Tal es la opinión expresada tanto por el Asesor Principal, como por los demás expertos que han participado en la forma antes descrita.

Señor Presidente de la República; Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; Señor Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Con júbilo participo en esta efeméride del 35 Aniversario de fundación de las Naciones Unidas: la "conciencia del mundo", como la llamase el gran Papa Pablo VI en su Encíclica sobre el Desarrollo de los Pueblos.

Quienes hemos tenido el privilegio de participar en las actividades de las Naciones Unidas, tanto como contrapartes nacionales y receptores de su valiosa ayuda técnica financiera, o brindando colaboración como expertos o funcionarios suyos en otros países, sabemos la importancia que tienen esas labores para el progreso de la humanidad que trasciende su otro ámbito de diálogo entre los representantes diplomáticos, en búsqueda de una paz duradera, que se exprese no solo en la ausencia de la guerra, sino en el logro de una mayor dignidad humana, manifestada en menor analfabetismo, mayor salud, mejor distribución de la riqueza entre las diferentes naciones y grupos; ausencia de diferencias sociales, religiosas y de sexo para las oportunidades de trabajo y de participación plena en los bienes de la cultura.

Esa es la cara oculta que Adlai Stevenson quería que la humanidad conquistara cuando ya se había llegado, gracias al avance científico y tecnológico, a la propia luna. La conquista de un planeta lejano para algunos ha tenido más importancia que la propia superación de los problemas de injusticia humana, de falta de comprensión entre pueblos y gobiernos y de allí la importancia que tienen las Naciones Unidas como ese foro mundial para la búsqueda de un auténtico progreso y de una paz duradera.

Yo renuevo mi fe en que a través de sus mecanismos y estructuras esa será pronto una esperanza satisfecha.

**EXPOSICION DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN LA REUNION TECNICA DE  
FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS DE ALTO NIVEL  
DE LOS MINISTERIOS DE EDUCACION DEL ISTMO  
CENTROAMERICANO**

**Ciudad de Panamá, 27 de octubre de 1980**

**LA PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO,  
LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZA-  
CION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN COSTA RICA**

**San José, Costa Rica  
Octubre de 1980**

## **LA PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO, LA DESCONCENTRACION Y LA DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN COSTA RICA**

### **I. BASES CONCEPTUALES DE LA PLANIFICACION INTEGRAL**

Existe consenso sobre el hecho de que la planificación nacional contenida en los planes nacionales de desarrollo debe desglosarse a diversos niveles que permitan operativizar la realización, el seguimiento y la evaluación con una dimensión temporal de los grandes objetivos de desarrollo nacional. Estos niveles deben descender hasta el nivel institucional, pasando por los niveles global, regional y sectorial.

Se considera que el proceso de planificación debe darse en forma integral; es decir: articulada, coherente, con un enfoque sistémico y en forma sistemática.

La planificación integral debe abarcar tanto la dimensión temporal como también los diversos niveles de aplicación. En otras palabras, la planificación debe contener una proyección de resultados a corto, mediano y largo plazos, en los ámbitos global, regional y sectorial.

Los ámbitos regional y sectorial son así instancias indispensables para la agregación y desagregación de la política pública, desde el ámbito global hasta el institucional y viceversa. Es decir, la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por una apreciación global de la realidad que se va a enfrentar, tomando en cuenta sus implicaciones regionales y sectoriales, para concluir en la ejecución institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada de la política pública socioeconómica compuesta por: política global, política regionales, políticas sectoriales y políticas institucionales.

En el corto, mediano y largo plazos, se deben dar acciones planificadas que vengán a apoyar la definición de política socioeconómica en sus aspectos globales, desagregándola en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, integradas como células fundamentales en el campo de cada sector afín. Todo esto debido a que cada uno de los niveles anteriores: el global, el regional el

sectorial y el institucional representan un grado de contenido y de detalle diferentes, así como su perspectiva política y de gestión, complementarios entre sí.

Para el cumplimiento de los objetivos globales que orienten la acción de planes regionales, sectoriales e institucionales debidamente compatibilizados con el respectivo plan nacional de desarrollo, es necesario y fundamental lograr definiciones de objetivos, de estrategias, de prioridades, de programas, de funciones y de proyectos, etc., en todos los niveles del proceso de planificación. Esta necesidad es la que justifica la formulación de una política socioeconómica global en todos estos niveles, así como de políticas regionales integradas, sectoriales e institucionales en el corto plazo, constituyendo así los planes anuales operativos, que permitan asegurar el cumplimiento y la aproximación a las grandes metas nacionales por etapas es decir, con un cumplimiento iterativo de las metas, permitiendo así corregir las desviaciones que sufra el proceso planificador en sus respectivos niveles y en el tiempo. De esto se desprende que la formulación de los planes anuales operativos, después de su evaluación, sirva de retroalimentación para la formulación de planes y programas de desarrollo de mediano y de largo plazos, con el grado de detalle y de especificidad que su contexto geográfico, económico y social demanden, en el ámbito regional, sectorial e institucional.

Así, podemos concluir, que el nivel de planificación regional parte de los lineamientos y orientaciones globales y regionales para el desarrollo, contenidos en el plan nacional de desarrollo que como proyección se ha definido. Se elaborará sobre las particularidades y prioridades de las regiones, considerando dentro de tal perspectiva especial de análisis los aspectos más importantes generales y orientadores de los diversos programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región. Por su lado, el nivel de planificación sectorial es la resultante de los lineamientos globales y regionales contenidos en el plan nacional de desarrollo. Su planificación se elabora en detalle sobre las particularidades y prioridades de los sectores; asimismo, considera los aspectos más importantes en cuanto se refiere a programas y aportes de cada institución y en cada sector.

Finalmente, este proceso de planificación integral se distingue por una jerarquía de niveles de planificación, pero perfectamente integrados y dentro de una dinámica de coordinación, actuando simultáneamente en sus campos de competencia, pero derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo y reflujo permanentes de formulación de políticas, de arriba hacia abajo y viceversa.

## **II. ADECUACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANIFICACION INTEGRAL (1)**

La limitación de los recursos y la natural necesidad de racionalizar su uso en procura de los mayores y mejores logros posibles, han llevado al establecimiento paulatino y meditado de un nuevo marco legal, donde todas las instituciones devienen en engranajes interactuantes e interdependientes, no mutuamente excluyentes, de un sistema que es el Gobierno de la República.

La acción regional y subregional (2) de las instituciones requiere, entre otras condiciones, un cambio de mentalidad de las personas participantes en el proceso y una adecuación de estructura (organización y funciones) de la institución. De esta manera, cada sede central debe definir los servicios y las funciones a delegar a las regiones y subregiones; debe reestructurarse para normar los servicios delegados desde la sede y ejecutarlos en las regiones y subregiones; debe reubicar su personal, sus equipos y recursos; debe delegar facultades que antes estaban ejercidas desde la sede central. Las agencias así establecidas y dotadas de facultades, a la par que ejecutan las acciones, deben participar en la planificación de las mismas, constituyendo en consecuencia, órganos del sistema de planificación regional.

Pero si bien las acciones de ejecución y planificación pueden llevarse a cabo individualmente por la institución, dadas las necesidades de coordinar acciones, de racionalizar recursos, de dirigir políticamente toda la gestión, deben establecerse mecanismos que permitan la satisfacción óptima de las demandas a través de tales recursos disponibles; uno de tales mecanismos es el arreglo u organización sectorial de las instituciones que, por demás, se constituye en imperativo dada la necesidad de coordinación y optimización que todo ente requiere en la realización de las inversiones públicas. Tal modalidad de acción sectorial, al igual que

---

(1) Elaborado por el Sr. Guillermo Guevara, Director de la División de Reforma Administrativa de OFIPLAN.

(2) Dicha adecuación administrativa de las instituciones puede darse en una primera instancia a partir de la organización subregional o de base, para luego extenderla a la región.

la operación regional y subregional requiere, entre otras condiciones, un cambio de mentalidad de parte de los funcionarios de las instituciones ya que deben reconocer y aceptar que es una parte de un todo y que la facultad de dirección política de su rumbo, está ahora en otras manos. Los logros no son particulares, sino conjuntos; la responsabilidad no es individual, sino compartida; la ejecución no es individual; sino participativa; de ahí la necesidad de un subsistema de planificación sectorial.

La existencia de los subsistemas de planificación sectorial y regional garantizan que las instituciones sepan qué van a hacer como parte de un sector de actividad que constituyen, y dónde lo van a hacer como parte de una estructura regional y subregional, como veremos más adelante.

La incorporación de la institución al esquema sectorial, además del cambio de actitud y óptica, requiere la definición de los representantes institucionales dentro del mismo, en función de la operación regional y subregional.

El desconocimiento que existe, de parte de muchos de los jefes en estas materias; los celos institucionales y personales; los temores que surgen por la delegación de facultades decisorias inherentes al proceso de desconcentración; la rigidez legal y tradicional de la estructura de las instituciones, son los elementos que inciden en el funcionamiento e integración de los sistemas institucionales con los regionales y sectoriales. Coadyuva además de lo anterior, el elemento económico al constituirse en una barrera, dentro del marco legal vigente en la materia, para una redistribución de recursos tendientes a una mejor utilización de los mismos

La persistencia de estos factores deja ver la necesidad de que la planificación administrativa (convertida en un sistema de unidades de Reforma Administrativa) realice un ingente esfuerzo de asesoría a las instituciones, a fin de guiarlas efectivamente hacia la consolidación de la sectorialización, de la regionalización y de los subsistemas de planificación sectorial y regional.

Si bien distinguimos seguidamente los aspectos medulares a que debe dirigirse ese ingente esfuerzo, es necesario dejar claro que, por el hecho de que situaciones que obstaculizan el funcionamiento podrían persistir, se requiere -de una vez por todas- apoyo efectivo y delineamientos políticos claros. Esto es una reiteración de que es necesario definir

el apoyo político como pre-requisito fundamental para llevar a cabo los esfuerzos de adecuación del aparato administrativo.

Dicho esfuerzo deberá orientarse hacia varios aspectos medulares a saber:

**1. Determinación de las funciones que deben desconcentrarse**

(Análisis en la Institución)

- a) Revisión de objetivos institucionales por sector, por región y subregión;
- b) Revisión de servicios institucionales por sector, por región y subregión;
- c) Comparación de los anteriores aspectos correlacionados;
- d) Determinación de cuáles servicios, qué parte de los mismos o acciones institucionales deben desconcentrarse y;
- e) Determinación del tipo de apoyo que requerirán esos servicios desconcentrados.

**2. Determinación de las necesidades de los representantes institucionales a niveles regional y subregional para participar activamente en el proceso de planificación integral**

(Análisis en el campo)

- a) Determinación de la participación del funcionario en la planificación operativa;
- b) Determinación de la participación de la institución correspondiente y subregionales y;
- c) Análisis del proceso de elaboración de los planes operativos regionales y subregionales.

3. **Determinación del grado de autoridad y de discrecionalidad de los funcionarios en las regiones y subregiones**
  - a) Tipo de decisiones que pueden tomar;
  - b) Grado de autoridad que debe conferírseles;
  - c) Apoyo administrativo que deben recibir;
  - d) Decisiones que debe consultar;
  - e) Autoridad ante la cual deben consultar y;
  - f) Aspectos legales.
  
4. **Establecimiento de la estructura organizativa institucional según modelo de desconcentración determinada adoptado**
  - a) Sede
    - i. Sustantiva y;
    - ii. De apoyo
  
  - b) Agencia
    - i. Sustantiva
    - ii. De apoyo en: Región, subregión, localidad
  
5. **Elaboración de manuales de organización y procedimientos y de descripciones ejecutivas**

Estas acciones requerirán estrecha colaboración de los funcionarios de los otros sistemas y de divisiones de las oficinas de planificación, nacional, a fin de garantizar la congruencia en la acción de éstas, tanto a nivel central como desconcentrado.

### III. LA DESCONCENTRACION POLITICA Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

#### 1. ¿Qué son la Desconcentración y la Descentralización Administrativas?

La descentralización administrativa bajo la cual nacen, se desarrollan y operan las instituciones autónomas del Gobierno a través de un fenómeno político, jurídico y administrativo, constituye uno de los temas de mayor interés doctrinal y práctico.

Hasta hace unos tres lustros, esas instituciones públicas constituían frecuentemente un cuarto poder del Estado, es decir, que la "descentralización" operaba legal, política y administrativamente no solo para la gestión de esas instituciones, sino también para las decisiones políticas. Y esa situación se convirtió en uno de los grandes obstáculos para la mayoría de los gobiernos, enfrente de su responsabilidad indelegable de cumplir eficazmente sus metas políticas, aunque dentro del ámbito de cada una de las instituciones, la gestión fuese más eficiente que aquella con que operaban las dependencias ministeriales 1/. Esta situación interesó a estudiosos del tema canalizando investigaciones científicas, las que propusieron reformas al concepto de la "descentralización administrativa", para establecer con precisión los conceptos semánticos que tienen, tanto grandes diferencias doctrinales, como prácticas, aunque en apariencia sean similares.

Se trató de dar una mayor coherencia y coordinación entre las políticas estratégicas de gobierno, formuladas a nivel central (Presidencia de la República, consejos de ministros y despachos ministeriales), y los desconcentrados políticamente a nivel de juntas directivas o directorios; se buscó además cómo definir en mejor forma el ámbito de las instituciones descentralizadas administrativamente, sin disminuirles su relativa gran independencia de gestión. Esto último, en lugar de reducir su autonomía ejecutiva, la fortalece, cuando están bien precisados los respectivos ámbitos de la política institucional (gobierno desconcentrado)

---

1/. Ver estudio "Dilemas de la Descentralización Funcional". Por el Lic. Wilburg Jiménez Castro. ESAPAC 1965.

y de la gerencia, lo cual facilita que prácticamente haya menor confusión en las funciones que cada uno realiza. Se minimiza también el deseo generalizado de "administrativizar", desde los despachos presidenciales y ministeriales, esas instituciones. Paralelamente se buscó también cómo coordinar en mejor forma los planes, programas y proyectos institucionales con los que globalmente se elaboran en el gobierno central. También se han estudiado cómo hacerlo por la vía del presupuesto por programas y actividades del control público y de normas para la administración del personal público 2/.

Se concluye así que la solución a la problemática de la coordinación política, no está entonces en la reducción, o en la menor injerencia en la descentralización administrativa de las autoridades políticas centrales, sino por la aplicación de un renovado criterio de desconcentración política en el ámbito de las juntas directivas o directorios, y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión empresarial o institucional, según sea el caso, gozando de mayor independencia microadministrativa, aplicando mejor tecnología y contando con una dirección más eficiente en todos los niveles; superiores, intermedios y de asesoría y supervisión.

La existencia en 1978, de aproximadamente un millar de empresas e instituciones descentralizadas administrativamente en los países latinoamericanos, de las cuales ciento noventa y cinco (195) son del Istmo Centroamericano, revela la importancia que se le concede a esa descentralización administrativa, como forma de ejercer funciones que por su naturaleza no se desarrollan dentro del ámbito del órgano ejecutivo central, ni se dejan a la iniciativa empresarial privada, por la naturaleza y características de las actividades que realizan y sus objetivos a cumplir.

Hemos hablado de descentralización y desconcentración administrativas, pero, ¿qué entendemos por estas dos acepciones? .

Primero, el término "desconcentración" significa que se han atribuido parte de competencias a organismos inferiores, pero dentro de la misma organización o del mismo ente estatal 3/.

---

2/. Ver el trabajo del Dr. Osvaldo Herbster de Gusmao. ICAP, 1968.

3/. Dr. Agustín A. Gordillo, Empresas del Estado, Temas de Administración 7 Buenos Aires, 1966.

Por otro lado entendemos por "descentralización administrativa" a la competencia que se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personería jurídica propia, y constituido por órganos propios 4/.

La diferencia entre desconcentración y descentralización radica, entonces, en el hecho de que, en el primer caso, el vínculo que une al órgano con el poder central se denomina "poder jerárquico" que supone amplias atribuciones de este sobre aquel, y en el segundo caso se llama control administrativo que otorga más limitados poderes de supervisión y dirección sobre el ente descentralizado.

Basado en las dos acepciones anteriores se ha acuñado un nuevo concepto, el que permite, precisamente, definir y delimitar los ámbitos de competencia de los organismos fundamentales dentro de las instituciones descentralizadas, compatibilizando así la política gubernamental con la microadministración que se ejerce en cada institución. Este nuevo concepto es el de desconcentración burocrática o administrativa, "... que no es una plena descentralización sino una delegación de funciones a partes de la organización ... a través de actos normativos generales y abstractos que crean competencias estables y definidas, y las atribuyen en forma determinada a ciertos organismos que serán los titulares de la función. Existe, por tanto, una nueva teoría que se aparta de la doctrina y de la praxis tradicionales al concebir que a través de la desconcentración política que hace el Poder Ejecutivo Central, en presidencias ejecutivas y en juntas directivas o directorios de cada una de las instituciones, se da y opera una función político-administrativa de condicionamiento específico de las decisiones generales, y no solamente una función y decisión gerencial de microadministración o administración institucional para la optimización productiva solamente. El engranaje que permite este enlace de la política gubernamental, con la microadministración, es precisamente el directorio u órgano supremo de la entidad en cuestión. El papel del directorio es precisamente el dar este difícil salto entre ambos tipos de estructura y de funciones; permitirle al Gobierno cumplir funciones no gubernamentales sin dejar de ser gobierno" 5/.

---

4/. Dr. Agustín A. Gordillo, op cit.

5/. Dr. Juan Ignacio Jiménez Nieto. "Directorio Político y Gerencia Empresarial". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Noviembre, 1974.

La medición de la actuación de las juntas directivas o directorios está en el cumplimiento u obtención de los fines políticos que se les asignan a través de esa desconcentración política, es decir, de la eficacia de sus actividades, y no de la eficiencia, que implica la gestión para el aprovechamiento de los recursos humanos financieros y materiales que corresponden a las gerencias institucionales.

## **2. Modelos administrativos de la desconcentración política**

Se puede concluir claramente que existen dos instancias fundamentales y claramente definidas en las instituciones descentralizadas administrativamente: una de carácter técnico, de gestión, o sea gerencial y otra de naturaleza política. De esta última nos ocuparemos ahora, sabiendo que en las instituciones descentralizadas administrativamente la desconcentración política descansa en las presidencias ejecutivas, si existen, y en las juntas directivas, directorios o consejos de administración, según se los conciba o denomine. Examinaremos a continuación cuatro modelos en los que descansa la desconcentración política en las instituciones descentralizadas en los países de América Latina:

### **a) Modelo ministerial funcional**

Es el más clásico y el más generalizado en las instituciones descentralizadas en nuestros países. Supone simplemente la incorporación al esquema ministerial tradicional, confiando las instituciones descentralizadas administrativamente a la tutela del ministerio que se ocupaba ya de materias conexas. Aunque este sistema es el más generalizado, no siempre se presenta en forma químicamente puro y no siempre la asignación ministerial es la más adecuada.

En algunos países ha habido experiencias que demuestran los problemas del tutelaje por despachos ministeriales de las instituciones descentralizadas administrativamente, por el fenómeno que se califica como "administrativización", que consiste en la disminución de su independencia relativa hasta convertirlas en prácticamente dependencias ministeriales, con la consabida restricción de la eficiencia de su gestión. En un documento reciente, la Quinta Reunión de Expertos sobre el Progra-

ma de las Naciones Unidas en Materia de Administración y Finanzas Públicas 6/. hace hincapié en la importancia que tiene "... el equilibrio entre la autonomía y la responsabilidad ante los conceptos externos; estos últimos no deben ser de naturaleza tal que anulen el propósito mismo a que ha respondido, a que la [ institución] se organizara fuera del Gobierno."

#### **b) Modelo presidencial**

Este modelo se origina ante el deseo de instaurar una política poderosa de promoción, pues hace que se ubiquen en la zona política de mayor peso, concretamente en la Presidencia de la República. Las características de la integración de los consejos, junto a otros factores hacen que directores y presidentes ejecutivos sean los centros de poder en las instituciones descentralizadas.

El poder relativo de presidentes y directores ejecutivos, junto a la estrecha relación con la Presidencia de la república de donde deviene su designación (como veremos más adelante en el caso de Costa Rica), hacen que en estas situaciones el sistema se aproxima al modelo presidencial, aun cuando este acercamiento sea en planos informales.

#### **c) Modelo de entes matrices y vinculación sectorial**

Este modelo se genera cuando las instituciones descentralizadas administrativamente son numerosas; es una forma de mejorar la relación con el órgano ejecutivo central creando entes intermedios o empresas matrices. Esos entes intermedios en las instituciones descentralizadas y en los ministerios concentran determinados sectores de actividad.

#### **d) Entes matrices y ministerio especial**

Este sistema no es muy común en América Latina, pero se da. Las instituciones dependen de empresas matrices que, a su vez, están

---

6/. Documento E/1980/20/Add/19 de febrero de 1980, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas al Primer Período Ordinario de Sesiones de 1980. Tema II del Programa Provisional, página 16.

adscritas a un ministerio cuyas actividades están orientadas exclusivamente a empresas públicas o de participación estatal.

Cualesquiera sea el modelo de relación para la desconcentración política en las instituciones descentralizadas, corresponde al presidente ejecutivo, establecer y mantener coordinada y armónicamente las relaciones, y no al gerente, puesto que lo que urge es una vinculación política y no de gestión.

### **3. La Descentralización Administrativa y la Administración por Objetivos**

En los puntos anteriores se hizo necesario precisar el concepto de institución descentralizada administrativamente debido a que la problemática que encierra una definición correcta del término no implica tan solo una instancia de naturaleza instrumental, sino fundamentalmente conceptual, de definición y separación de ámbitos, pues los aspectos técnicos con ser importantes y constituir la razón de los servicios que se prestan a la comunidad, no ofrecen tanta complejidad como los de naturaleza política.

Los organismos descentralizados administrativamente nacieron bajo la inspiración de la eficiencia que los hombres públicos y especialmente los estadistas, vieron en las sociedades anónimas privadas. Por ello no es de extrañarse que presenten tantas similitudes conceptuales y terminológicas en su organización y funcionamiento, por medio de una junta directiva, o directorio, de un consejo de administración, de una gerencia y subgerencias y en algunos casos de presidencias ejecutivas.

En las instituciones descentralizadas administrativamente existe una gran independencia del órgano ejecutivo central, en cuanto se refiere a aprovechamiento y control de los recursos humanos, financieros y materiales de que disponen; las normas técnicas de contabilidad y de auditoría se rigen más por los principios comerciales o industriales, que por los presupuestarios.

Corresponde el gerente de estas instituciones ser un gestor efectivo de todas las actividades de la organización; lograr que haya eficiencia y que por su intermedio se cumplan los objetivos políticos establecidos por el cuerpo determinativo; mantener a ritmo oportuno la marcha de la organización, contando para ello con todo el personal, y especialmente

de sus subalternos inmediatos; crear el necesario clima para conseguir el espíritu de cuerpo, de lealtad, de iniciativa, de logro, sin los cuales ninguna institución es eficaz, ni permanente.

El gerente debe tener toda la autoridad ejecutiva para que pueda tomar las necesarias y oportunas decisiones técnicas o tácticas que vengán a operativizar las decisiones políticas o estratégicas institucionales que ha formulado la junta directiva o su presidencia ejecutiva, para asuntos diarios de carácter normativo regular. Y a su vez debe delegar en sus subalternos la necesaria autoridad, definir con precisión sus deberes y actividades específicas, para que pueda también exigirles las respectivas responsabilidades, dentro del proceso de la organización formal, y de una sana y prudente organización humana.

Corresponde a la gerencia actuar como centro catalizador de toda la información institucional, en sus dos sentidos de comunicación: de los niveles superiores a la base de la pirámide organizacional y viceversa en un proceso de retroalimentación continuo. Esto le permitirá mantener informada a su junta Directiva, por medio del presidente ejecutivo, repitiendo así el proceso de flujo y reflujo de información que inició su gestión en la base organizacional, información que servirá de importante insumo para retroalimentar el proceso.

Este sentido de participación necesaria a todo ser humano hace que la gerencia moderna se organice en una Administración por Objetivos (A.P.O)<sup>1/</sup> para mantener una organización dinámica, fijar y obtener resultados esperados (cumplimiento de objetivos plausibles); adaptar a la institución a los cambios en proceso. Existe una creciente división entre quienes administran y quienes genuinamente dirigen; los gerentes modernos deben colocarse a sí mismos dentro de esta última categoría <sup>2/</sup>. El administrador en su acepción antigua es un hombre que se adapta a su medio para sobrevivir y obtener su sustento, él mismo. El administrador moderno que gusta del riesgo se relaciona con su medio, incluyendo a las personas que viven en el mismo, para controlarlo, "manipularlo" y dirigirlo, y para obtener así "el objetivo". Por ello "los adminis -

---

1/. La Administración por Objetivos. Peter F. Drucker, 1954.

2/. La Administración por Objetivos. George S. Ordione. Edit. Limusa, México, 1954.

tradores que no tienen un compromiso personal hacia el riesgo, y la posibilidad de un fracaso personal, son burócratas y no gerentes (\*). Riesgo, en su etimología árabe, significa ganarse el pan de cada día.

---

(\*) Ver George S. Ordione.

#### **IV. LA DESCONCENTRACION POLITICA (PRESIDENCIAS EJECUTIVAS Y JUNTAS DIRECTIVAS) Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (GESTION) DE COSTA RICA**

Como se conceptualizó anteriormente (sección III. 1, sobre descentralización y desconcentración y III.2.b, al referirse al modelo presidencial de desconcentración política de Costa Rica) la política de gobierno con respecto a las instituciones descentralizadas, se determina en Costa Rica a través de la desconcentración política. Es decir, el Poder Central hace una delegación de funciones por medio de la "descentralización administrativa" (como se vio en la sección anterior), a través de actos normativos generales y abstractos, determinando así las competencias de las presidencias ejecutivas y de las juntas directivas. La desconcentración política está así definiendo un claro condicionamiento sobre las instituciones descentralizadas a través del cual se determina la política de gobierno en todo el Estado. Esta desconcentración política es imprescindible para fundamentar la coordinación entre el Poder Central y las instituciones descentralizadas administrativamente en Costa Rica. Surgió por una serie de hechos históricos originados en la práctica, que han evolucionado y se han manifestado hasta nuestros días con la ley (No. 5507 de abril de 1974) que crea las Presidencias Ejecutivas; con la Ley (No. 5525 de mayo de 1974) de Planificación Nacional, con la Ley (No. 6227 de mayo de 1978) General de Administración Pública y con propuestas para una Ley de Instituciones Descentralizadas (octubre de 1980) que ya ha sido aprobada por la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. Es necesario considerar tales hechos para poder relacionarlos con los logros actuales en el manejo de la descentralización administrativa coordinada.

##### **1. La Desconcentración Política y la Autonomía**

En Costa Rica, hubo una tendencia común a concebir la autonomía institucional como una descentralización política y administrativa total hasta 1968. Es decir, un ente autónomo se había concebido como un ente autárquico, desligado de las otras funciones estatales. La autonomía no fue sinónimo de anarquía, pero la descentralización en Costa Rica socavó fuertemente no sólo al Poder Central sino a la unidad del Estado como un todo, situación que también se presentó en otros paí-

ses latinoamericanos. Recuerdo las expresiones de preocupación que el Presidente Chiari de Panamá planteaba en 1964.

El crecimiento anárquico e inorgánico de los entes "autónomos" dio, y ha venido dando al traste con muchos esfuerzos de coordinación e integración del desarrollo socio-económico nacional. Esa concepción separa los lineamientos políticos del Poder Central, de la gestión administrativa como tal, sin considerar al desarrollo socio-económico nacional, como promovido por la totalidad del Estado costarricense. Es decir, la unidad estatal y la autonomía institucional serían elementos contradictorios, no complementarios. Desde el punto de vista de los servicios que presta un ente autónomo, la eficiencia y eficacia del servicio no se concebirían como complementarios, sino sin relación. Habría unas metas políticas de la institución que no se buscarían lograr (eficacia) y habría una combinación y utilización de recursos óptima (eficiencia) en la gestión administrativa, que no estaría en función de las metas de la institución, pero no de los objetivos nacionales.

La autonomía, en sentido saludable y en función de un desarrollo socio-económico integral, tiene una acepción diferente a lo dicho anteriormente. Se fundamenta en dos aspectos complementarios: una desconcentración política y una descentralización administrativa que facilita los lineamientos políticos del Poder Central a la gestión administrativa del ente autónomo.

a) La autonomía se origina, como ya se dijo, en una desconcentración política de las funciones del Poder Central en las presidencias ejecutivas y en las juntas directivas. Es así como los lineamientos políticos gubernamentales tienen un claro punto de contacto con las presidencias ejecutivas y con las juntas directivas por su medio, provocándose de esta forma un condicionamiento político del Poder Central.

Este condicionamiento tendrá efecto directo en las funciones políticas e indirecto en las administrativas, a través de las decisiones del presidente ejecutivo, de la junta directiva y de las gerencias de los entes autónomos, donde regularmente reside la personería jurídica del organismo. Esto se refleja muy bien en la actual Ley General de Administración Pública mediante las potestades y mecanismos que da la Ley al Poder Central para dictar directrices políticas en materias socio-económicas y administrativas a los entes autónomos (Ver Art. 27, 98 y 100 de esta Ley).

## ¿Qué es la regionalización?

Es el proceso de organización del territorio que tiene como fin lograr un desarrollo socio-económico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos en la definición y la consecución de ese desarrollo, y la utilización racional de los recursos de que dispone cada una de las diversas áreas del país. Las regiones son, así, espacios geográficos bien definidos, pero no inmutables, que reúnen niveles adecuados de población y de recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y que tienen como característica la vinculación de sus habitantes a través de determinados centros urbanos denominados centros regionales y subregionales.

Para llevar a la práctica la regionalización se ha constituido el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, el cual dispone de los siguientes órganos.

i) Consejo Nacional de Desarrollo Regional, integrado por el Presidente de la República y por seis ministros, entre ellos el Ministro-Director de OFIPLAN, Presidentes Ejecutivos de las instituciones públicas de mayor proyección regional, y por el Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Este órgano da los lineamientos de política regional y recomienda, impulsa y evalúa la ejecución de los planes y programas regionales;

ii) Comité Técnico, constituido por altos funcionarios técnicos de las mismas instituciones representadas en el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y que busca fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y la coordinación regionales.

iii) Consejos Regionales en cada una de las cinco regiones y Consejos Subregionales en cada una de las 22 subregiones. Ambos tipos de Consejos están formados por representantes de las municipalidades, de los organismos cívico-comunales, de las organizaciones profesionales o de actividad económica y de cada uno de los sectores de la Administración Pública. Los Consejos Regionales y Subregionales tienen una Asamblea General y una Junta Directiva, y tienen a su cargo la recomendación de política, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en su respectivo ámbito territorial y la promoción, coordinación y evaluación de los proyectos.

En cuanto al proceso de sectorialización, se han creado ocho sectores (Vivienda y Asentamientos Humanos; Salud, Trabajo y Seguridad Social; Economía, Industria y Comercio; Agricultura y Recursos Naturales Renovables; Energía; Finanzas; y Transportes. La coordinación está en proceso de creación. Cada Sector es dirigido por un Ministro de Gobierno y no por ministerios. El Consejo Sectorial constituido por los presidentes Ejecutivos y otros jefes de carteras superiores de los entes descentralizados de cada Sector, así como una coordinación política y organizativa no realizada antes en el país en la forma concebida actualmente, con miras a garantizar una mejor y más eficaz acción de Gobierno. Existe también una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada Sector, que es totalmente distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, y que apoya al Ministro Sectorial para efectos de la programación del respectivo Sector, de la elaboración de los planes y programas sectoriales y del control y evaluación de la gestión en su ámbito.



Igualmente, se está en un proceso de desconcentrar las actividades de ministerios e instituciones descentralizadas hacia las regiones y subregiones para acercar más la identificación y prestación de servicios públicos a las necesidades y demandas reales y legítimas de las comunidades, así como para facilitar de manera real la participación popular en las decisiones y acciones de gobierno y una mejor coordinación con las municipalidades de cada región y subregión.

Las instituciones así desconcentradas, se organizan también por sectores en cada región y subregión para acrecentar aún más, y facilitar la coordinación de actividades sectoriales en el territorio nacional. Los Consejos Regionales y Subregionales de desarrollo son los órganos aglutinadores del aporte institucional público y de las comunidades y municipalidades en la labor básica de formular políticas y planes regionales y velar por su ejecución, de manera totalmente integrada con las políticas y planes sectoriales.

Las acciones regionales y sectoriales se encuentran debidamente integradas tanto en las regiones como en las subregiones mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran a los directores regionales de cada ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

b) La autonomía implica una descentralización administrativa aunque no política o de gobierno, según lo indica la Constitución (Art. 188). Las directrices políticas condicionan la gestión (vía presidentes ejecutivos y juntas directivas), por medio de las decisiones gerenciales que se compatibilizan con los aspectos microadministrativos del ente descentralizado administrativamente. Es decir, directrices, especialización de la función, tecnificación y manejo eficiente de los recursos, integrarán el esfuerzo no anárquico de las instituciones públicas en el desarrollo nacional.

## **2. Los Subsistemas de Planificación Regional y Sectorial**

En base al planteamiento sobre planificación integral, se han reorientado los conceptos y los decretos sobre los Subsistemas de Planificación Regional y Planificación Sectorial, que permiten identificar y ubicar a todo organismo público dentro de unas claras reglas de juego que hacen posible, más fácilmente, la coordinación tanto para participar activamente en la formulación de la política de Gobierno como para ejecutarla, mejorando así ostensiblemente la capacidad de logros en beneficio de la comunidad costarricense. Estos Subsistemas reúnen -para efectos de coordinación política y de planificación, así como de coordinación, control y evaluación de la ejecución- tanto a los máximos jerarcas y organismos políticos de la Administración Pública, como a los entes ejecutores u técnicos de planificación, en una labor conjunta y simultánea de planificación, de toma de decisiones de Gobierno y de ejecución de estas. Con ello se ha decidido integrar operativamente las decisiones políticas, la planificación que la complementa y la ejecución de tales decisiones. La planificación por su lado, se ha entendido, organizada y aplicada, como planificación socio-económica y como planificación administrativa, con miras a evitar el frecuente divorcio que existe entre ambas actividades, dicotomía que tanto perjuicio ha causado en América Latina en cuanto a consolidar esfuerzos nacionales en materia de planes de desarrollo y reformas administrativas realmente operativas. En Costa Rica, ello se concreta en la competencia que el órgano central de planificación -OFIPLAN- tiene para orientar y coordinar ambos campos, como cabeza del respectivo sistema.

Está previsto que los Consejos son asesorados y coordinados técnicamente por las Secretarías de Planificación Regional y Subregional que son dependencias de OFIPLAN.

### ¿Qué es la Sectorialización?

Su importancia surge de la necesidad de integrar en un subsistema organizativo, las acciones que, en forma aislada, son llevadas a cabo por los organismos públicos; se parte de la premisa de que la coordinación racional de las mismas conformará una situación mejor e integrada de las áreas sociales, económicas o físicas en donde las instituciones ejecutan sus programas.

La sectorialización provoca un reordenamiento institucional público permanente y sistémico, que no requiere de reformas legales, que generalmente demandan más tiempo y provocan mayores problemas de implantación.

Los órganos o instrumentos de la sectorialización\* son: el Consejo Nacional Sectorial, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial, el Comité Técnico Sectorial y el Comité Técnico Intersectorial; todos coadyuvantes para conseguir cumplir eficaz y eficientemente los grandes objetivos nacionales desglosados a nivel nacional.

Por último, vale la pena mencionar, a manera de conclusión muy general, que la experiencia de Costa Rica en materia de sectorialización y de regionalización aconseja que para el futuro deba tomarse muy en cuenta el equilibrio que debe existir, entre la coordinación política que ejerce el Ministro de cada sector y la necesaria independencia de gestión que requieren los entes descentralizados. Es decir, que la coordinación política por parte de un Ministro de Sector no es una adscripción administrativa de los entes descentralizados a seis Despachos. En cuanto a la regionalización, la incorporación de las municipalidades supone simplemente un nivel de participación en la formulación de políticas regionales, y no una pérdida de su autonomía, garantizada por la Constitución Política, a manos de los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional.

\* Ver Decreto Ejecutivo No. 9644—P—OP del 20 de febrero de 1979 que crea el Subsistema de Planificación Sectorial en Costa Rica.

### **3. La Desconcentración Administrativa del Sistema Educativo Costarricense**

#### **3.1 La Regionalización Educativa**

Los Decretos Ejecutivos No. 11.073—E—17 (de enero de 1980) y el adicionado No. D.E. 11.848—E del 9 de setiembre de 1980 establecen la Regionalización del Sistema Educativo Costarricense, teniendo por objetivos fundamentales los siguientes:

a) Plantear y ejecutar cambios en el contenido conceptual y en el rol de la educación para que ésta se ajuste a los requerimientos del proceso de crecimiento socioeconómico de la región, y, por ente, del país, propiciando la participación de las comunidades de la región en su propio desarrollo;

b) Consolidar la identidad nacional, regional y local, facilitando la plena participación de la comunidad en la gestión educativa, para preservar y engrandecer nuestro patrimonio histórico, natural y cultural;

c) Ofrecer oportunidades educativas para lograr la formación de ciudadanos responsables y conscientes de sus deberes y derechos, según las necesidades regionales y las oportunidades de trabajo;

d) Desarrollar convenientemente la planificación y microplanificación a nivel regional, como un nuevo instrumento que ordenará las acciones propuestas, para mejorar la calidad de la educación y lograr la preparación de los recursos humanos en función del desarrollo regional;

e) Coordinar sectores de la Administración Pública, a nivel regional, sub-regional, micro-regional, distrital y local, creando una red de servicios educativos en el marco de una educación permanente;

f) Contribuir al desarrollo de una capacidad científico-tecnológica regional;

g) Detectar la disponibilidad cualitativa de los recursos humanos que intervienen regionalmente en la educación, para planificar y ejecutar la formación y utilización de dichos recursos;

h) Estimular y ejecutar todas aquellas innovaciones educativas

que, tomando en cuenta las características regionales, mejoren la calidad de nuestra educación.

i) Lograr una efectiva desconcentración del sistema administrativo vigente, mediante la creación de un nuevo ordenamiento físico y administrativo y:

j) Alcanzar una verdadera racionalización de los recursos, para reducir los desequilibrios existentes entre las diferentes regiones del país, en los aspectos de infraestructura, dotación de personal, gastos de operación de las instituciones educativas y oportunidades educativas.

Para efectos de esta regionalización se consideraron varios decretos (el No. 7944—P del 26 de enero de 1978, el reformado No. 9501 P—OP del 11 de enero 1979) que fijan oficialmente las cinco regiones en que "para los efectos de investigación y planificación del desarrollo económico se ha dividido el país". Dadas las características de concentración y cobertura del servicio educativo que se brinda en la Región Central, el Ministerio de Educación la ha subdividido a su vez en tres partes: Sede, Central Oriental y Central Occidental.

Cada región, o sea las siete en que quedó regionalizado el sistema educativo, se ha subdividido a su vez en Sub-Regiones y Micro-Regiones (zonas), debidamente delimitadas, siguiendo la división político-administrativa del país, entendiéndose que cada distrito administrativo constituye un Distrito Escolar. Es así que la Regionalización Educativa contempla siete regiones, que a su vez se subdividen en veintidós subregiones (coincidentes con la subdivisión de OFIPLAN), compuestas por ciento diecinueve microregiones (zonas) y cuatrocientos trece distritos escolares.

#### **4. Adecuación Administrativa para la Regionalización del Sistema Educativo Costarricense.**

En cada una de las regiones existe una Dirección Regional de Educación a cuyo cargo está la atención de las funciones de planificación, ejecución, coordinación y control del proceso educativo, de conformidad con la política nacional fijada por el Consejo Superior de Educación.

A cargo de cada Dirección Regional está un Director Regional de Educación; asimismo en cada una de las Sub-Regiones hay un Director

de Sub-Región, en cuya función fundamental es la coordinación y control del proceso educativo a nivel de las zonas o microregiones, de su jurisdicción. La organización, llega hasta el nivel de los Directores Zonales quienes son responsables del proceso educativo de su jurisdicción y de quienes dependen administrativamente todas las instituciones educativas oficiales o particulares debidamente reconocidas, salvo las instituciones de Educación Superior Universitaria.

Como se observa en el organigrama adjunto, en cada Dirección Regional existe un Consejo Regional de Educación que está integrado por el Director Regional quien lo preside, un representante de la Educación Superior, de la organización de educadores, un representante de las modalidades de Educación No Formal e Informal del Consejo Superior de Educación, un representante estudiantil de la Educación Superior y otro de la Educación Diversificada, más un representante distinguido de la comunidad, asegurando así la oportunidad de que las fuerzas vivas de las comunidades de la región participen, propongan, y programen el tipo y calidad de la educación a la que aspiran.

Oficialmente, la regionalización del Sistema Educativo Costarricense se inició en marzo del presente año, siendo uno de los principales Programas del Ministerio de Educación Pública en su Programación para 1980-1981. Los proyectos de Asesoría y Supervisión a las Regiones, Subregiones y Zonas, constituyen una alta prioridad; dadas las repercusiones que tendrá la Regionalización Educativa para el avance y desarrollo de las Comunidades, sobre todo aquellas más alejadas de los centros urbanos o de los centros de desarrollo.

El modelo de organización propuesto está orientado a lograr y plantear de manera implícita, las acciones de desconcentración y delegación de funciones en las regiones, subregiones y zonas en que se ha dividido el país, propiciando la máxima participación de la comunidad, educandos, padres de familia, etc. Al desplazar decisiones y acciones administrativas del centro a la periferia del sistema, mediante el proceso de desconcentración, dan a este mayor agilidad y capacidad para responder al cambio cualitativo que se propone.

Concluyó agradeciendo a los organizadores de esta reunión la gentil invitación que me hicieron para que participara compartiendo con todos los distinguidos educadores algunos conceptos y experiencias. Por quienes trabajan formando a otros, dando mucho de sí mismos, tengo

un profundo respeto, una gran admiración y confianza. Por eso he aceptado hacer un paréntesis en mi congestionado calendario de actividades para compartir algunas ideas y ciertas experiencias con vosotros. Y además el placer de estar una vez más en este querido Panamá, país y pueblo con el cual tenemos los costarricenses fraternales lazos de amistad y de afecto, y una historia que nos hermana también, pues a través de sus raíces comunes se nutrieron muchos de nuestros desarrollos institucionales y cívicos, inclusive cuando de las diferencias territoriales del pasado surgieron arreglos de paz perdurables.

Vosotros educadores, tenéis un apostolado de grandes proyecciones y una gran responsabilidad humana a través del proceso de formación en que estáis inmersos. Poneís luz en las mentes y fuego en el corazón de los educandos cuando nuestra actividad docente es auténtico apostolado, que en su etimología es ser testigos. ¡Y sois testigos de la verdad, de aquella que hace libres a los hombres a través de la liberación del espíritu, la creatividad y la iniciativa, que son chispas divinas que el Gran Maestro nos da como un don para que lo compartamos con otros, y especialmente con los espíritus subalimentados que representan los analfabetos y los niños a quienes debemos ayudar a transformar en jóvenes y a éstos en hombres y mujeres artífice de su propio destino y forjadores de una sociedad más próspera, más justa y más digna! .

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN EL ACTO DE INAUGURA-  
CION DE LA X REUNION DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
PARA EL DESARROLLO (CLAD)**

**San José, Costa Rica**

**30 de octubre - 1 de noviembre de 1980**

La historia recoge hechos que atesora, y es además maestra que enseña y guía, aunque no siempre sus lecciones se aprovechen a cabalidad para orientar con base en las experiencias pasadas, las actividades presentes y futuras.

Sin mayores méritos y quizá sólo por confianza, que mucho me honra, del Gobierno de Venezuela y de las autoridades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, me correspondió en febrero de 1972 realizar en la sede del PNUD en Nueva York una misión de evaluación del primer proyecto de asistencia técnica internacional, bajo cuyo alero quiso aquel Gobierno amigo que iniciara el CLAD su vida institucional.

Tal circunstancia me permitió adentrarme en lo que se aspiraba fuesen los objetivos del CLAD, sus orientaciones para las actividades y programas que se anhelaba realizar y además prever, con algún detalle, las vicisitudes que tendría que afrontar. Así acontece siempre a todo organismo, y en especial a los regionales y subregionales, antes de que puedan sentar sobre firmes bases sus cimientos institucionales, soportar las embestidas de las incomprendiones que encuentran y alcanzar en su superación, la madurez de servicio. El CLAD, después de algo menos de una década compuesta por diferentes etapas, cada una de las cuales le ha aportado nuevos elementos de crecimiento cualitativo y cuantitativo, existe como un dechado de fortaleza.

Porque el CLAD tuvo que cumplir ese proceso y es mucho lo que tiene que pasar aún antes de alcanzar la plenitud que esperan los Gobiernos Miembros de sus actividades de apoyo y de colaboración técnica en investigación, asesoría y capacitación, aprovechando las ricas experiencias de organismos pioneros como la Fundación Getulio Vargas

de Brasil y el ICAP. En ICAP fue transformada en 1967 la vieja Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), fundada hace 26 años para servir a los seis países del Istmos Centroamericano y en cuyo primer curso de 1954 tuve el privilegio de participar como alumno. Lo que han venido realizando en el ámbito de la planificación socio-económica la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); lo que han realizado los centros nacionales de capacitación en servicio, tales como el INSORA en Chile, la Escuela Latinoamericana de Administración en Río de Janeiro, las Escuelas de Administración Pública en Puerto Rico, de Colombia y de Venezuela; el INAD de Guatemala y los INAP de Perú y de México.

En todos esos esfuerzos nacionales, subregionales y regionales latinoamericanos y del Caribe hay un propósito común y una misma idea fuerza que nos une: el contar con una Administración Pública que facilite el cumplimiento de los objetivos del desarrollo integral, habida cuenta de que la administración pública tradicional -aquella que heredaron nuestras naciones con su independencia y que no han sido capaces de transformar después de casi 160 años como países soberanos- ha demostrado ser más bien un obstáculo para los fines de cambio y de progreso humano que constituyen las metas del proceso de desarrollo.

Repasando las páginas de nuestra historia patria he vuelto a recordar lo que fueron los primeros ideales que esbozó el Licenciado Braulio Carrillo Colina, en época tan lejana como 1838, cuando emprendió la primera reforma administrativa del Gobierno, hasta que concluyó en ese año su período presidencial.

Cuando volvió a la Jefatura de Estado, durante su segunda Administración se dedicó a emprender nuevas reformas en provecho del país con el fin de alcanzar el mayor progreso en el menor tiempo posible. Gobernó hasta 1842, cuando fue derrocado por el General Francisco Morazán. "Pero antes de esto ya había decretado nuevos códigos penal, civil y de procedimientos y había organizado todo el ramo de la justicia nacional. El Licenciado Carrillo efectuó los más amplios cambios en todos los departamentos del Gobierno" (1).

---

(1) Harold H. Bonilla, Los Presidentes (San José, Editoriales UNED y Costa Rica) 1979. Tomo I, pp. 51 a 57.

Por eso el Profesor Rafael Obregón Lorrá lo considera el "Arquitecto del Estado Costarricense". Introdujo además el orden en la Administración Pública. "Tenía una energía extraordinaria, una inteligencia superior, una laboriosidad infatigable y severas costumbres, y procuró con ardor y entusiasmo el adelanto del país al introducir orden y nuevos métodos de trabajo en todos los ramos de la administración pública".

Como Gobernante fue un hombre de orden que trató de situar el principio de autoridad por encima de todo, pues consideró que de su implantación en una sociedad, entonces desorganizada, caótica, que daba sus primeros pasos institucionales independientes como Estado, sin estructuras consolidadas, había de seguirse el bien público y el bien individual" (2).

Por eso él reclamaba para sí que: "Si yo hice bien, todo el poder del hombre no bastaría a convertirlo en mal, ni la justicia divina lo permitiría".

De él se ha dicho que "... por su carácter parece ser un hombre de ideas claras, definidas, un tanto conservadoras en un aspecto y progresista en otro, pero perseguidas con una tenacidad, con una energía que raya a veces en lo tiránico, pero siempre animado del más puro patriotismo y del más encendido celo filantrópico, nunca movido por el mezquino interés personal, por ese egoísmo que oscurece y mancha las funestas dictaduras latinoamericanas" (3), a pesar de que muchos han considerado al Licenciado Carrillo como el primer dictador que tuvo Costa Rica.

En sus propias palabras era necesario el "... restablecimiento de la confianza pública y una marcha regularizada de la administración; en cuatro palabras, la paz y justicia interior, el crédito y la respetabilidad en el exterior" (4).

(2), (3) y (4) Harold H. Bonilla, Los Presidentes (San José, Editoriales UNED y Costa Rica) 1979. Tomo I, pp. 51 a 57.

Concluía con lo siguiente: “Hagamos respetable el Estado, para que tenga amigos; pero cuidémosnos de convertirlo en imponente, porque entonces se ganará enemigos... Yo ascendí a la silla suprema del Estado por la doble escala de la necesidad y de la ley; y mientras permanecí en aquel puesto, hice más bienes que males; descendí y el diente agudo de los remordimientos no atormenta mi corazón”.

Es posible que ante el hecho de que el Licenciado Carrillo tornó su gestión democrática en lo que algunos historiadores y políticos califican como una dictadura, por más de 130 años -hasta el inicio de la Administración del Presidente Carazo en mayo de 1978- no se había vuelto a utilizar en Costa Rica el término “reforma administrativa”. Cuando algunos pocos lo hicimos, se nos calificó de revolucionarios. Democratizado de nuevo ese término y utilizado en su auténtico significado de cambio y de modernización se ha aplicado en estos primeros 29 meses de Gobierno como sinónimo de racionalidad de procesos y procedimientos administrativos; de racionalidad en toma de decisiones políticas en el ámbito de los consejos nacionales sectoriales y regionales; en la coordinación de esfuerzos subregionales; para la integración de actividades en los planes operativos, que con la participación de las instituciones desconcentradas y de las comunidades de base de la sociedad, hemos venido organizando y consolidando bajo el liderazgo del Presidente Carazo; en las actividades que se han realizado a niveles político y técnico para la motivación y el cambio de actitudes, conscientes de que si la mentalidad de los funcionarios no está acorde con los planes, prevalece lo tradicional y no hay auténtico desarrollo.

Conocemos lo que aspira a realizar el CLAD bajo la sabia y firme orientación de su actual Presidente, mi excelente amigo el Licenciado Alejandro Carrillo Castro, quien desde sus años mozos ha tenido la oportunidad de participar activamente en ese campo con un maestro de la talla del Licenciado José López Portillo, actual Presidente de México, cuando ambos, al finalizar la década de 1960, emprendieron una cruzada de reforma administrativa en su país. Y tenemos fe de que, bajo la orientación del Licenciado Carrillo y con la activa participación del Licenciado Hugo Sainz Trigo -actual Secretario Ejecutivo del CLAD- este Centro enrumbará su proa por aguas serenas y seguras, para que llegue felizmente a muchos puertos en su actividad de servicio a nuestros países.

Esas son mis más fervientes aspiraciones y esperanzas y estoy seguro de interpretar fielmente también las de los otros distinguidos participantes de los Estados Miembros del CLAD que nos honran con su visita a Costa Rica, con ocasión de esta importante reunión.

Para todos vosotros un cordial y fraternal saludo, pues al igual que yo formáis parte de un grupo de mujeres y de hombres latinoamericanos y del Caribe, que habéis dedicado vuestros mejores esfuerzos y muchos años de vuestras vidas a servir desde diferentes posiciones públicas. Nos sentimos miembros de una misma familia que está unida no por lazos sanguíneos, sino por ideales comunes. Eso hará más fácil el diálogo fecundo en esta reunión.

Permitidme ofreceros nuestra más cordial bienvenida y formular los mejores votos porque vuestra permanencia en Costa Rica os haga sentir en vuestra propia Patria, tan grande es el afecto con que os recibimos.

**EXPOSICION DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL  
Y POLITICA ECONOMICA**

**SEMINARIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE (INA)**

**San José, 20 de noviembre de 1980**

Señora Ministra de Educación  
Lic. María Eugenia Dengo de Vargas

Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social  
Lic. German Serrano Pinto

Señor Ministro a.i. de Economía, Industria y Comercio  
Lic. Jorge Céspedes

Señor Viceministro-Subdirector de Planificación Nacional y Política  
Económica, Lic. Carlos Manuel Echeverría

Señor Presidente Ejecutivo del INA  
Lic. Bernal Aragón Barquero y otros miembros de su Junta Directiva

Señor Ing. Orlando González Villalobos  
Gerente del INA

Señor Ing. Manuel Asuero  
Director del Proyecto OIT/PMA

Señores Jefes y Subjefes de Departamento  
del INA y otros funcionarios del INA y del Gobierno

Señores y Señoras:

Me ha parecido interesante, por neutralizante el que el INA haya organizado esta actividad de análisis serio en este Centro Social Kamakiri después del sainete de opereta bufa que se montó y realizó aquí hace unas semanas orquestada por algunos politiqueros de siempre; por otro grupo de personas que por defensa de sus intereses personales -con crite-

No se puede lograr el mejoramiento permanente y acumulativo del nivel de vida de los grupos marginados, si éstos no son a la vez el sujeto y objeto de su propio desarrollo socio-económico.

Para lograr esto, es necesario capacitar y dinamizar a dichos grupos para que enfrenten sus desafíos y logren progresar en lo cuantitativo y en lo cualitativo. Hay que capacitarlos para incorporarlos al proceso productivo y prepararlos para que muchos de ellos sean partícipes en la propiedad de los medios de producción, y para que sean eficientes en la administración de dichos medios.

Por lo anterior, es evidente la importancia del Instituto Nacional de Aprendizaje en el desarrollo económico y social del país, pero alguien podría decir que su relevancia la hemos destacado dentro de un marco conceptual, y no dentro del contexto de la realidad imperante. En este último aspecto, con el propósito de probar con hechos dicha importancia voy a señalar, a continuación, algunas cifras.

Según cifras del INA se estima que para 1981 se incorporarán a la población económicamente activa 33.000 personas; para 1982 34.000; para 1983 36.000; para 1984 38.000 y para 1985 40.000.

Como la estructura del sistema formal educativo nacional, en términos generales, no capacita directamente para el trabajo, no es aventurado afirmar que la gran mayoría de jóvenes se incorporan al mercado de trabajo sin estar suficientemente preparados.

De conformidad con el Censo de Población de 1973, solamente el 6,7% de la fuerza de trabajo poseía formación profesional.

Por lo anterior es evidente la necesidad creciente de formación profesional sólo para aquellos que ingresan al mercado de trabajo por primera vez, sin tomar en cuenta los requerimientos acumulados de capacitación.

En la Encuesta sobre la Situación Ocupacional y Necesidades de Mano de Obra en los Establecimientos del Área Metropolitana de San José, de junio de 1977, se verificó la necesidad de capacitar el 7,0% de la población ocupada.

La Encuesta de Establecimientos del Sector Industrial, de noviembre de 1979 reveló que el 9,0% de los asalariados del sector industrial requieren algún tipo de capacitación técnica.

Además, aproximadamente la mitad de la población de Costa Rica vive en el medio rural y la agricultura es su principal actividad. Esta población debe capacitarse y educarse para introducir mejoras en sus estilos de trabajo y de vida, logrando así la mayor productividad posible para que nuestro país sea autosuficiente en alimentos y además tenga excedentes de productos no tradicionales de exportación agropecuaria y agroindustrial, que podamos vender para equilibrar nuestra balanza comercial, como ya se han emprendido importantes esfuerzos por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y por el CENPRO.

Al mismo tiempo que se ha hecho evidente la importancia del INA en el desarrollo económico y social del país, se ha puesto de manifiesto el enorme reto que tiene que enfrentar en los próximos años, y revela la importancia y necesidad de la coordinación de todo el Sector de Educación por el respectivo Despacho, a fin de formular una planificación conjunta de los recursos humanos; de establecer un sistema común de información y orientación profesional; de determinar las posibilidades de continuación de estudios a todos los niveles, con acceso entre los sistemas formal y extraescolar; intercambiar experiencias técnicas y metodológicas, y utilizar conjuntamente la capacidad instalada de los centros educativos dentro de un nuevo esfuerzo de desarrollo científico y tecnológico en que la presente Administración está tan interesada.

## **II. ORIENTACION DEL INA A LA LUZ DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" tiene una vigencia de cuatro años, se formuló teniendo en mente la obtención a largo plazo de los grandes objetivos nacionales, generales y específicos. De acuerdo con dichos objetivos y con la estrategia de desarrollo contenidos en dicho Plan Nacional de Desarrollo es necesario que el INA los tenga en cuenta al elaborar sus planes, programas y proyectos; no sólo por la conveniencia nacional de utilizar los recursos con eficacia y con eficiencia, sino también por ser un documento vinculante para las Instituciones Públicas.

## **1. Orientación General**

### **a. Objetivo General**

El objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" es "la realización plena e integral del ser humano y la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo integral de la sociedad y de un sistema político orientado hacia el logro de una democracia más participativa, todo dentro del marco de los principios de responsabilidad, dignificación de la persona, participación popular y esfuerzo propio de cada costarricense". Los objetivos específicos contenidos en dicho Plan Nacional de Desarrollo, en lo que al INA interesa, ya se señalaron al inicio de esta exposición, pero deben tenerse presentes como orientación permanente de quienes gobiernan y administran el Instituto Nacional de Aprendizaje.

### **b. Objetivos Específicos**

El logro del objetivo fundamental se basa a su vez en la realización de los siguientes objetivos más específicos:

- i. Propiciar el desarrollo integral de la persona y el mejoramiento de la familia y de la comunidad. Lo anterior mediante la máxima utilización de los recursos del país, del pleno empleo y de la garantía de la libre escogencia del trabajo, así como de la participación activa del individuo en el proceso productivo y en el reparto de sus beneficios;
- ii. Mantener y renovar los principios democráticos a través de una activa participación popular, y asegurar el respeto de la legalidad, las libertades y los derechos humanos individuales y familiares, la dignidad de la persona y el bienestar colectivo;
- iii. propiciar una política social especialmente dirigida al mejoramiento socio-económico permanente de los grupos marginados de nuestra sociedad, basada en el otorgamiento de mayores y mejores servicios sociales, y en

la garantía del acceso y de una mayor participación en la propiedad de los factores de la producción;

- iv. promover la conformación de una estructura productiva adecuada a las necesidades del desarrollo integral del pueblo costarricense;
- v. aprovechar en forma ordenada y racional la explotación de nuestros recursos naturales, considerando paralelamente las necesidades del desarrollo nacional y la preservación del medio ambiente; y
- vi. propiciar que la actividad del Estado sea fundamentalmente la de gestor subsidiario y garante del bien común, e instrumento básico al servicio del desarrollo integral de la persona humana.

c. **La estrategia para el cambio**

El modelo de desarrollo está orientado a que la distribución de beneficios y de la riqueza sea simultánea al crecimiento económico. El proceso productivo está fundamentalmente en manos del sector privado y subsidiariamente por el Estado. Las orientaciones de la estrategia de desarrollo están encaminadas a disminuir el tamaño de un Estado que ha crecido enormemente en los últimos 30 años hasta contar con 185 instituciones, incluyendo las municipalidades. Ha crecido desde las tres Secciones que constituyeron nuestro primer Estado en 1821 a esa cifra sin ninguna planificación administrativa, sino por iniciativas o grupos de presión. Aspira racionalizar sus actividades lo cual es de mucha importancia, no sólo para un mejor uso de los recursos, sino también para reorientar sus funciones y ponerlas al servicio exclusivo de la comunidad.

En ese sentido, ha sido preciso atenuar el crecimiento del empleo dentro del sector público, para lo cual se han alentado otros programas para que se formen empresas de autogestión y cooperativas, y se busca así dar un nuevo dinamismo al sector privado. Por otra parte, aquellas actividades que la racionalización del aparato estatal exija traspasar al sector privado, se trasladarán siempre intentando la formación de nuevos propietarios por medio de empresas comunitarias o de autogestión.

Para alentar al sector privado es preciso también una racionalización del actual sistema. Esto se hace mediante la búsqueda de nuevas fronteras para la industrialización, para que ésta pueda alcanzar con rapidez una mayor integración vertical y para que pueda conquistar nuevos mercados. Esto exige un pacto de cooperación y de comunidad de objetivos entre el sector empresarial y los trabajadores, garantizando una progresiva y mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa y en los beneficios que genere ya que difícilmente será posible alcanzar los objetivos expuestos sino se logra un comportamiento diferente de los tres sectores.

En los lineamientos de política económica, tributaria, fiscal y de comercio exterior, esta estrategia plantea muchas de las medidas de racionalización que se requieren adoptar para abrir nuevas fronteras en el proceso de la producción.

### **III. LOS PILARES DEL NUEVO DESARROLLO**

#### **a. Los recursos humanos**

En el nuevo desarrollo que se propicia, los recursos humanos se consideran como pilar fundamental, en tanto que su calidad y formación permitan al país diversificar su desarrollo y hacerlo más autónomo; esto requiere programar y ejecutar políticas de formación científico-técnológica y desarrollo de nuestra propia cultura e identidad; también es necesario propiciar hábitos ahorrativos para estimular la acumulación de capital. Otro esfuerzo de igual importancia para lograr el desarrollo es la ejecución de programas sociales en los campos de nutrición, de salud, de la vivienda y de la redistribución de ingreso de acuerdo con los principios de participación y dignificación de la persona.

#### **b. Los Recursos Naturales**

Los recursos naturales constituyen otro pilar del desarrollo. En la medida en que sean conocidos en su magnitud y potencialidad y se apliquen para su defensa políticas de conservación y reproducción, se podrá hacer un uso más racional de ellos y se ampliará la capacidad productiva y competitiva del país en el ámbito internacional. Por esto se plantea en esta estrategia una revitalización del agro y la vigorosa racionalización de todas las actividades relacionadas con la explotación de nuestros recursos.

### c. **La Organización Comunal**

La organización de la comunidad es la herramienta central para combatir el paternalismo estatal y transferirles a las comunidades, paulatinamente, el papel principal en el proceso de desarrollo. La comunidad debe organizarse para lograr una mayor participación no sólo social y política sino también económica, por ejemplo en campañas de defensa del consumidor y en la búsqueda de nuevas formas de propiedad.

La participación popular es la mejor vía posible para el desenvolvimiento de una nación democrática que, produciendo suficientes bienes y servicios, pueda satisfacer las necesidades de todos sus miembros. Por eso, el principal objetivo de la participación, tal como se concibe en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", será combatir la pobreza extrema y la marginalidad mediante un proceso de desarrollo más armonioso e integral.

Las anteriores deberían ser, en nuestro criterio, las bases principales de la orientación general para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de largo, mediano y corto plazos del Instituto Nacional de Aprendizaje, por lo que queda patente la enorme responsabilidad del INA en todo el proceso de desarrollo y su indispensable participación en dicho proceso.

La competencia y responsabilidad del INA no se podría circunscribir a capacitar a entes productivos sino que también es de co-responsabilidad de la realización plena e integral del ser costarricense, y de motivarlo para que asuma la responsabilidad de su propio destino, y la de su familia y comunidad a la que pertenece.

### **2. Orientación Sectorial**

El medio orientador de la política del Instituto Nacional de Aprendizaje y la herramienta para operativizar su estrategia, debe estar en los ámbitos sectoriales en los cuales, de acuerdo a la concepción de la presente Administración se formulan políticas sectoriales. El I.N.A. debe coordinar todos sus programas y proyectos con el sistema educativo nacional y con casi todos los sectores establecidos, por lo tanto voy a señalar los principales programas o proyectos sectoriales donde el I.N.A. tiene o debería tener participación en el futuro, como un

modo de definir una estrategia institucional para emprender nuevos proyectos y fortalecer, adecuar o modificar los programas vigentes.

Para resaltar la importancia de este enfoque voy a reseñar, por sectores, los principales programas del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" en que el I.N.A. puede tener participación en cuanto a formación profesional o puede colaborar con otras instituciones educativas.

La reseña se hará en términos de futuro, en el entendido que muchos de esos programas ya están en ejecución.

**a) Sector Salud**

- i. Se formarán responsables de salud, o sean personas voluntarias que recibirán adiestramiento básico sobre el modelo de hospital sin paredes.
- ii. Se formarán recursos humanos técnicos intermedios para el sector salud y se adiestrará personal voluntario.

**b) Sector Transporte**

- i. Se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Se creará y mejorará toda la infraestructura portuaria y se formarán y capacitarán los recursos humanos necesarios para un desenvolvimiento adecuado de las actividades.
- ii. Para la rama del transporte aéreo se propone la satisfacción de la demanda futura de carga aérea y pasajeros, reducir los costos de carga e incentivar la industria de reparación y revisión de aviones. Para tal efecto se prepara personal para la atención de terminales, control de navegación, tráfico de pasajeros y mantenimiento y reparación de aviones.

**c) Sector Economía, Industria y Comercio**

- i. Se procurará lograr una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleos. Para lograr esto se requiere una más va-

riada formación profesional con énfasis en la productividad del trabajo;

- ii. Se promoverá un desarrollo industrial, más equilibrado regionalmente, con especial énfasis en la desconcentración industrial y el desarrollo de zonas marginadas. Esto obligará a desconcentrar y regionalizar aún más las actividades del I.N.A. y a atender clientelas de zonas marginadas.
- iii. Se promoverá la agroindustria, dado que es una de las principales bases del actual y futuro desarrollo socio-económico de Costa Rica. El componente de formación profesional en sus distintas modalidades, es de vital importancia en todo proyecto agroindustrial.
- iv. Se fomentará la industria de materiales de construcción; se identificarán líneas de especialización y se crearán complejos industriales integrados, tales como: complejo maderero, complejo de asbesto-cemento y complejo de fabricación de productos de arcilla. Este tipo de empresas industriales requiere trabajadores altamente calificados;
- v. Se fomentará la pequeña industria y la artesanía. Es necesario poner especial atención a la capacitación en este campo a efecto de que la pequeña industria no sea sinónimo de ineficiencia y que la artesanía logre la excelencia que la haga apreciable por los turistas y en los mercados internacionales;
- vi. Se formulará un plan de desarrollo a largo plazo, incluyendo un programa de capacitación de personal;
- vii. Se fomentarán y organizarán empresas comunitarias, por lo que se deberá capacitar a promotores sociales para que actúen como promotores de dichas empresas;

- viii. Se promoverá la capacitación y organización progresiva de los pequeños y medianos agricultores para que asuman la comercialización directa de sus productos, constituyan empresas cooperativas para el suministro de insumos y de servicios que se requieren;
- ix. Se crearán parques industriales, especializados preferentemente en la exportación de productos a terceros mercados y
- x. Se planificará el desarrollo turístico de acuerdo con un inventario detallado de recursos, con la política de desarrollo regional, y se prepararán los recursos humanos necesarios para su expansión;

#### **ch) Sector Agropecuario y de Recursos Naturales**

- i. Se pretende una utilización más racional de los recursos naturales y humanos del sector, propiciando el pleno empleo de los mismos; para lograrlo se emprenderán programas de conservación, reproducción y mejoramiento de los recursos naturales, y se propiciarán programas de formación científico-tecnológico para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos.
- ii. Se prepararán los recursos humanos, con conocimientos sobre formación, promoción y administración de cooperativas;
- iii. Se formarán recursos humanos deidamente capacitados en Ciencias Agropecuarias, Ciencias del Mar y explotación racional y conservación de recursos naturales.
- iv. Se ejecutará un programa de formación intensiva de recursos humanos capaces de identificar problemas y formular respuestas relativas a la protección ecológica;

- v. Se consolidará el programa de Desarrollo Pesquero de la Vertiente del Pacífico, y para tal fin se dará adiestramiento en técnicas de localización de cardúmenes, extracción y procesamiento; y
- vi. Especial atención se debe poner a las necesidades de capacitación del Plan de Fomento Bananero, los programas de granos básicos, de grasas y aceites vegetales; y
- vii. Prioridad a la capacitación de quienes tendrán importantes actividades en riego y drenaje, en la zona del Bajo Tempisque, que será un erial para Costa Rica y para el resto del Istmo Centroamericano con sus 130.000 Hectáreas y a las actividades de agroindustria y de ganadería intensiva que deberían realizarse, se necesitaría mano de obra calificada.

**d) Sector Trabajo y Seguridad Social**

- i. Para lograr un pleno empleo de la fuerza de trabajo costarricense, entre otras cosas, se fomentará la investigación sobre los requerimientos de trabajadores en las diferentes ramas de la actividad económica. Se realizará un estudio sobre las diferentes calificaciones requeridas y cuando no haya trabajadores que no las posean, se organizarán cursos rápidos de adiestramiento; y
- ii. Se establecerá un servicio de orientación profesional que asesore a los individuos de áreas rurales y áreas urbanas marginales, sobre oportunidades educativas y de empleo.

**e) Sector Educación**

- i. Se considera indispensable adecuar el sistema educativo con el fin de suministrar los recursos humanos que necesita el desarrollo integral del país. Es aquí donde se hace evidente la necesidad de la coor-

dinación en dicho sector con las finalidades que antes se señalaron, y que repito, a efecto de que se tengan permanentemente presentes formular una planificación conjunta de los recursos humanos; establecer un sistema común de información y orientación de estudios a todos los niveles y las salidas laterales entre los sistemas formal y extraescolar; intercambiar experiencias técnicas y metodológicas, y sobre todo, utilizar la capacidad instalada de todos los centros educativos;

- ii. Se propiciarán programas de formación científico-tecnológico en pro de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, en relación con el desarrollo del país;
- iii. Se especializará a individuos como promotores de la conservación y reproducción de nuestros recursos naturales;
- iv. Se formarán promotores sociales que se capacitarán para participar en la promoción de empresas comunitarias y de cooperativas de pequeños y medianos productores;
- v. Se creará un subsistema de Recursos Humanos;
- vi. Se establecerá un servicio de orientación profesional para áreas rurales y urbanas marginales;
- vii. Se orientará la educación de acuerdo con la identificación y caracterización de las diferentes regiones del país, de acuerdo con la regionalización de OFIPLAN; y
- viii. Se propiciará la formación de recursos humanos debidamente capacitados en áreas como ciencias agropecuarias, ciencias del mar, recursos naturales, industria, agroindustria, ciencias físicas, vivienda, salud, energía, etc.

## **D) Sector Vivienda y Asentamientos Humanos**

- i. Se capacitará el personal necesario para satisfacer las necesidades de mano de obra de este sector; y
- ii. Se estimulará la construcción de viviendas populares a través de programas de esfuerzo propio y ayuda mutua, lo que obligará a proyectos de formación acelerada en construcción.

### **3. Orientación Regional**

No quiero extenderme más reseñando los principales proyectos y programas de desarrollo regional integral. Sólo quiero señalar que otro medio orientador de la política del Instituto Nacional de Aprendizaje y otra herramienta para que su estrategia opere, debe ser la regionalización.

El I.N.A. debe coordinar todos sus proyectos y programas con los proyectos y programas de desarrollo regional integral, uno de cuyos componentes básicos es la formación profesional y técnica, dijo el Lic. Bernal Aragón en sus palabras introductorias de esta Mesa Redonda que trabaja el I.N.A. en cuatro regiones. Deberá ajustarse a las cinco regiones del Gobierno, para que ese subsistema de desconcentración de funciones, de delegación y coordinación de actividades esté cerca de las comunidades y en relación con otras instituciones sectorializadas y con las municipalidades.

Como la regionalización no es una labor técnica de dibujo en mapas, de unas o de otras regiones, sino un subsistema de coordinación institucional, por sectores y de posibilitar la participación de la comunidad con la propuesta de programas, planes y fortalecimiento democrático de decisiones, el número de regiones debe ser el mismo para todo el Estado.

La idea que propuso la Licenciada María Eugenia Dengo de Vargas, Ministra de Educación Pública, sobre que en cada Subregión y ojalá en las 22 subregiones- donde existan colegios industriales y agropecuarios, se trabaje en coordinación con el I.N.A.

### **III. CUMPLIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE CON LOS LINEAMIENTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Los programas y proyectos actuales y de 1981 del I.N.A. están enmarcados, en términos generales, dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".

No obstante, respecto del adiestramiento y desarrollo tecnológico no se le ha reconocido la importancia que tiene como instrumento para mejorar las condiciones del agro. Un indicador al respecto es el gasto en los programas de instrucción y adiestramiento emprendidos, cuyas tasas de incremento anual son muy inferiores a las que presentan otros servicios que presta el Estado, como el crédito o la distribución de tierras (Plan Nacional de Desarrollo, Pág. 216).

No todos los programas del I.N.A. están estrechamente ligados al empleo y en muchos casos no se superan los desajustes que ocasiona la falta de capacitación de los recursos humanos, en relación con los puestos de trabajo disponibles.

Doy un reconocimiento al Lic. Jorge Barquero funcionario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Secretario Ejecutivo del Sector Social, que me ha brindado una valiosa colaboración en el desarrollo de estas orientaciones y por su esquema en el cual participa también el Lic. Víctor Hugo Alfaro, distinguido funcionario de nuestra Oficina.

Reitero mis felicitaciones al Lic. Bernal Aragón, Presidente Ejecutivo del INA, al Ing. Orlando González Gerente de este Ente y a su Junta Directiva, por esta feliz iniciativa al organizar la Mesa Redonda de "Futuro y Perspectivas del INA para el quinquenio 1981-1985".

Es un alto en el camino institucional, indispensable en todo quehacer humano, pues permite analizar y comparar los objetivos y las metas, con las realizaciones; hacer un seguimiento evaluativo para introducir las necesarias correcciones que no es operativo, sino de grandes hombres y de grandes instituciones.

Renuevo mi fe en los objetivos que inspiraron al Expresidente Francisco J. Orlich de tan grata memoria para quienes tuvimos el pri-

vilegio de ser sus amigos y a su Ministro de Trabajo y Seguridad Social Dr. Alfonso Carro Zúñiga, es la fundación del INA y mi promesa de apoyo decidido de nuestra Oficina y personal, para todo aquello en que podamos colaborar en prosecución del éxito de sus importantes actividades.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN EL EJERCICIO NACIONAL  
PARA LA DETERMINACION DE PRIORIDADES  
CIENTIFICAS Y TECNOLOGICAS**

**21 de noviembre de 1980**

Es para mí un alto honor inaugurar el ejercicio nacional para la determinación de prioridades científicas y tecnológicas. Durante tres días estarán reunidos planificadores del desarrollo y los científicos más connotados con que cuenta el país en más de sesenta disciplinas científicas y tecnológicas. Este encuentro es el momento culminante de un laborioso esfuerzo realizado por un grupo de trabajo formado por funcionarios de la Unidad de Ciencia y Tecnología de OFIPLAN y por funcionarios del Departamento de Planificación y Recursos Humanos del CONICIT, grupo de trabajo que ha contado durante casi dos meses con la valiosa asesoría técnica de UNESCO y de un Comité Asesor integrado por los señores Vicerrectores de Investigación de las instituciones de educación superior, de representantes de la comunidad nacional de científicos, de los Directores de siete Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial, y de representantes del CONICIT y de OFIPLAN.

Se han puesto los mejores y mayores esfuerzos para que esta actividad se pudiera llevar a cabo, y más aún, el CONICIT y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica tenemos grandes esperanzas de que este ejercicio nacional que realizarán planificadores y científicos nos dará nuevas luces para la planificación y el desarrollo científico y tecnológico del país.

Hoy más que nunca los países en desarrollo hemos tomado conciencia de que no es posible el desarrollo sin la ciencia y la tecnología. La creación del CONICIT a principios de la década pasada, fue uno de los primeros pasos en el país para la promoción del desarrollo científico y tecnológico, sin dejar de mencionar la ardua labor realizada por la Universidad de Costa Rica desde hace 40 años y de la Universidad Nacional, del Instituto Tecnológico de Costa Rica, del Ministerio de Agricultura, del INCIENSA, y de otros institutos de investigación en la década pasada.

Reconociendo todos los esfuerzos realizados hasta el presente, es innegable que el cambio tecnológico en la estructura productiva se ha nutrido predominantemente de tecnología extranjera. Y una de las razones de este hecho es atribuible a la separación entre el sistema científico y tecnológico de los programas de desarrollo. En otras palabras, que el quehacer científico y tecnológico, ya sea la formación de recursos humanos, como la investigación y el desarrollo experimental, o los servicios científicos y tecnológicos de normalización, información y otros ha estado hasta el presente en gran medida desligado de los objetivos de desarrollo.

Por otro lado, los objetivos del desarrollo cristalizados en los planes nacionales de desarrollo han omitido desde su formulación, cuáles son los insumos científicos y tecnológicos que cada programa de desarrollo sectorial requiere para su ejecución.

El Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" explicita entre sus programas básicos al Programa de Ciencia y Tecnología. Por primera vez en la historia de la planificación en Costa Rica se incluye un programa de ciencia y tecnología en un plan de desarrollo; sin embargo, el tratamiento que la ciencia y la tecnología tiene en dicho plan es escueto; son grandes líneas las que se dan y si bien no tienen un alto grado de especificidad, ha permitido entre otras cosas que OFIPLAN cuente con una unidad especializada en planificación científica y tecnológica, que las Secretarías de Planificación tomen en cuenta a la variable científica y tecnológica, etc., y que sea posible este encuentro de planificadores y científicos con el objeto de diagnosticar cuáles son los insumos científicos y tecnológicos que requieren los programas actuales de desarrollo. Este ejercicio no es más que un instrumento para que las instituciones integrantes del Sistema Nacional Científico y Tecnológico planifiquen su desarrollo y determinen prioridades, pues como es lógico en un país como el nuestro, es imposible atender con la misma intensidad todos los frentes.

Para terminar, deseo manifestar que tengo cifradas grandes esperanzas en este encuentro, pues independientemente de los resultados que se obtengan, habrá servido para que surja el diálogo entre los aquí presentes: planificadores y científicos de otras especialidades.

Quiero agregar que deseo el mejor éxito a esta actividad, la cual es sólo el principio, y por ello se deberán propiciar otras reuniones similares para analizar los resultados de éstas, lo cual será tarea del grupo de trabajo CONICIT-OFIPLAN.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN LA PRESENTACION DE LOS  
RESULTADOS DEL EJERCICIO NACIONAL DE DETER-  
MINACION DE PRIORIDADES CIENTIFICAS Y  
TECNOLOGICAS**

**San José, 21 de noviembre de 1980**

Señores Viceministros de Educación, de Economía y de Agricultura;

Señores Vicerrectores de Investigación de las Instituciones de Educa-  
ción Superior;

Señores Miembros del Consejo Directivo del Consejo Nacional de In-  
vestigaciones Científicas y Tecnológicas;

Señores Directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Secto-  
rial;

Señor Presidente de la Comisión Nacional Consultiva de Investigacio-  
nes Agropecuarias;

Señores Planificadores y Científicos;

Señoras y Señores:

Ya nadie puede dudar de que la ciencia y la tecnología forman parte del conjunto de factores para el desarrollo. Desde principios de la década de 1970, Costa Rica comenzó gradualmente a tomar más en cuenta la ciencia y la tecnología para el desarrollo; de esta manera, a los esfuerzos que ya realizaban la Universidad de Costa Rica y otros institutos de investigación y desarrollo experimental, se sumaron la creación de la Universidad Nacional, del Instituto Tecnológico de Costa Rica, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y de otras instituciones dedicadas al quehacer científico y tecnológico. Recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" se incluyó de manera explícita un Programa de Ciencia y Tecnología entre los programas básicos para el desarrollo. Posteriormente esta Oficina creó en su División de Planificación y Coordinación

Sectorial, una unidad especializada para la planificación científica y tecnológica.

A los esfuerzos que hasta ese momento desarrollaba el CONICIT en materia de promoción del desarrollo científico y tecnológico, se sumó el esfuerzo de esta Oficina por incorporar la planificación científica y tecnológica en el proceso de planificación integral. La estrecha relación y vinculación entre CONICIT y OFIPLAN de años atrás se fortaleció aún más a mediados de este año, al desarrollar conjuntamente un ejercicio nacional para la determinación de prioridades científicas y tecnológicas, que consistió sintéticamente en determinar los insumos científicos y tecnológicos que requieren los programas de desarrollo de los siguientes sectores económicos y sociales: Energía; Transporte; Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Asentamientos Humanos; Economía, Industria y Comercio; y Salud.

Contando con la valiosa cooperación técnica de la UNESCO, y con la asesoría de los Directores de las Secretarías de Planificación Sectorial, como representantes de los planificadores, y de los Vicerrectores de Investigación de las instituciones de educación superior, como representantes de los científicos, el CONICIT y OFIPLAN aplicando una metodología desarrollada por UNESCO, iniciaron a mediados de este año, la organización y ejecución del ejercicio, en el cual fueron partícipes directos, planificadores y científicos nacionales.

Ese ejercicio ha concluido en su primera etapa, y me toca hoy inaugurar esta reunión de alto nivel en la que se presentarán los resultados. Funcionarios técnicos de OFIPLAN y del CONICIT se encargarán de exponer detalladamente los resultados específicos del proceso de determinación de prioridades científicas y tecnológicas. Solo quisiera hacer algunas reflexiones de tipo general que en mi concepto se desprenden, directa o indirectamente, de los resultados del ejercicio.

- La planificación sectorial, como parte del proceso de planificación integral, no sólo implica la planificación en cada sector, en cada Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial, sino también la necesaria coordinación de carácter intersectorial a fortalecerse.
- En todos los sectores tanto productivos o sociales, existen requerimientos científicos y tecnológicos; por tanto, un plan operati-

vo sectorial será incompleto, si no incluye la planificación de los insumos científicos y tecnológicos que el proceso de desarrollo sectorial requiere. En este sentido, insto a las Secretarías Ejecutivas para que a la hora de la formulación de planes, tanto de corto como de mediano plazos incorporen los requerimientos científicos y tecnológicos, y en este proceso se constituyan comisiones especiales para el desarrollo científico y tecnológico a nivel sectorial -como por ejemplo la Comisión Consultiva de Investigaciones Agropecuarias- que son instrumentos de significativa importancia que habrán de fortalecerse y crearse en los sectores que aún no cuentan con este tipo de entes.

- El desarrollo científico y tecnológico, si bien cuenta con su propia dinámica, tiene que estar integrado al proceso de planificación del desarrollo; fortaleceremos el conocimiento científico y desarrollaremos tecnologías propias adecuadas a nuestras necesidades en la medida que vinculemos el quehacer científico y tecnológico al proceso de planificación del desarrollo, y a su expresión más amplia: los planes nacionales de desarrollo. En este sentido la determinación de prioridades, y los esfuerzos no solo en la formación de recursos humanos, sino también en investigación científica y tecnológica de los institutos nacionales de investigación son de suma importancia, sobre todo en las instituciones de educación superior. La creación de las Vicerrectorías de Investigación en las instituciones de educación superior ha sido un acto de madurez y conciencia de la importancia que tienen las actividades científicas y tecnológicas, en particular de investigación y desarrollo, en nuestras universidades.

- Hoy más que nunca debemos fortalecer al CONICIT; la calidad de sus directores y funcionarios, así como su corta pero exitosa historia en la promoción del desarrollo científico y tecnológico nacional, nos comprometen a todos nosotros, planificadores y científicos, a brindar nuestro apoyo a dicha Institución.

Finalmente, como dije al principio de estas reflexiones, presentamos los resultados de un ejercicio; sin embargo, esta reunión no significa que dicho ejercicio termina aquí; de ninguna manera. De nada servirán los esfuerzos realizados si no hay seguimiento y continuidad, y esta labor es una responsabilidad que debemos compartir todos. El desarrollo de nuestro país así lo requiere.

**DOCUMENTOS PRESENTADOS EN LA TERCERA CONFERENCIA  
DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA  
LATINA Y EL CARIBE**

**Guatemala, 26 - 29 de noviembre de 1980**

El presente documento ha sido elaborado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República de Costa Rica, mediante la integración de textos completos de los trabajos que se citan en las referencias bibliográficas, los cuales han sido publicados por la citada Oficina.

Corresponde al documento presentado por la Delegación de Costa Rica a la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y del Caribe, presidida por el Lic. Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica e integrada por el Lic. Guido Flores Lara; Director Técnico; el Lic. Jorge Chacón Gutiérrez, Asistente Ejecutivo de la División de Planificación y Coordinación Regional; el Lic. Helio Fallas Venegas, Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial y el señor Mario Carvajal Robles, Asistente del Ministro-Director.

## PRESENTACION

A solicitud del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha preparado tres documentos para ser presentados en la próxima reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe a celebrarse en Ciudad de Guatemala en el mes de noviembre de 1980.

El primero de ellos, la Situación Actual de la Planificación del Desarrollo Económico y Social, es un compendio de los avances logrados en la planificación considerando los aspectos legales, institucionales y operativos, y la organización eminentemente técnica de la planificación, coordinación y ejecución de proyectos de desarrollo económico y social.

El segundo, la Planificación del Desarrollo Regional, describe en forma específica los avances logrados en el campo de la planificación y coordinación de programas de desarrollo regional y subregional y toda la organización técnica e institucional que apoya dicho proceso.

En cuanto al tercer documento, Premisas para el Desarrollo Tecnológico en Costa Rica, resume algunas de las experiencias y logros en Costa Rica, pero en forma muy especial, se recalcan y analizan aquellos problemas que se presentan en países como Costa Rica, en los cuales se están apenas estudiando los problemas de ciencia y tecnología inherentes al proceso de planificación; igualmente se presentan algunas recomendaciones nacidas en conferencias internacionales sobre el tema.

Hemos considerado necesario extendernos en el análisis sobre la situación actual de la planificación en Costa Rica, por cuanto consideramos que en este campo Costa Rica está implantando un sistema de planificación operativo e integral y que a la fecha se ha avanzado mucho y se han acumulado grandes experiencias. Siendo así, es de esperar que los resultados logrados, y el análisis de los problemas y obstáculos encontrados en el camino, puedan servir para implantar o mejorar los sistemas de planificación propios de cada país.

Wilburg Jiménez Castro  
Ministro-Director

**TEMA I**

**COSTA RICA: SITUACION ACTUAL DE LA PLANIFICACION  
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

rios de ultranza y no de Bien Común-nunca han pagado los impuestos que debían, y por quienes aspiran a ser ejes egocéntricos de decisiones nacionales, siendo apenas pseudo líderes de grupos personalistas y minoritarios.

La realización de esta actividad en el Kamakiri, demuestra que los instrumentos como este salón y sus instalaciones físicas pueden usarse para hacer bien y servirle al país, o para defender espurios intereses que indirectamente han tratado de cuestionar la legitimidad del Gobierno Constitucional y democráticamente constituido y en operación.

## **L IMPORTANCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE COSTA RICA**

Uno de los objetivos fundamentales y específicos del Plan Nacional de Desarrollo, es "...propiciar el desarrollo integral de la persona y el mejoramiento de la familia y de la comunidad. Lo anterior mediante la máxima utilización de los recursos del país, del pleno empleo y de la garantía de libre escogencia del trabajo, así como la participación activa del individuo en el proceso productivo y en el reparto de los beneficios"; por ello se comprende la relevante importancia del quehacer del INA.

No se puede concebir el desarrollo integral de la persona humana, si ésta no está debidamente capacitada para asumir su responsabilidad social como ente productivo. No se puede lograr el desarrollo de la familia y de la sociedad como un todo, si sus integrantes no aportan un esfuerzo eficaz para el acopio de los bienes y servicios necesarios para un nivel de vida digno.

No puede darse la libre escogencia del trabajo y la participación activa en el proceso productivo y en la distribución equitativa del producto social, si el individuo no está capacitado para el trabajo de su preferencia, y para aportar el máximo de productividad.

Otro de los objetivos básicos del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" es: "Propiciar una política social especialmente dirigida al mejoramiento socio-económico permanente de los grupos marginados de nuestra sociedad, basada en el otorgamiento de mayores y mejores servicios sociales, y en la garantía del acceso y de una mayor participación en la propiedad de los factores de la producción".



*III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina  
y el Caribe, celebrada en Guatemala.  
del 26 al 29 de noviembre de 1980*

Con base en los tres grandes temas que han sido definidos para la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, que tendrá lugar en Guatemala entre el 26 y el 29 de noviembre de 1980, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha preparado documentos específicos de los cuales el presente atañe al tema del "Estado actual de la Planificación en América Latina y el Caribe".

En efecto, este documento recoge las principales características del proceso de planificación socio-económica y administrativa en la economía costarricense y de sus bases jurídicas y administrativas; analiza, además así, el sistema nacional de planificación vigente y las fases del proceso integral.

Podríamos afirmar, apoyándonos en el análisis que sobre el estado actual de la planificación del desarrollo económico y social se hace aquí, que nunca antes el respaldo político y la operación técnica habrían sido mayores para el proceso de planificación en Costa Rica. Estas circunstancias han permitido estrechar aún más el ligamen que debe existir entre la planificación y el cotidiano quehacer de los diversos componentes del Sector Público Costarricense, y ha favorecido la orientación que el Plan Nacional de Desarrollo significa para el sector privado en un régimen democrático.

Esperamos así, mediante la exposición de nuestra experiencia en planificación del desarrollo económico y social, contribuir a aportar alguna guía que sirva de modelo para quienes están embarcados en similares tareas en el resto de la América Latina y el Caribe.

Finalmente, nos será muy provechoso compartir con los participantes de la Tercera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, las experiencias de los países de la Región, con el sincero deseo de que podamos alcanzar un mutuo enriquecimiento en provecho de nuestras respectivas naciones.

## I. INTRODUCCION

Se ha definido con claridad en Costa Rica, el contenido y organización de la planificación socio-económica y administrativa, lográndose una identificación precisa de cómo las regiones, sectores e instituciones deben concurrir en la formulación y ejecución de un Programa de Gobierno, evitando duplicaciones y descoordinación entre instituciones y funcionarios.

Este esquema, que se explica en el documento "El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica", ha dado lugar a la formulación de las políticas administrativas integradas sobre regionalización y sectorialización, y ha permitido orientar todo el esfuerzo de Reforma Administrativa hacia una reorganización del aparato público para facilitar una acción más eficaz y eficiente de la gestión pública.

Se integran también de manera real los elementos de política y planificación, pues se concibe y organiza la planificación para actuar eficazmente como instrumento primordial de decisión de política de Gobierno, acercando la planificación como apoyo real a la toma de decisiones de Gobierno y al control y evaluación efectivos de la ejecución de esas decisiones. Con base en tal planteamiento sobre Planificación Integral, se han reorientado también los conceptos y los decretos sobre los Subsistemas de Planificación Regional y Planificación Sectorial, que permiten identificar y ubicar a todo organismo público dentro de unas claras reglas de juego que hacen posible más fácilmente la coordinación tanto para participar activamente en la formulación de la política de Gobierno como para ejecutarla, mejorando así ostensiblemente la capacidad de logros en beneficio de la comunidad costarricense.

Estos subsistemas reúnen, para efectos de coordinación política y de planificación, así como para efectos de coordinación, control y evaluación de la ejecución, tanto a los máximos jefes políticos y órganos técnicos de planificación de la Administración Pública, como a los numerosos entes ejecutores, en una labor conjunta y simultánea de planificación, de toma de decisiones de Gobierno, y de ejecución de éstas. Con ello se ha decidido integrar las decisiones políticas, la planificación que las apoya y complementa, y la ejecución de tales decisiones.

La planificación, por su lado, se ha entendido, organizado y aplicado como planificación socio-económica y planificación administrativa,

con miras a evitar el frecuente divorcio que existe entre ambas actividades, dicotomía que tanto perjuicio ha causado en América Latina en cuanto a consolidar esfuerzos nacionales en materia de planes de desarrollo y reforma administrativa realmente operativos. En Costa Rica, ello se concreta en la competencia que el órgano central de planificación -OFIPLAN- tiene para orientar y coordinar ambos campos.

En cuanto al proceso de sectorialización, se han constituido ocho sectores: Vivienda y Asentamientos Humanos; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Economía, Industria y Comercio; Agropecuario y Recursos Naturales Renovables; Energía; Transportes; y Finanzas, y está en proceso de creación el de Educación. Cada Sector es dirigido y coordinado por un Ministro de Gobierno y no por un ministerio, con el apoyo de un Consejo Nacional Sectorial constituido por los Presidentes Ejecutivos y otros jefes superiores de los entes descentralizados de cada sector. Se busca así una coordinación política y de organización, no realizada antes en el país, con miras a garantizar una mejor y más eficaz acción de Gobierno. Existe también una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada Sector, que es totalmente distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, y que apoya al Ministro Sectorial para efectos de la programación del respectivo Sector, así como en la elaboración de los planes y programas sectoriales y del control y evaluación de la gestión, en el ámbito del Sector.

Igualmente, se está en el proceso de desconcentración de las actividades ministeriales e instituciones descentralizadas hacia las regiones y subregiones para acercar más la identificación y prestación de servicios públicos a las necesidades y demandas reales y legítimas de las comunidades, así como para facilitar de manera real la participación popular en las decisiones y acciones de Gobierno, y una mejor coordinación con las municipalidades de cada región y subregión.

Las instituciones así desconcentradas, se organizan también por Sectores en cada región y subregión para acrecentar aún más, y facilitar, la coordinación de actividades sectoriales en el territorio nacional. Los nuevos Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo son los órganos aglutinadores del aporte popular, institucional público y de las comunidades y municipalidades, en la labor básica de formular políticas y planes regionales y velar por su ejecución, de manera totalmente integrada con las políticas y planes sectoriales.

Se viene trabajando en coordinación con el Ministerio de Hacienda y con la Contraloría General de la República, en una sistemática labor para integrar el presupuesto y la contabilidad públicos en un Sistema que permita, vinculado al Sistema de Planificación, la identificación permanente de logros y costos de la gestión de Gobierno, a nivel de todo el aparato público.

Consonante con ello se creó la Autoridad Presupuestaria por Decreto Ejecutivo en diciembre de 1979, la que aprueba los presupuestos de los entes descentralizados en sus aspectos de política de Gobierno, previamente a la aprobación formal de tales presupuestos por parte de la Contraloría General de la República. La Autoridad Presupuestaria está integrada por los Ministros de Hacienda, quien la preside; Economía, Industria y Comercio; Planificación Nacional y Política Económica y por el Presidente Ejecutivo del Banco Central.

## II. EL PROCESO DE PLANIFICACION EN LA ECONOMIA NACIONAL

### I. Función Político-Técnica Normativa y de Asesoría

"... Yo, que había tenido en un principio gran interés por las cosas públicas, conforme miraba el torbellino de la vida pública, y veía el movimiento incesante de las corrientes contrarias, acabé por sentirme aturrido..." (Platón, Epístola VII).

Ese criterio del filósofo Platón es válido y lo han podido comprobar quienes han ejercido el Despacho de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en Costa Rica, puesto que siendo sus labores muy técnicas no dejan de ser por ello también muy políticas, ya que el titular no es un Ministro sustantivo de aquéllos que ejecutan cosas, sino que asesora en actividades político-técnicas al Presidente de la República, a los compañeros del Gabinete, a los Presidentes Ejecutivos y a los Gerentes de los entes descentralizados; tiene en su campo de competencia además, relaciones constantes con los ochenta Concejos Municipales y con los cinco Consejos de Distrito en procura de que el proceso de planificación existente, sea operativo, como consecuencia de las normas que dimanar de OFIPLAN a todo el resto del sistema nacional de planificación. En el ejercicio de ese cargo debe actuarse con la función que tiene un ladrillo escondido, que siendo parte importante del cimiento de un edificio, pasa inadvertido; así acontece también con la habilidad indispensable a todo buen asesor, cuyos méritos los recibe generalmente quien realiza las actividades y su satisfacción consiste en ver cómo sus propuestas son ejecutadas por otros, pero si las cosas no salen bien por razones ajenas a su decisión, algunas veces asume la culpa de lo que se hizo o de lo que no se realizó.

### 2. La actual concepción de la Planificación

Como es de todos conocido el fin primordial de la planificación es organizar los recursos de que dispone un país, con el fin de que sean utilizados en forma tal que se maximice el nivel de logro en relación con los objetivos planteados en un momento dado. De lo anterior se deriva que lo primero en el proceso de planificación es la identificación y clasificación de esos objetivos. Una vez llevado a cabo esto, se procede a comparar lo que se quiere (objetivos) con lo que se tiene o sea con la situación actual, a fin de identificar la diferencia entre

la realidad y lo que se quiere y los obstáculos que se presentan para pasar de la primera a la segunda. Conocidos estos obstáculos se procede a organizar los recursos de que se dispone a fin de superar estos obstáculos y lograr los objetivos planteados. Esa organización de los recursos se lleva a cabo a través de la política económica y social de corto, mediano y largo plazo.

Esas diferentes instancias darán contenidos distintos para variadas situaciones espaciales y temporales. Esto es así porque los objetivos pueden cambiar, la realidad puede ser modificada y por tanto los obstáculos pueden ser otros. Además los recursos con que se cuenta y que se deben organizar para el logro de los objetivos, también pueden ser distintos. Resultado de lo anterior: las políticas diseñadas cambiarán. En un mismo país el gobierno en un período dado puede dar prioridad como objetivo al crecimiento del producto nacional y otro posterior, puede dar prioridad como objetivo, a la distribución del ingreso y aún otro, a la participación popular. Por supuesto estos diferentes objetivos implican distintos obstáculos y diferente asignación de recursos para lograr esos objetivos.

Pero aún cuando los objetivos de dos gobiernos sean los mismos, el paso del tiempo hace cambiar la realidad y por lo tanto, el tipo de obstáculos que hay que enfrentar. Así se tiene que, los obstáculos que se presentan cuando los precios del café en Costa Rica son altos, son diferentes a los que se presentan cuando esos precios son bajos y el precio del petróleo sube.

O sea que, aún cuando aceptemos que los objetivos de dos gobiernos sean los mismos, el contenido de un Plan Nacional de Desarrollo puede ser totalmente diferente, si las condiciones imperantes en el país han cambiado. En un mundo como el actual, en el que las vinculaciones con la economía mundial son tan fuertes y en que ésta oscila rápida y drásticamente, es obvio que la realidad nacional sufre de estos embates en igual magnitud. Los cambios ocurridos en los últimos años crean obstáculos y problemas en cierta medida diferentes a los existentes anteriormente. Así por ejemplo, aunque los objetivos de gobiernos anteriores y los del Gobierno del señor Presidente Carazo, fuesen los mismos, los planes de desarrollo correspondientes tienen que ser diferentes en muchos aspectos.

Además estos planes serán diferentes por la ideología particular

del Gobierno actual y por lo tanto, los objetivos fundamentales y el tipo de análisis que se haga de la realidad, son diferentes a los de gobiernos anteriores. Ideologías diferentes implican una "visión" de la realidad diferente, modelos teóricos de explicación de esa realidad en el campo social, el económico y el político, también distintos.

Un Plan Nacional de Desarrollo debe nutrirse de los objetivos políticos del gobierno de turno, objetivos que han sido escogidos como de prioridad, en una democracia, por las mayorías nacionales.

### **3. La Planificación como Proceso Indicativo de Ordenamiento, de Coordinación, de Concesión, de Prioridades y de Evaluación**

Durante la presente Administración (período 1978-1982) hemos concebido la planificación como un proceso indicativo de ordenamiento, de coordinación, de concesión de prioridades, y de evaluación de acuerdo al diagnóstico que se ha realizado de la problemática socio-económica del país, antes indicada, y de los objetivos del actual Gobierno, según su Programa Ideopolítico de donde se derivan los programas y proyectos que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", en cuya definición y elaboración han participado todos los funcionarios de decisión política o de ámbito de "gobierno" es decir, del Órgano Ejecutivo: el Presidente de la República, los Vicepresidentes, los Ministros y Viceministros y los Presidentes Ejecutivos. También lo ha hecho todo el personal técnico superior e intermedio de OFIPLAN y de las instituciones públicas ministeriales y de entes autónomos que tienen responsabilidades de planificación y por eso el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" ha sido un esfuerzo y un proceso participativo y no el resultado de criterios centralizados en OFIPLAN.

Gracias al esfuerzo del señor Presidente de la República, a su firme decisión de que, en sus propias palabras, "... el Plan Nacional de Desarrollo sea prólogo y no epílogo de Gobierno", como aconteció en el pasado, el 26 de junio de 1979 se concluyó y se inició su distribución entre muy diversos grupos de la sociedad costarricense, tales como la Asamblea Legislativa, las Cámaras, los Sindicatos, los Colegios Profesionales, etc.

#### **4. Planificación Integral**

La planificación la hemos concebido como un proceso integral, es decir, articulado, coordinado, sistemático y sistémico, a fin de racionalizar la labor del Estado, como ente subsidiario en la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas sociales, económicas y administrativas y hacerla compatible con las actividades que realiza también el sector privado con similares objetivos.

#### **5. Planes Operativos Anuales**

Durante el presente año se están elaborando los planes operativos anuales que desagregan los planes por sectores más específicos; evalúan las realizaciones institucionales de 1979, con relación a las metas propuestas para ese año y asignan nuevos objetivos para 1980, con lo cual el proceso de planificación adquiere coherencia y dinamismo.

#### **6. Diagnóstico y Estrategia para el Plan Nacional de Desarrollo para el Período 1979-1982**

Un análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" (PND) permite identificar dos pilares básicos alrededor de los cuales se configura su diagnóstico y su estrategia. El primero tiene que ver con la estructura productiva de la economía nacional y el segundo, con la participación de los costarricenses en el proceso de desarrollo. Así, los aspectos que tradicionalmente se incluyen dentro de la definición de desarrollo en el contexto histórico latinoamericano o sea, lo económico y lo social, se manifiestan en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez" a través de un análisis y una estrategia relacionada, por una parte, con la estructura de la economía y por la otra, con la participación de los individuos en la vida nacional.

En relación al primer aspecto, en otros países, y en el nuestro, en períodos anteriores, el componente económico del desarrollo se ha enfocado en algunas circunstancias de tal forma que los diagnósticos y las estrategias tienden a preocuparse por el aspecto cuantitativo del producto nacional. Así, el interés fundamental se centra en la tasa de crecimiento de ese producto. Si bien este es un aspecto importante del PND, en el mismo se considera que la tasa de crecimiento es una variable que depende esencialmente de la estructura de la economía. Problemas ta-

les como el déficit en el intercambio de mercancías con el exterior, el endeudamiento externo, la inflación, el desempleo, el déficit fiscal, la concentración geográfica de la actividad económica, el deterioro en la distribución del ingreso, etc., están íntimamente ligados a la importancia relativa de diferentes sectores y actividades dentro de la economía, o sea, a la estructura económica. En el Contexto del Plan se hace, en forma bastante detallada, una explicación de la vinculación que existe entre la forma en que se ha estructurado lo económico en las últimas décadas y los problemas más importantes a que se enfrenta el país. Además, se demuestra que esa estructura presenta obstáculos serios, si se quiere lograr una tasa de crecimiento del producto más acelerada, debido principalmente a los problemas mencionados antes.

De ahí que la Estrategia del Plan concentre gran parte de su atención en lineamientos, medidas e instrumentos que permitan modificar paulatinamente esa estructura. Sin ir al detalle, lo que la Estrategia persigue es estructurar una base productiva nacional en la que se incremente el valor agregado; se incremente la utilización de recursos humanos, materiales, culturales, nacionales; se fortalezca el sector agropecuario y el agroindustrial; se diversifique en cuanto al número de productos generados y exportados y se incremente el grado de procesamiento de los productos. En fin, la Estrategia propone que los esfuerzos intelectuales, académicos, empresariales y burocráticos del país, se dediquen al fortalecimiento del agro y de la agroindustria, como los bastiones sobre los cuales se sustentará el crecimiento económico de Costa Rica.

En relación al segundo aspecto incluido en la definición de desarrollo, lo social, se ha enfocado tradicionalmente de tal forma que los diagnósticos y estrategias de los planes tienden a preocuparse por la distribución de la riqueza nacional y tienen como objetivo fundamental el que se transfiera de los sectores de altos ingresos a los de bajos ingresos, por medios impositivos y a través de la dotación de servicios. Dentro de la filosofía que sustenta la presente Administración, tal y como se estipula en el "Programa de Gobierno", y de la cual se nutre el PND, además de la distribución de la riqueza, se considera la promoción humana a través de la participación como el hilo conductor de la política social.

En el Contexto del Plan se lleva a cabo un análisis que permite concluir que "regalar" y "donar" los medios de vida para la subsistencia, corroe y deteriora las potencialidades humanas, al impedirseles a los

individuos participar en la elaboración de esos medios de vida o sea en la producción y en la actividad económica del país. Este paternalismo no conduce al verdadero desarrollo, el desarrollo humano, sino que más bien tiende a dar carácter de permanente a la situación de marginalidad de los grupos de bajos ingresos y se convierte, por esa razón, en factor más bien deshumanizante. Por otra parte se reducen las posibilidades de la organización para la toma de decisiones, o sea la participación política; por cuanto si esos grupos ya disponen de los medios de vida, su motivación para esa participación se minimiza.

En esta forma los dos frentes principales del desarrollo humano se ven afectados negativamente, al impedirse la participación de los individuos en la producción y en el Gobierno, en lo económico y en lo político.

De ahí que la Estrategia del PND además de preocuparse por la distribución de la riqueza, dedique atención prioritaria a la promoción humana a través de la participación. Así, la organización de las comunidades para la toma de decisiones y la "autodotación" de servicios y la autogestión como alternativa empresarial, juegan un papel fundamental en la política social delineada en el Plan.

### **III. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION: SUS BASES JURIDICAS Y ADMINISTRATIVAS**

#### **1. Sistema Nacional de Planificación**

La Ley de Planificación No. 5525 de mayo de 1974 sustituyó a la de 1963 y creó el Sistema Nacional de Planificación. De su articulado se infiere la existencia de distintos órganos planificadores: la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica como órgano central del Sistema; unidades regionales, sectoriales e institucionales de planificación; unidades de análisis o planificación administrativa y consejos de diverso tipo creados por Decretos Ejecutivos.

En la interpretación y propuesta que se ha elaborado en la presente Administración, lo anterior se replantea de la siguiente manera:

- a) Existe una dirección política del Sistema, constituida por la Presidencia de la República, a través de los Despachos del Presidente y del Ministro de Planificación;
- b) Hay un órgano central del sistema de planificación, constituido por OFIPLAN;
- c) Se establecen tres subsistemas básicos de planificación, ya creados por Decretos Ejecutivos, así:
  - i. **Un Subsistema de Planificación Regional**, que tiene su coordinación política en un Consejo Nacional de Desarrollo Regional y por un órgano de apoyo para esa coordinación técnica constituido por OFIPLAN y sus secretarías regionales de planificación; un órgano de coordinación política y técnica en cada región, constituido por el respectivo Consejo de Desarrollo Regional; un nivel de participación institucional constituido por todas las agencias desconcentradas de las instituciones ministeriales y descentralizadas, por las municipalidades de cada región y por asociaciones comunales y privadas;
  - ii. **Un Subsistema de Planificación Sectorial**, que tiene un nivel de dirección política constituido por la Presidencia de la República y por el Consejo de Gobierno; un nivel de coordinación constituido por OFIPLAN; un nivel de coordinación política en cada Sector constituido por el Ministro del Sector, asesorado por el res-

pectivo Consejo Nacional Sectorial (el Ministro del Sector con los Presidentes Ejecutivos y otros jefes de entes descentralizados del Sector); una secretaría sectorial de planificación; las unidades institucionales de planificación de los organismos del Sector; y un Comité Intersectorial de coordinación técnica;

**iii. Un Subsistema de Reforma Administrativa**, que tiene su dirección política que es la Presidencia de la República, un nivel de coordinación político-técnico que es OFIPLAN; y unidades regionales, sectoriales e institucionales de Reforma Administrativa (análisis o planificación administrativa), que actúan en apoyo de los respectivos Consejos Regionales de Desarrollo, Consejos Nacionales Sectoriales, y máximas autoridades administrativas de todos los organismos públicos.

El esquema de organización del Sistema de Planificación que se indica en este documento, se resume así:

- a) Dirección política del Sistema: la Presidencia de la República, y en lo que es de su competencia, el Consejo de Gobierno.
- b) Organismo Central y Normativo de Planificación y de Coordinación Política-Técnica: OFIPLAN
- c) Subsistemas Básicos de Planificación:
  - i. **Un Subsistema de Planificación Regional**, coordinado por OFIPLAN
  - ii. **Un Subsistema de Planificación Sectorial**, coordinado por OFIPLAN
  - iii. **Un Subsistema de Reforma Administrativa**, coordinado por OFIPLAN.

Cada subsistema tiene una determinada dirección política, limitada y supeditada a la vez a la dirección política del Sistema Integral ejercida por el Presidente de la República; tiene órganos de coordinación política y técnica en las regiones y en los sectores, y mecanismos especializados de planificación regional, sectorial y en reforma administrativa.

## **2. Órgano Normativo Central de Planificación**

Conviene aquí una breve referencia en relación con el órgano central de planificación, que juega un papel vital de coordinación político-técnico de todo el Sistema y de los subsistemas básicos. Puesto que su papel y dinámica se tratan mejor más adelante, consignamos aquí la importancia de que su organización interna refleje las demandas que el proceso y el Sistema mismo imponen para su óptima coordinación y funcionamiento.

Así, la organización interna de dicho órgano planificador se caracteriza por las siguientes unidades administrativas básicas, que en el caso de OFIPLAN son unidades de nivel de DIVISIONES: planificación global, planificación regional, planificación sectorial, planificación de inversiones, de reforma administrativa y unidad de coordinación presupuestaria.

Las unidades o divisiones de planificación regional, sectorial y de reforma administrativa, ejercen coordinación interna entre sí, al igual que son responsables de la interrelación externa de los subsistemas entre sí, y del Sistema Integral como tal, conjuntamente con las divisiones de planificación global y de inversiones.

## **3. Subsistemas Básicos de Planificación**

Es necesario definir el concepto de subsistema básico de planificación, que se desarrolla en detalle adelante.

La principal característica de estos Subsistemas es la de que no son niveles de ejecución, sino de análisis, estudio, interpretación y desagregación de políticas gubernativas, vinculadas a OFIPLAN orgánicamente a través de la División respectiva; son también niveles que garantizan la ejecución de políticas, planes y programas.

Los Subsistemas también cumplen el importante papel de evitar una relación unilateral entre OFIPLAN y el resto de las instituciones; esto se logra precisamente creando e integrando dichos subsistemas que comparten la tarea de formular planes y de coordinar y controlar la ejecución de los mismos en sus respectivos ámbitos o fases de planificación.



*Reunión del Sector Transportes  
29 de abril de 1981*

La existencia de subsistemas básicos se justifica y es técnicamente necesaria. Es preciso que las unidades de planificación del Sistema -del ámbito Regional, Sectorial y de Reforma Administrativa del resto del Gobierno y de las instituciones descentralizadas- complementen a OFIPLAN en su condición de ente coordinador. Es necesario y útil que cada unidad de planificación de dichos ámbitos y niveles, funcione de manera certera dentro de un contexto más amplio que sirva de enlace entre OFIPLAN y cada una de esas unidades, así como que se integren dentro de sus propios ámbitos y niveles, y por medio de sus respectivos superiores del más alto nivel técnico, para acordar los elementos básicos de su funcionamiento.

La razón de ser de los subsistemas es integrar a los superiores políticos y técnicos regionales y sectoriales de la planificación y de la reforma administrativa para crear órganos que analicen y desagreguen, según sea el caso, los lineamientos de política a través de la Presidencia de la República y de OFIPLAN en asignaciones específicas de las regiones, de los sectores, y en materia de reforma administrativa, y que a su vez integren el aporte de estos, de abajo hacia arriba.

Lo que el aspecto técnico y de organización plantea es la reorganización de niveles de integración funcional o de funciones y de política, que coadyuvan con OFIPLAN en una labor de agregación y desagregación del proceso de elaboración y de ejecución de políticas que, en última instancia, debe ser de aprobación de la dirección política superior del Sistema, en sus lineamientos básicos relativos a cada fase del proceso.

La política institucional es responsabilidad interna de cada sector en particular, de tal suerte que en dicho nivel se realiza la asignación específica de funciones y actividades a cada Institución. OFIPLAN no dirige ni orienta las políticas institucionales, sino que colabora en la elaboración de los lineamientos de política para cada Sector, además de que por Ley y conveniencia técnica debe preocuparse adicionalmente de la programación y control de inversiones y de hacer compatible la asistencia técnica internacional con el Plan Nacional de Desarrollo, así como de conceder prioridades para el Presupuesto del Gobierno Central, de acuerdo a lineamientos del Presidente de la República y en concordancia con los del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica.

Las fases de planificación regional y sectorial, así como la acción de políticas administrativas, tienen su justificación como fuentes generadoras de integración funcional y de políticas interinstitucionales, que dan lugar a la creación de subsistemas básicos de planificación, los cuales contribuyen así con OFIPLAN en la formulación y coordinación de la ejecución de política pública en sus respectivos ámbitos, favoreciendo la participación institucional en todos los órdenes y en todas las fases del proceso planificador elaborado.

Son subsistemas, en suma, porque realizan labores claras de integración interinstitucional e intersectorial, con proyección en todas las fases del proceso de planificación, y con atribuciones de agregación-desagregación de políticas, tareas y actividades sobre la totalidad de las instituciones de la Administración Pública; esto se da sólo a nivel de las fases de planificación regional y sectorial y de la función de reforma administrativa.

Así, un subsistema de planificación regional tiene justificación, cuando se entiende que en la fase de políticas regionales se producen y ejecutan en última instancia planes y política de ámbito espacial, y que en ello interviene todo un marco institucional planificador que debe actuar en un ámbito y con una perspectiva distinta, aunque integrada, de lo global y de lo sectorial. Este marco institucional se compone de: un Consejo Nacional de Desarrollo; agencias desconcentradas de instituciones nacionales que deben actuar sectorialmente en cada región; municipalidades y participación popular.

Esto se explica más adelante, y constituye la razón de ser del Decreto Ejecutivo No. 10.157 que crea el Subsistema de Planificación Regional. Igualmente, el Subsistema de Planificación Sectorial también elabora y ejecuta planes y políticas sectoriales, y con ello participan otros sectores: la Presidencia de la República; el Consejo de Gobierno; OFIPLAN; los Consejos Nacionales Sectoriales, con un Ministro coordinador para cada uno; las secretarías sectoriales de planificación; y un Comité Intersectorial de Planificación. Esto se explica más adelante, y constituye la razón de ser del Decreto Ejecutivo No. 9644 que crea el Subsistema de Planificación Sectorial.

Por su lado, la función de reforma administrativa también cumple con sus tareas propias y diferenciales, y requiere de un marco institucional (estructural, organizativo, de procesos y procedimientos y de

comportamiento humano) que debe proyectarse en lo global, regional, sectorial e institucional, pues todos ellos tienen problemas institucionales que enfrentar y solucionar. Por ello se constituye un Subsistema de Reforma Administrativa, creado por Decreto Ejecutivo No. 9283, como se explica adelante.

Las fases global e institucional no justifican la creación de subsistemas, sino que la primera recoge precisamente el aporte de todas las demás; la fase institucional, por otro lado, corresponde a cada institución en particular satisfacerla; no requiere nuevos marcos organizativos, pues cada institución se proyecta dentro de un sector y en una o varias regiones.

No se propugna en este esquema un funcionamiento rígidamente secuencial en cuanto al cumplimiento de las distintas fases. Es decir, que no es posible ni razonable pretender que las instituciones operen hasta que no haya los correspondientes planes regionales, sectoriales o de reforma administrativa, compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Lo que se busca es hacer evidente la necesidad de definir claramente la importancia de este proceso integral de planificación, para que se inicien de inmediato acciones de reorganización y conceptualización que permitan que, a mediano plazo al menos, haya una clara relación orgánica entre los grandes lineamientos de la política gubernativa, su aplicación geográfica, y su asignación operativa a sectores e instituciones. De esta manera se aspira a lograr un acoplamiento que incida en que las acciones últimas de las instituciones estén fundamentadas en un reconocimiento objetivo e integrado de cómo esas acciones específicas encajan dentro de un proceso más complejo y racional.

En otras palabras, no hay que asumir que las instituciones no pueden funcionar hasta que no se les haya dado lineamientos globales, regionales y sectoriales de política de Gobierno, pues en realidad, la acción institucional más bien está inmersa en la misma elaboración de la política regional, por cuanto el Subsistema de Planificación Regional está constituido por un nivel de dirección política, y por un nivel de ejecución; éste, a su vez, está constituido por los mismos sectores e instituciones del nivel nacional de Gobierno, extendidos a nivel regional por la vía de la desconcentración administrativa, así como por todos los organismos de gobierno local y otros regionales creados al efecto, como son los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional.

El cuadro total que puede visualizarse es que las instituciones a nivel central están operando con una mayor delegación a sus propias agencias desconcentradas en las regiones, así como recibiendo orientaciones, lineamientos y normas de orden político y técnico superiores de los subsistemas de planificación regional y de planificación sectorial. Todo ello obliga a un ajuste continuo sobre la marcha, de tal suerte que en un principio las instituciones y el resto del Sistema desarrollen una habilidad de comunicación, manejo de información y flexibilidad técnica y administrativa, que las posibilite para lograr una integración orgánica y funcional en la formulación y ejecución de programas y proyectos. El criterio de "aproximaciones sucesivas" es de vital importancia para generar esa acción interinstitucional cuyo proceso se inicia ahora, pues antes era ir existente, y por ello la elaboración clara de normas y atribuciones legales sobre las nuevas reglas de juego es importante para subsanar resistencias individuales de las instituciones o funcionarios, tal como se ha buscado con los Decretos Ejecutivos que han creado los Subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa.

#### **4. Implicaciones de la Ley General de la Administración Pública en el Sistema Nacional de Planificación**

La Ley General de Administración Pública No. 6227 del 2 de mayo de 1978, vino a modificar las normas legales y políticas en cuanto a la autonomía institucional, que estaban vigentes desde la Constitución de 1949. Dicha Ley, a la vez, complementa en forma muy positiva la Ley de Planificación Nacional.

Es indudable que las potestades que la Ley General agrega a la figura de dirección y coordinación, fortalecen el papel del Poder Ejecutivo con respecto a toda la Administración Pública, lo que obliga a una interpretación muy clara y uniforme para aplicarla en una forma efectiva y sana, tanto de parte del Poder Ejecutivo como de los entes descentralizados.

En vista de las implicaciones anotadas, la Procuraduría General de la República y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica han aunado esfuerzos, la primera en el aspecto jurídico y la segunda en el aspecto político-institucional, con el fin de proporcionar al equipo de Gobierno una base sólida de interpretación de la Ley. Esta interpretación es especialmente importante en lo que se refiere a direc-

ción y coordinación políticas, para evitar el riesgo de que cada cual actúe según su propia interpretación, lo que llevaría a actitudes que podrían variar desde una reticencia a aceptar y ejercer las grandes potestades que la Ley otorga al Presidente de la República y a los Ministros, hasta una aplicación llevada al extremo en forma arbitraria. En la interpretación y aplicación de la Ley General deben privar el equilibrio y el buen juicio, para asegurar una mejor gestión de Gobierno, tanto en lo que se refiere a las atribuciones del Poder Ejecutivo para fijar objetivos, metas, programas y prioridades de Gobierno a toda institución pública, como para controlar, evaluar y responsabilizar a quien corresponda, por la gestión de cada ente público, respetando siempre la autonomía de gestión administrativa que las instituciones descentralizadas tengan.

### **5. Atribuciones del Presidente de la República**

El artículo 25, inciso 2) de la Ley, dice: “Salvo lo que dispone la Constitución Política respecto del Poder Ejecutivo, el Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo ministerio, sin perjuicio de la potestad del Presidente de la República para abocar el conocimiento, conjuntamente con aquél, de cualquiera de los asuntos de su competencia”.

El artículo 26, inciso b), dice de las atribuciones que el Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva: “Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública Central de su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública Descentralizada”; el inciso c) dice:

“Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado”; y el inciso d): “Resolver los conflictos de competencia que se presenten entre los Ministerios”.

Sin perjuicio de las demás atribuciones que el artículo 26 otorga al Presidente de la República, es obvio que los tres incisos citados son de mayor importancia en lo que respecta a la acción de conjunto de Gobierno, tanto en su orientación como en la solución de conflictos entre entes públicos. Dentro del espíritu del inciso b) resulta claro que solamente el Presidente de la República puede y debe actuar en la formulación de directrices -cuyo contenido e implicaciones se comentan más adelante en forma general- así como en actividades de coordinación que

afecten conjuntamente a todos los Ministerios, a algunos de ellos, al total conjunto de los entes descentralizados, o que lleven a solucionar conflictos entre estos entes y los Ministerios. La acción debe realizarse formalmente mediante la formulación de directrices sobre aspectos de política socio-económica de Gobierno o de política administrativa, que comprometan acciones del conjunto de Ministerios, del conjunto de entes descentralizados o de todos ellos simultáneamente.

Lo anterior no limita la atribución del Presidente para dirigirse individualmente a cada Ministerio en particular y conocer, conjuntamente con el Ministro respectivo, de cualquier asunto de la competencia de éste, según lo establece el inciso 2) del artículo 25 mencionado antes. Tampoco limita al Presidente para dirigirse a cualquier ente descentralizado para informarse sobre actividades de su competencia.

Debe entenderse que la potestad de dirección es en lo político, no en lo administrativo, y debe manifestarse por medio de directrices escritas que reúnen ciertas características, según se detallan más adelante, pues son preceptos que activan todo un proceso que puede llevar hasta la destitución de Juntas Directivas o de Ministros, cuando se incumplen en forma reiterada sin la debida justificación.

La Ley General de la Administración Pública le da entonces atribuciones exclusivas al Presidente de la República de dirigir por sí mismo la gestión de toda la Administración Pública en conjunto, mientras que la dirección de los entes por separado debe realizarla mediante la formulación de directrices conjuntamente con el Ministro del respectivo ramo o sector. Esto debe interpretarse como una forma deseable de fortalecer las atribuciones del Presidente de la República, así como las de cada Ministro de ramo, dándole a aquél la potestad de emitir directrices a todo el conjunto de la Administración Pública y al Ministro la potestad de emitirlas, con el Presidente, a las instituciones descentralizadas de su ramo o sector.

## **6. Atribuciones de los Ministros en su Sector**

En el artículo 27, inciso 1), de la Ley General se indica: "Corresponderá a los Ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo".

Ramo es sin duda sinónimo de sector y debe entenderse como el conjunto de instituciones o actividades de éstas que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Los sectores se definen de manera concreta por Decreto del Poder Ejecutivo.

Lo anterior significa que cada Ministro debe emitir directrices, cuando es de su competencia y se justifique, ya sea con el Presidente de la República o con su aprobación, con lo cual se procura evitar una acción arbitraria del Ministro, actuando en forma inconsulta con el Presidente. A la vez, se trata de garantizar la potestad del Ministro de dirigir su ramo o sector, comprometiendo al Presidente en una acción conjunta con cada Ministro del Sector.

#### **7. La Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación y la Política de Sectorialización**

Además de los artículos citados de la Ley General, conviene citar algunos artículos de la Ley de Planificación Nacional, básicos y relevantes para interpretar y complementar el sentido de la Ley General en un sinnúmero de aspectos de los aquí tratados. Ellos son:

**ARTICULO 3o.** Constituirán el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:

- a) La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República;
- b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales;
- c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

**ARTICULO 4o.** Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: la Oficina

de Planificación Nacional y Política Económica, del Presidente de la República; las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personal ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según es el caso. 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 de corto, mediano y largo plazo por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. La Oficina 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 12o.** Habrá unidades u oficinas de planificación en los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas. De acuerdo con las necesidades y por iniciativa de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, 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 13o.** Las unidades u oficinas de Planificación dependientes de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas tendrán a su cargo las tareas de programación de actividades de sus respectivas instituciones, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2o. de esta Ley y según los reglamentos que al efecto emitan di-

chas instituciones con la aprobación, en lo que se refiere a unidad de organización y orientación del Sistema Nacional de Planificación, de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

**ARTICULO 14o.** Las unidades u oficinas de Planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en artículo 4o. de esta Ley, y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionará de conformidad con las normas que establezca la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.

El espíritu de la Ley de Planificación Nacional en los artículos citados, tiende a garantizar el papel integrador y normativo del órgano central de planificación para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y para comprometer en forma obligada el aporte de toda institución pública en dicho proceso. Esto garantiza que el Plan sea producto de la contribución de todo ente público, y que se convierta así, como se dice más adelante, en una fuente de referencia primaria para el ejercicio de la potestad de dirección política por parte de cada Ministro Sectorial. Así, el papel de OFIPLAN y de cada Ministro Sectorial se complementan e interrelacionan de manera constante en el proceso de elaboración y de ejecución del Plan. De manera concreta la idea de sector contenida en ambas leyes, garantiza que cada Ministro Sectorial, como se cita en el punto siguiente, sea el responsable de dirigir y coordinar su ramo o sector, tanto formulando política en consulta con el Presidente de la República o emitiendo directrices políticas conjuntamente con él, como aprobando el Plan de Desarrollo de su Sector; OFIPLAN debe hacer los planes sectoriales entre sí, y debe someterlos al Presidente de la República conjuntamente con cada Ministro responsable para su emi-

sión formal. Así se cierra el ciclo, pues tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el respectivo Plan de Desarrollo Sectorial se convierten en marcos de referencia para el Ministro Sectorial y para las instituciones de cada Sector. Este marco de referencia puede ser ajustado según la necesidad, disminuyendo el peligro de errar en la formulación y ejecución de política de Gobierno.

El Decreto Ejecutivo No. 9644 de febrero de 1979 y principalmente los Decretos de cada Sector promulgados con posterioridad, enmarcan la política de Gobierno en materia de organización y planificación sectorial de la Administración Pública, se fundamentan tanto en la Ley General para definir el número de ramos y la constitución de los mismos de que habla el artículo 27, inciso 1) citado, como en el artículo 12 de la Ley de Planificación también citado.

El artículo 5 de los decretos de cada Sector define las funciones del Ministro Sectorial. El inciso a) dice: "Presidir el Consejo Nacional Sectorial, y formular, previa consulta con el Presidente de la República, los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de Gobierno en el Sector".

El inciso ch) dice: "Presentar ante la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica el Plan de Desarrollo del Sector, a efecto de que se compatibilice con los demás sectores y políticas globales, regionales y sectoriales, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo".

Cada Decreto sectorial define las funciones del respectivo Consejo Nacional Sectorial. El inciso a) del respectivo artículo dice: "Analizar los problemas y proponer los lineamientos de política del Sector, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y con el Plan de Desarrollo del Sector". El inciso b) dice: "Atender aquellos problemas y lineamientos específicos que transmita el Presidente de la República por medio del Ministro del Sector"; finalmente, el inciso c): "Conocer y proponer los ajustes que considere necesarios al proyecto del Plan de Desarrollo Sectorial".

La Ley General establece una relación unilateral entre el Poder Ejecutivo y cada ente descentralizado en su respectivo Sector, mediante la emisión de directrices en el ejercicio de su potestad de dirección y coordinación en lo político; en esas directrices dictadas conjuntamente por cada Ministro y el Presidente de la República, se debe definir el pa-

pel y las responsabilidades que el Poder Ejecutivo asigna por separado a cada ente en la ejecución de una política de Gobierno.

Sin embargo, la política de sectorialización definida en los Decretos Ejecutivos que constituyen cada Sector de actividad, introduce elementos y mecanismos complementarios que enriquecen sin duda la aplicación de la Ley General, en beneficio de una mayor participación de las instituciones en la discusión y valoración de la política de Gobierno.

Concretamente, la política de sectorialización introduce la figura de los Consejos Sectoriales, que siendo órganos de coordinación y consulta para el Ministro del Sector, constituyen foros donde los entes descentralizados pueden llevar y hacer valer sus iniciativas y criterios en la configuración de una política de Gobierno, y en donde pueden realmente comprometer la acción del Poder Ejecutivo para justificar, sanamente, el contenido e implicaciones de una determinada política sectorial que ese Poder pretenda definir y que afectará a las instituciones del Sector respectivo.

Esa política de sectorialización también introduce un elemento adicional que antecede a la emisión de directrices y que también compromete a las instituciones a justificar cualquier desacuerdo con la política de Gobierno. Se trata de la función del Ministro Sectorial de "formular, previa consulta con el Presidente de la República, los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de gobierno en el Sector".

Esto significa que, aún sin llegar a la emisión formal de directrices, el Ministro Sectorial puede instar y comprometer a las instituciones descentralizadas de su ramo, en el seno del Consejo Sectorial respectivo, a aceptar una determinada línea de acción acorde con la política de Gobierno.

Si el Ministro falla en ese intento, es obvio que entonces puede y debe recurrir al mecanismo de la directriz, dentro de los términos que se explicarán más adelante.

Este mecanismo descrito es saludable, pues al someter a discusión y análisis del Consejo Sectorial toda política de Gobierno, debidamente consultada con el Presidente de la República, se enriquece antes

de adoptarla en forma definitiva para el Sector o para una institución en particular. El Ministro debe procurar lograr el consenso del Consejo, pero si fracasa en ese intento y la necesidad de la política propuesta sigue siendo manifiesta para el Poder Ejecutivo, entonces podrá ser emitida como directriz del Poder Ejecutivo para el Sector o para determinadas instituciones, especificando qué parte corresponde a cada una. En esto estriba la clarificación que se hace sobre los decretos sectoriales en relación con la Ley General de la Administración Pública.

## **8. Implicaciones de la Potestad de Dirección Política**

Son varias y contundentes las acciones que la Ley General contempla para dar sustento legal a la figura de dirección política como potestad del Poder Ejecutivo.

El artículo 98 de la Ley dice en su inciso 1o.: "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 ha impartido, sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno". El inciso 5 dice: "La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir". El inciso 6) clarifica aún más: "El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución". Finalmente, el inciso 7) dice: "Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior". (Artículo 97).

El artículo 97 dice en su inciso 1o.: "El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita la conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo, pese a la debida intimación para que los cumpla, sin probar justa causa al respecto". El inciso 2): "Para hacer la intimación bastará el envío de carta certificada al inferior con tres días de anticipación, advirtiendo la posibilidad de sustitución". El inciso 3): "La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior".

Es importante anotar que, para el desarrollo posterior de este proceso, la Ley distingue muy bien entre relación jerárquica y relación

de dirección, como se verá enseguida. El artículo 98 referido, en sus principales incisos, clarifica la potestad del Poder Ejecutivo para remover órganos colegiados o juntas directivas de entes descentralizados, que sin ser inferiores del Poder Ejecutivo en el orden jerárquico están sometidos a la relación de Dirección Política.

En cuanto a la relación de Dirección, el artículo 99 de la Ley General dice en su inciso 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 realizarlos, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares".

El artículo 100 de esa misma Ley dice en su inciso 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". El inciso 2) dice: "El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo a las circunstancias". El inciso 3): "El órgano director tendrá potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados".

En relación a lo anterior cabe explicar que los órganos que dirigen son el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro de cada ramo) y el órgano dirigido es la Junta Directiva de cada ente descentralizado. La potestad de dirección política implica emitir directrices, las cuales comprometen a todo ente descentralizado a incorporarlas y a cumplirlas, o a justificar su inconveniencia.

En la sección siguiente se explica el contenido y naturaleza de las directrices.

El incumplimiento injustificado de directrices, en una primera instancia, dará lugar al envío de intimaciones por parte del Presidente o del Poder Ejecutivo, con miras a instar al ente o entes dirigidos a cumplir o justificar. Bastan tres intimaciones bien fundamentadas para que pueda activarse la acción de destituir al órgano colegiado o junta directiva de que se trate.

Es importante reiterar que una vez que el Presidente de la República, actuando sólo o con cada Ministro, emite una directriz, ésta condiciona al ente descentralizado a justificar su incumplimiento, o a cumplir.

Según se explicó antes, la política de sectorialización permite la opción de que, previamente a la emisión de directriz, el Ministro, en consulta con el Presidente de la República, formule objetivos, metas, prioridades y lineamientos para el Sector, que puedan motivar y promover una acción voluntaria y coordinada de los entes descentralizados sin necesidad de recurrir a la emisión de directrices.

## 9. Conclusiones

Puede comprenderse ahora que la Ley de Planificación Nacional constituye un eslabón de gran importancia y utilidad para entender y aplicar la Ley General de la Administración Pública, en lo que se ha expuesto en este documento.

El ejercicio de la potestad de dirección que la Ley General otorga al Poder Ejecutivo, debe enmarcarse dentro de un esquema objetivo y formal de política de Gobierno, que, en condiciones óptimas, debe ser el Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan legitima y racionaliza el contenido e implicaciones de las directrices emitidas y garantiza un marco de referencia de conocimiento público que pueda ser analizado y discutido por los interesados. Además, el Plan propicia al máximo la participación de las instituciones en su elaboración, dando oportunidad a los entes descentralizados para exponer y hacer valer sus criterios y experiencias en lo que se refiere a cada uno. En ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo, principalmente a principios de una gestión administrativa, el Programa de Gobierno que enuncie el Presidente de la República será el marco de referencia de tales directrices.

La formulación posterior de planes regionales y sectoriales garantizará aún más el equilibrio y acción del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la potestad de dirección política.

Por lo tanto, la participación y coordinación interinstitucionales que se requieren para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, son vitales para la eficaz y adecuada aplicación de la Ley General en el aspecto de dirección política y deben recibir la amplia colabora-

ción de todo ente público, especialmente de los descentralizados; ello por cuanto es en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo cuando se hace más necesario y oportuno el ejercicio de tal potestad de dirección política, ya que cada Ministro de Sector deberá activar, mediante directrices, el proceso de ejecución de políticas de Gobierno ya sancionadas por el Presidente de la República dentro del marco lógico e integrado que es el Plan Nacional de Desarrollo.

Todo ente descentralizado debe entender que si su participación en el proceso de formulación del Plan hubiere resultado mínima, por la razón que fuere, su obligación en la ejecución del mismo será máxima de todas maneras y esto se concretará por medio de directrices del Poder Ejecutivo que, estando precisamente enmarcadas en dicho Plan, serán de acato para el ente. Cuanto mejor se entiende esto mayor será la responsabilidad de todo ente público en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En esta forma las políticas ya dictadas por el Presidente de la República sobre los Subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa, constituyen los elementos normativos claves en materia de planificación, para darle sentido e integración a la labor de Gobierno -cuya máxima expresión es el Plan Nacional de Desarrollo-, como en la ejecución de tal política, particularmente dentro del marco de dirección política de la Ley General.

## IV. EL PROCESO INTEGRAL DE LA PLANIFICACION

### 1. Introducción

Del análisis de oficinas de planificación de América Latina, y de la misma teoría de planificación vigente, se desprende la existencia de varios criterios para concebir y organizar un proceso y un sistema de planificación. No siempre hay claridad en la identificación de las fases, áreas o actividades del proceso de planificación, y por ello se observa con frecuencia una combinación de tareas centrales de planificación con otras complementarias o secundarias.

Obviamente, del modelo político-técnico de planificación que se adopte, depende la solución de organización que se elabore, y con ello, la viabilidad técnica de dicho esfuerzo.

El modelo del proceso y del sistema de planificación integral que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica ha adoptado, comprende todas las características que deben distinguir la planificación que se desea para este país.

La solución técnica y de organización que se adopte tiene que ver con la mejor distribución de funciones, responsabilidades y recursos, en las unidades de organización superiores y subordinadas que mejor reflejen la forma óptima y racional de darle realización al proceso planificador.

### 2. El Proceso Integral: Planificación Global, Regional, Sectorial e Institucional y Planificación Administrativa (Reforma Administrativa)

Se ha considerado que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral, es decir articulada, coherente, sistémica. Se trata de racionalizar la labor estatal de formulación y ejecución de políticas económicas, sociales y administrativas.

El Estado costarricense ha venido creciendo de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado.

Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socio-económica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado.

La planificación debe proyectarse tanto en la dimensión cronológica como en las fases de su ámbito de aplicación. Es decir, que deben fijarse o adoptarse plazos que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazo; asimismo, deben fijarse las fases de la planificación que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de "especificidad" que se desea en la formulación de la política y en la acción estatales.

La idea de "especificidad" de la política pública está relacionada con el contexto y con el ámbito de proyección y de detalle que se desea de la misma. No es igual la acción pública si se parte de una perspectiva puramente institucional, por ejemplo, en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios, o de fomento de industrias, que si se parte de una perspectiva de necesidades, potencialidades y viabilidad nacionales, de índole global.

Entre ambas perspectivas de política pública, la global y la puramente institucional, hay varios contextos y ámbitos de desagregación y manifestación de los problemas a solucionar, como son el regional y el sectorial que, si son adecuadamente aprehendidos, definidos y organizados, se logrará una labor de formulación y ejecución de política socio-económica más integral y armónica por parte del Estado.

Los ámbitos regional y sectorial aparecen así como referencias indispensables para la agregación y desagregación de la política pública, desde el ámbito global hasta el institucional y viceversa.

Esto puede plantearse también como el grado de detalle que debe alcanzar la formulación de una política general y su ejecución concreta. Así, la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por una apreciación global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada de política pública socio-económica: política global, políticas regionales, políticas sectoriales y políticas institucionales.

En el corto, mediano y largo plazo, pues, se debe dar una acción planificadora en el sentido de definir la política pública económica y social en sus aspectos globales, y desagregarla en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado de contenido y de detalle diferente, así como también una perspectiva técnica, política y de gestión, complementarias pero distintas entre sí; ello concibiendo siempre la totalidad de estas fases como un proceso integrado y coherente, que permite llegar a la acción institucional desde una formulación global de objetivos y estrategias de política pública.

Para alcanzar tales objetivos globales, es necesario llegar a definiciones adicionales de objetivos, funciones, estrategias, prioridades, acciones, etc., en todas las fases del proceso de planificación. Esto es lo que justifica la formulación de una política socio-económica global, así como de políticas regionales integradas, sectoriales e institucionales, pues esta tarea de formulación e integración de los aspectos globales de política en todos estos órdenes y fases, permite luego la elaboración del respectivo Plan Nacional de Desarrollo; éste constituye la formulación más amplia e integral de lo que se desea para el país en cuanto a desarrollo se refiere. Dicho Plan, pues, es algo más que una simple agregación del contenido de planes regionales, sectoriales e institucionales.

De esto se desprende que luego cada fase específica del proceso de planificación deba generar la formulación de planes y programas de desarrollo, con el grado de detalle que su contexto demande, en el ámbito regional, sectorial e institucional.

Así la fase de planificación regional parte de los lineamientos globales y regionales nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo que aquella misma contribuyó a definir, y elaborará detalladamente sobre las particularidades y prioridades de las regiones; asimismo, considera dentro de tal perspectiva regional de análisis, los aspectos más importantes, generales y orientadores en cuanto a programas y aportes de los sectores y de las instituciones en cada región, sin entrar en el detalle del contenido de los mismos.

Por su lado, la fase de planificación sectorial parte de los lineamientos globales o generales, regionales y sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los mismos planes regionales, en cuanto a política sectorial, y elabora en detalle sobre las particularidades y

prioridades de los sectores; asimismo considera los aspectos más importantes o globales en cuanto a programas y aportes de las instituciones de cada Sector, sin entrar en detalles de programación interna de éstas. Y en igual forma en cuanto atañe a instituciones.

Este proceso de planificación que se explica más en detalle en la Sección III, se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, pero perfectamente integrados, y dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero, como se dijo, derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases en un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo, y viceversa.

## V. LAS FASES PRINCIPALES DEL PROCESO INTEGRAL

Conforme se explicaba en el Capítulo anterior, el proceso integral de planificación en Costa Rica ha sido concebido por las siguientes cuatro fases sustantivas: Planificación Global, Planificación Regional, Planificación Sectorial y Planificación Institucional. Además se agrega la función de planificación administrativa como soporte indispensable de todas las fases de planificación.

### 1. Fase de Planificación Global

Esta fase se fundamenta en el Programa de Gobierno, que es la expresión de política pública que puede y debe darse según el equipo de Gobierno entrante. Deben generarse aquí los planteamientos más globales para el resto del proceso como son el Plan Nacional de Desarrollo, lineamientos y estrategias de política gubernativa regional, sectorial e institucional, en sus aspectos más generales, y prioridades presupuestarias para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por eso mismo, el proceso integral de planificación parte del nivel y tipo más global de política económica y social, es decir, el que corresponde a la política formulada en la fase de planificación global. Es ésta la visión global que debe orientar toda labor posterior de formulación de política gubernativa. Para el largo, mediano y corto plazo, la política global debe proporcionar las orientaciones, objetivos, metas, estrategias y procedimientos de política más amplios o agregados, sin entrar en detalles propios del contenido de planes que sí se requieren en las restantes fases.

La fase de planificación global es así la que da inicio a todo el proceso de planificación integral, pero es también la que absorbe o recoge las formulaciones generales de políticas regionales, sectoriales e institucionales, así como de planificación administrativa, para compatibilizarlas como política global en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, preferentemente de mediano y corto plazo.

En otras palabras, el Plan Nacional de Desarrollo es una manifestación de política global y de política global de los aspectos regionales, sectoriales, institucionales y administrativos que el Gobierno recoge, expresa y proyecta como visión y programa de acción. De dicho Plan Nacional de Desarrollo se desprenden luego en forma concreta y detallada, las formulaciones sobre política regional y sectorial que orientan en

detalle las acciones de los restantes marcos institucionales públicos regionales, sectoriales e institucionales, es decir, que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo los respectivos subplanes regionales, sectoriales e institucionales.

En esa fase de la formulación de políticas económicas y sociales deben recogerse las principales tendencias nacionales en todo campo de actividad humana posible, que se identifiquen como de preocupación estatal o nacional; pero debe asimismo aportar sugerencias sobre cambios importantes a lograr dentro de la orientación de esas tendencias, precisamente para facilitar al político, y en última instancia a la sociedad toda, un conocimiento de situaciones y de alternativas razonablemente objetivo que les permita a la vez ponderar o elaborar sus propias preferencias en cuanto al futuro desarrollo del país.

Debe aquí la política socio-económica global fundamentarse en una sólida capacidad para proyectar y formular previsiones, toda vez que en esa medida podrá convertirse en el principal instrumento y criterio de valoración de alternativas políticas para la sociedad.

Se dará aquí la consideración de estudios sobre crecimiento económico general, distribución del ingreso deseable, proyección económica del Estado, crecimiento demográfico, migración del campo a la ciudad, relación de las actividades agropecuaria e industrial con la generación de trabajo por el Sector Privado y por el Sector Público, y así por el estilo; complementariamente a la labor de estudios, debe darse la formulación concreta de propuestas de acciones que tiendan a consolidar o a variar esas tendencias diagnosticadas.

Por tanto, las formulaciones de política global deben acoger los aspectos más generales que tengan significación e impacto en todo aspecto del desarrollo nacional. En este plano, hay políticas públicas no ubicables en sectores determinados propiamente dichos, sino de índole general o multisectorial. Pero la mayor parte de los planteamientos sí son ubicables sectorialmente (en salud, educación, transportes, agropecuario, etc.), y es por eso que la política global necesariamente debe incorporar los aspectos más generales o agregados de la perspectiva y acción política-institucional de las distintas regiones, sectores e instituciones, sin que esto signifique que se trate de incorporar en dicha perspectiva de política global, planes regionales o sectoriales de gran nivel de detalle, que sí son objeto de desarrollo en las fases de planificación regional y sectorial, como se verá en el respectivo punto.

La fase de política global inicia el proceso de planificación enviando directrices y lineamientos hacia "abajo", dentro de OFIPLAN y del resto del sistema, basada tanto en el respectivo Programa de Gobierno como en investigaciones y elaboraciones o interpretaciones propias de política socio-económica. Pero luego cada marco institucional responsable de las restantes fases presenta a OFIPLAN y "hacia arriba" sus prioridades y estrategias de política, y OFIPLAN integra finalmente el respectivo Plan Nacional de Desarrollo de corto, mediano y largo plazo, los cuales entonces se convierten en marcos de referencia necesarios para la formulación posterior de los respectivos planes regionales, sectoriales e institucionales, que detallan en forma exacta la naturaleza, objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos en sus respectivos contextos.

## **2. Fase de Planificación Regional**

Deben darse aquí lineamientos y estrategias de política regional, política de desconcentración territorial, basada en planes regionales de desarrollo, y una labor de coordinación tanto del sector público como de la participación popular, en las regiones.

Una vez definido el marco global o macro-socio-económico anterior, es necesario pasar a un plano más concreto de formulación de la misma política global. Hay que determinar cómo los grandes lineamientos u objetivos de la fase global deben desagregarse en lineamientos objetivos o metas regionales, de tal suerte que se aclare en qué regiones o áreas geográficas se van a cristalizar e intentar acciones de cambio, correctivas o de consolidación de los fenómenos económicos y sociales que se vienen registrando en un período histórico.

En general, y concibiendo siempre el proceso de formulación de política gubernativa planificada como un proceso integral, se tiene entonces que las políticas regionales deben especificar en qué regiones y en qué forma, las políticas globales se desagregan en orientaciones más concretas y manejables.

Deberá definirse, por ejemplo, en qué forma se manejará el problema de la migración del campo a la ciudad, reconociendo las zonas donde la tendencia es más clara o peligrosa, y proyectando a la vez propuestas de acciones económicas y sociales que tienden a dar soluciones de mediano y de largo plazo; se concretará también qué tipo de desa-

rollo socio-económico se desea para cada región en virtud del uso potencial de sus suelos, de su realidad geográfica y potencial humano (si se incrementara la producción agrícola o la industrial, qué infraestructura básica será necesaria para lograr tal cambio, etc.); y así por el estilo, en todos los aspectos que se habrían planteado ya en la fase de política global.

Aquí también resulta importante aclarar que hay política regional global, no ubicable en ningún sector específico de actividad. Pero lógicamente, la mayoría de aspectos de política regional atañe por necesidad a algún sector de actividad, de tal suerte que la fase de planificación regional deberá incurrir en formulaciones de política sectorial, sin entrar en el detalle de un Plan Sectorial, que es objeto de la fase de planificación sectorial. Las regiones, así, establecen el marco de referencia inmediato, y más detallado que en la fase de planificación global, para la acción sectorial de la Administración Pública.

La fase de Planificación Regional tiene importancia vital en todo el proceso integral de formulación de política gubernativa, porque es la que debe especificar y señalar cómo el desarrollo económico y social pretendido para la nación va a lograrse en forma armónica. Es decir, es la fase que debe aportar los criterios básicos para que el político y la sociedad decidan sobre un desarrollo nacional más equitativo y armónico, inclusive más dinámico al incorporar variables y recursos regionales que son usualmente olvidados o ignorados en la concepción y práctica centralista del desarrollo nacional.

Resulta claro cómo, partiendo de una base de formulación regional del desarrollo de un país, se puede orientar toda una serie de acciones reales gubernativas y ciudadanos con posibilidades de un mayor impacto multiplicador en la generación de desarrollo, que si se parte de una plataforma o supuestos que ignoren por completo la realidad, potencialidad y necesidades de cada Región del país.

La fase de Planificación Regional debe, finalmente, facilitar aún más la labor de cada institución para que comprenda mejor su papel y proyección regional, en términos distintos a los que han privado hasta ahora. Nos referimos a que podría cada institución, con mejores elementos de juicio, ser consciente de que la ejecución de sus acciones mejorará si se entiende y define primero su ámbito de acción en relación a lo que identifique como particularidades regionales de los problemas ya

reconocidos a nivel global, y en relación a la organización y a la administración que debería adoptar para resolver a fondo y eficazmente en cada Región, los problemas de su ámbito.

Hay en lo anterior todo un estilo y toda una perspectiva distintos para lograr una mejor proyección institucional, en vista de que se introduce un factor importante en el proceso de formulación de políticas institucionales, como es la perspectiva regional de los problemas que la institución debe conocer para solucionar, fase o aspecto que no siempre se cumple sistemáticamente en los planes y decisiones ejecutivas de la Administración Pública nacional. Prueba de esto es la concepción de "agencias de trámite" que se da a las agencias desconcentradas de ministerios y entes descentralizados del nivel nacional de Gobierno, concepción que las subordina a un papel poco significativo y poco dinámico en la identificación y ejecución de acciones sustantivas que contribuyan al desarrollo regional.

### **3. Fase de Planificación Sectorial**

Deben darse en esta fase, lineamientos y estrategias para elaborar Planes Sectoriales, dar asesoría, controlar y evaluar la labor de los sectores a nivel de programas y proyectos en la ejecución de dichos planes.

Identificada y planteada la proyección regional de la política pública económica y social, es necesario complementarla con la fase de Planificación Sectorial, la cual obliga a especificar aún más la política regional descrita en el punto 2 anterior, pero ahora en relación al papel y responsabilidad que corresponde a los grupos de instituciones vinculadas a un objetivo, por la afinidad de las actividades que ejecutan, es decir, agrupadas en sectores de actividad gubernativa responsables de manera concreta de la consecución de objetivos de Gobierno en tales campos de actividad.

Desde la perspectiva macro, o del sistema global que es la Administración Pública como un todo integrado, es la fase de Planificación Sectorial la que especifica cómo esa Administración Pública y la participación ciudadana van a realizar las metas y acciones globales y regionales, asignando submetas y acciones más específicas a los distintos sectores de actividad gubernativa. Desde la perspectiva de la institución que planifica sus propias actividades, la política sectorial es la que especifica

cómo esa institución se ubica dentro de un sector de actividad y qué parte de la asignación sectorial le va a corresponder a ella.

Esta fase, al igual que la anterior, impone nuevas perspectivas, y una nueva capacidad directiva y técnica para lograr que las instituciones públicas funcionen con una concepción de sistemas que hasta ahora no ha existido. Implica esta fase, el reconocimiento de ser partes de perspectiva institucional en función de una concepción con la cual la institución debe relacionarse técnicamente para obtener resultados más precisos y eficaces.

En todo caso, es en esta fase de política sectorial donde el esfuerzo planificador debe llegar a un nivel casi operativo de formulación de políticas y acciones institucionales, por cuanto es aquí en donde se definen las acciones o actividades específicas que deben realizarse y asignarse a una estructura existente, para lograr que los objetivos, metas y estrategias regionales se puedan alcanzar de manera concreta.

La ejecución de actividades regionales se hace posible cuando la política regional se desagrega en política sectorial, por cuanto es esta política la que puede asignarse y hacerse efectiva dentro del marco interinstitucional de los sectores. O dicho en otras palabras, es a nivel de sectores en donde se puede identificar y contar con un andamiaje institucional para la acción.

Es en esta fase donde se define concretamente, cómo lograr las metas regionales de fomento a la producción agropecuaria e industrial; cómo disminuir la migración del campo a la ciudad; cómo orientar el esfuerzo educativo hacia niveles más realistas y vocacionales; cómo diversificar la agricultura, etc., asignando responsabilidades y submetas específicas a los distintos agrupamientos o sectores de instituciones en cada ámbito.

La política sectorial, logra así un mínimo de desagregación de las políticas regional y global, a niveles que sean asignables a la estructura existente de índole sectorial, es decir, de grandes áreas de actividad pública claramente diferenciables entre sí, pero que aún no alcanzan el grado de acción específica asignable a una institución en particular.

Igualmente, en esta fase y perspectiva de la política económica y social se distingue la interrelación necesaria a alcanzar entre grupos de

instituciones, para lograr resultados que satisfagan objetivos y actividades gubernativas que son responsabilidad del Presidente de la República, quien es el que en última instancia responde ante la ciudadanía por los aciertos de la función pública, y es ante quien la organización pública debe responder en la labor de dirección política que el Poder Ejecutivo desempeña. Por ello también debe evaluarse sistemáticamente la ejecución de planes, políticas, programas y proyectos sectoriales, inclusive en su impacto regional real.

#### **4. Fase de Planificación Institucional**

La última y siguiente fase del proceso de formulación de política económica y social planificada, es la relativa a la Planificación Institucional. Una vez decidida la responsabilidad que cada Sector asume, en la ejecución de la política gubernativa, debe definirse qué papel juega cada institución dentro de cada Sector. Debe entenderse que se dan aquí dos casos: la ejecución de política derivada de la política global (dentro del proceso de fases descrito antes) y la política específica y circunstancial que frecuentemente el Presidente de la República define para el Sector o para una institución, o que la máxima autoridad política de la institución emprende por su cuenta.

Es decir, hay que comprender que el proceso integral que se describe aquí opera en sustitución de la práctica tan común de improvisar políticas o asumir funciones de manera aleatoria o espontánea. La planificación no puede prever eventualidades de largo, de mediano, ni de corto plazo, aunque puede establecer ciertamente criterios y mecanismos que permitan enfrentar estas situaciones con un mínimo de desajuste institucional.

Las instituciones responden fundamentalmente a demandas de la comunidad o decisiones de los políticos que las dirigen y que personalmente tienen lazos o compromisos con grupos de interés o clientelas que por una u otra razón conviene satisfacer en determinado momento. La planificación tampoco puede ni debe eliminar u obstaculizar en modo alguno la creatividad que permite que las instituciones reaccionen con dinamismo y flexibilidad ante situaciones cambiantes o imprevistas.

Lo que la planificación debe garantizar en la fase de política institucional, es que el marco de referencia básico indique qué acciones y comportamientos deben esperarse de cada institución en particular y

sea suficientemente coherente como para dar sentido e integración a los programas y actividades que finalmente adopte o escoja la respectiva institución para alcanzar sus objetivos.

Las políticas institucionales facilitan que cada ente público parta de una comprensión más amplia del papel que debe jugar dentro de un Sector y dentro de toda la Administración Pública.

Debe incurrir cada institución en definiciones de política global, regional y sectorial en su propio campo de actividad, derivadas de las formulaciones más amplias de las fases global, regional y sectorial descritas en los apartes anteriores, con el fin de que se alcancen los objetivos y metas globales que constituyen los fines de la acción pública o de Gobierno a largo, mediano y corto plazo.

Consecuentemente, la consideración de políticas institucionales se hace sobre los plazos largo, mediano y corto. Cada institución pública, identificada su ubicación y papel en el respectivo sector, conoce cuál es su futuro y el del conjunto de problemas o necesidades que constituyen su razón de ser. Esto lo logra planificando a largo y mediano plazo, y concretando sus metas y estrategias a corto plazo.

En todo caso, la fase de política institucional lleva al detalle de cómo los recursos disponibles van a ser finalmente organizados y administrados para alcanzar los resultados previstos en función de los objetivos sectoriales previamente definidos y reconocidos, así como también en función de los objetivos y metas definidos circunstancialmente dentro del marco más amplio de políticas institucionales planificadas.

Es en este ámbito en donde la acción pública detalla en qué se va a invertir, qué programas se preferirán de asistencia técnica al campesino; qué programas de compra de granos se realizarán; qué infraestructura se construirá; qué tipo de educación específica se estimulará; en qué áreas se estimulará el crédito bancario, etc.

Y, por supuesto, es en este ámbito donde la institución debe garantizar su apropiada participación regional, en virtud de las formulaciones de políticas regionales y sectoriales realizadas previamente. Cabe aquí la aplicación de los conceptos y criterios sobre desconcentración administrativa, pues las instituciones se enfrentan a la imperiosa necesidad de identificar sus áreas específicas de acción y la organización regio-

nal de que dispondrán finalmente para ejecutar u operar intensamente en las zonas o regiones donde tienen que contribuir con su aporte para, repetimos, contribuir al logro de los objetivos de políticas regional y sectorial.

Es precisamente en esta fase de Planificación Institucional, donde se vuelve indispensable la consideración de aspectos operativos y técnicos y administrativos, porque es a este nivel donde finalmente se ejecutan las acciones concretas que constituyen servicios finales a las clientelas respectivas. Corresponde a las secretarías ejecutivas de planificación sectorial en lo técnico, y a cada Ministro y Consejo Nacional Sectorial en lo político, evaluar la eficacia de la gestión institucional dentro de cada Sector.

### **5. Función de Planificación Administrativa y de Reforma Administrativa**

Se debe generar un proceso de Reforma Administrativa en función de los planes y acciones sustantivas de Gobierno, así como una modificación sustancial de actitudes, aptitudes y motivación del funcionario público, hacia un mayor compromiso y rendimiento en función de los planes y de las acciones sustantivas.

Cabe plantear que, la naturaleza que debe dársele a los aspectos de política administrativa en relación con el proceso integral de planificación de la política económica y social, es mediante de un esfuerzo integral de Reforma Administrativa.

La política administrativa ocupa o debe jugar necesariamente un papel importante en relación con la política económica y social, toda vez que cualquier planteamiento o formulación de política gubernativa en lo económico y social, requiere de la correspondiente adecuación organizativa y administrativa que haga posible la acción sustantiva del Gobierno y de las instituciones descentralizadas. La Reforma Administrativa busca así lograr una transformación radical del aparato público para hacer posible toda su gestión en forma más eficaz, para la formulación y ejecución de la política socio-económica.

En función de lo anterior, la política administrativa debe incorporarse de manera instrumental, permanente y consustancial, al proceso de formulación de política económica y social, en todas las fases y

plazos antes descritos, de tal suerte que haya una correspondencia absoluta entre los planteamientos o formulaciones de objetivos y acciones sustantivos, y la capacidad administrativa para instrumentarlos.

Hay que consolidar la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación económica y social para lograr que las unidades encargadas de ello alcancen niveles razonables de eficacia funcional; pero hay que promover y consolidar también la capacidad y especialización técnicas en el campo de la planificación administrativa, al servicio de un esfuerzo de Reforma Administrativa, lo cual plantea la conveniencia de prever un funcionamiento efectivo de ambas, para garantizar que el producto de la unidad de planificación y política administrativas satisfaga las necesidades organizativas y administrativas de los planes y programas sustantivos de las instituciones, a cargo de las unidades planificadoras socio-económicas respectivas.

Por su lado, la función de Reforma Administrativa también cumple con sus tareas propias y diferenciales, y requiere de un marco institucional (estructural), organizativo, de procesos y procedimientos y de comportamiento humano que se debe proyectar en lo global, regional, sectorial e institucional, pues todos ellos tienen problemas institucionales que enfrentar y solucionar. Por ello se constituye un Subsistema de Reforma Administrativa, creado por Decreto Ejecutivo No. 9288, de fecha 30 de noviembre de 1978.

Las fases global e institucional son indispensables y no demandan la creación y existencia de subsistemas. La global recoge el concepto macroscópico de todo el Estado y la institucional corresponde satisfacerla a cada ente individualmente; ésta no demanda nuevos marcos organizativos, ya que por los procesos de sectorialización y de regionalización cada una de ellas se proyecta dentro de uno o varios sectores, según sus propias características y también en una o varias regiones, de acuerdo a la desconcentración territorial de sus actividades. (Véase el esquema de relación entre la sectorialización y la regionalización, en el Gráfico anexo).

El esquema establecido no propugna un funcionamiento rígidamente secuencial en cuanto al cumplimiento de las distintas fases. Es decir, que no es posible ni razonable pretender que las instituciones operen hasta que no haya los correspondientes planes regionales, secto-

riales o de Reforma Administrativa, compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Lo que se busca es hacer evidente la necesidad de definir más claramente la importancia de este proceso integral de planificación, para las acciones de reorganización y conceptualización que permitan que, a mediano plazo al menos, haya una clara relación orgánica entre los grandes lineamientos de la política gubernativa, su aplicación geográfica, y su asignación operativa a sectores e instituciones. De esta manera se aspira a lograr un acoplamiento que incida en que las acciones últimas de las instituciones estén fundamentadas en un reconocimiento objetivo e integrado de cómo esas acciones específicas encajan dentro de un proceso más complejo y racional.

En otras palabras, no hay que asumir que las las instituciones no pueden funcionar hasta que no se les haya dado lineamientos globales, regionales y sectoriales de política de Gobierno, pues en realidad, la acción institucional más bien está inmersa en la misma elaboración de la política regional, por cuanto el Subsistema de Planificación Regional está constituido por un nivel de dirección política, y por un nivel de ejecución; éste, a su vez, está constituido por los mismos sectores e instituciones del nivel nacional de Gobierno, extendidos a nivel regional por la vía de la desconcentración administrativa, así como por todos los organismos de gobierno local y otros regionales creados al efecto, como los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional.

El cuadro total que puede visualizarse es que las instituciones a nivel central están operando ahora con una mayor delegación a sus propias agencias desconcentradas en las regiones, así como recibiendo orientaciones, lineamientos y normas de orden político y técnico superiores de los subsistemas de planificación regional y de planificación sectorial. Todo ello obliga a un ajuste continuo sobre la marcha, de tal suerte que en un principio las instituciones y el resto del Sistema desarrollen una habilidad de comunicación, manejo de información y flexibilidad técnica y administrativa, que las posibilite para lograr una integración orgánica y funcional en la formulación y ejecución de programas y proyectos. El criterio de "aproximaciones sucesivas" es de vital importancia para generar esa acción interinstitucional ahora en proceso de iniciación, pues antes era inexistente, y por ello la elaboración clara de normas y atribuciones legales sobre las nuevas reglas de juego es importante para subsanar resistencias individuales de las instituciones o

funcionarios, tal como se ha buscado con los Decretos Ejecutivos que han creado los Subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa antes referidos.

El proceso integral vigente en Costa Rica se muestra en el esquema adjunto en el cual se detalla el marco institucional existente y su participación en cada una de las fases del proceso de realización.

Como la planificación nacional, con base en la Ley No. 5525 de mayo de 1974, tiene una concepción sistémica, la actual Administración está realizando el mayor esfuerzo para constituir y consolidar operativamente los Subsistemas de Sectorialización, de Regionalización y de Reforma Administrativa y de vincular más estrechamente con la planificación nacional, sin adscripción administrativa de los entes centrales de los sistemas de información, de presupuesto, de personal, de contabilidad pública, de informática, de control, legal, etc., todos los cuales siendo también como la planificación sistemas de apoyo logístico y no sustantivos, deben trabajar en prosecución de los mismos fines de ordenamiento, coordinación y seguimiento que la planificación también busca.

## **VI. LOS DOS PILARES FUNDAMENTALES: SECTORIALIZACION Y REGIONALIZACION**

### **1. Sectorialización**

Su importancia surge de la necesidad de integrar en un Subsistema organizativo, las acciones que, en forma aislada, son llevadas a cabo por los organismos públicos; se parte de la premisa de que la coordinación racional de las mismas conformará una situación mejor e integrada de las áreas sociales, económicas o físicas en donde las instituciones ejecutan sus programas.

La sectorialización provoca un reordenamiento institucional público permanente y sistémico, que no requiere de reformas legales, que generalmente demandan más tiempo y provocan mayores problemas de implantación.

El reordenamiento es, básicamente, el agrupamiento de los organismos públicos tomando como base de referencia el conjunto de acciones que concurren en un mismo campo (salud, educación, finanzas); se responsabiliza en cada uno de estos campos, a un sector y se coordinan aquellos programas o actividades que, aún no siendo realizados por los entes que conforman el Sector, originan productos vinculados con las acciones sustantivas de cada campo específico de acción (sector).

Por lo tanto, un Sector de actividad se ha definido como el conjunto de ministerios, instituciones descentralizadas, programas y actividades públicas y de cualesquiera otros organismos o entidades que concurren en un mismo campo de acción, para la consecución de objetivos básicos del Gobierno.

#### **a. Organos de la Sectorialización**

- i) Cada Consejo Nacional Sectorial está integrado por:
  - el Ministro responsable de la dirección política y de la coordinación del Sector, quien preside el Consejo;
  - el Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica o su representante;

- el Ministro de Cultura, Juventud y Deportes o su representante, para que siempre estén presentes el concepto y los programas de promoción humana;
- el funcionario de más alta jerarquía de cada institución del Sector o su representante, en el caso de que participe la institución en dos o más Sectores.

También pueden participar con voz representantes del Sector Privado, invitados especialmente en una o varias ocasiones por los temas que se tratarán.

Las funciones básicas del Ministro Sectorial son las de:

- dirigir políticamente y coordinar el sector, a través de la formulación, conjuntamente con el Presidente de la República, de los objetivos, metas, prioridades y lineamientos acordes con la política de gobierno en el correspondiente Sector, así como la aprobación del respectivo Plan de Desarrollo del Sector que OFIPLAN debe luego compatibilizar e integrar con los de los otros Sectores.

Las funciones del Consejo Nacional Sectorial son básicamente de coordinación y asesoría para el Ministro Sectorial, y debe:

- coadyuvar a la consecución de los objetivos básicos del Sector a través del análisis de problemas y la proposición de soluciones; debe también conocer el Plan de Desarrollo Sectorial y proponer los ajustes que sean convenientes, así como debe
- proponer normas y procedimientos de trabajo para la coordinación, la programación y la evaluación de programas interinstitucionales.

ii) Cada Secretaría Ejecutiva de Planificación está constituida por:

- un director, nombrado y removido por el Presidente

del Consejo Nacional Sectorial, en consulta con éste, y por

- el personal técnico y de apoyo, determinado por las características y ámbito de cada sector.

Las funciones básicas de la Secretaría son las de:

- atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, armonizándolos con las políticas regionales y con las directrices que emanen del Ministro coordinador, del Consejo Nacional Sectorial y de OFIPLAN.
- elaborar el plan de desarrollo sectorial
- establecer canales de comunicación con instituciones, entes públicos, entes privados, asociaciones comunales, cooperativas y, en general, con todas las organizaciones que se relacionen con el Sector;
- efectuar estudios pertinentes a escalas nacionales y regional, así como
- analizar, evaluar y supervisar todo lo relacionado con la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo.

iii) Cada Comité Técnico Sectorial está integrado por:

- el Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación del respectivo sector, quien lo preside; por cada
- jefe de departamento o unidad de planificación de las instituciones representadas en el Consejo Nacional Sectorial, y por el
- Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN.

Sus funciones básicas son las de:

- asesorar a la Secretaría Ejecutiva de Planificación en las labores que le sean encomendadas, realizando ac-

ciones como colaborar en la estructuración de programas de trabajo, suministrar información, servir de enlace con las instituciones en estudios e investigaciones y en evaluaciones, y dar seguimiento a las recomendaciones y acciones para lograr la eficaz integración de las políticas y la coordinación de la acción de los organismos participantes.

iv) El Comité Técnico Intersectorial está integrado por los:

- directores de las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial y por el Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN, quien lo preside y convoca.

Sus funciones son las de:

- coordinar y armonizar las actividades de los sectores, en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes anuales operativos de los respectivos sectores.

El primer Sector que se creó bajo la nueva concepción del actual Gobierno fue el de Vivienda y Asentamientos Humanos, constituido en 1979.

A partir de la publicación de este Decreto, prácticamente todos los meses se ha constituido un nuevo Sector, dando por resultado que a la fecha se hayan formado ocho sectores, con sus respectivos Consejos Sectoriales debidamente juramentados por el Presidente de la República. Está en diferentes etapas del proceso de creación el Sector de Educación, que aún no se ha constituido formalmente.

Debe destacarse, que de ocho sectores constituidos hay dos sectores coordinados por Ministros sin cartera, por cuanto estos sectores no disponían de un ministerio que ejecutara actividades en sus campos. Es importante destacar este aspecto, porque obliga a un conjunto de instituciones que tradicionalmente actuaban descoordinadas, en estas áreas de

política de Gobierno, a trabajar bajo una misma política de Gobierno y en estrecha relación entre sí, bajo la novedosa fórmula del Sector coordinado por Ministros sin cartera o ministerio.

Se han constituido ocho sectores: Vivienda y Asentamientos Humanos, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Economía, Industria y Comercio, Agropecuario y Recursos Naturales Renovables, Energía, Transportes y Finanzas, y está en proceso de creación el de Educación. Cada Sector es dirigido y coordinado por un Ministro de Gobierno y no por ministerios, con el apoyo de un Consejo Sectorial constituido por los Presidentes Ejecutivos y otros jefes superiores de los entes descentralizados de cada sector. Se busca así una coordinación política y organizativa no realizada antes en el país, con miras a garantizar una mejor y más eficaz acción de Gobierno.

Existe también una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial en cada Sector, que es totalmente distinta de la unidad de planificación del respectivo ministerio, y que apoya al Ministro Sectorial para efectos de la programación del respectivo Sector, de la elaboración de los planes y programas sectoriales y del control y evaluación de la gestión en su ámbito.

En cuanto a las Secretarías de Planificación Sectorial, se ha logrado constituir las siguientes:

- Secretaría de Planificación del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos;
- Secretarías de Planificación del Sector Trabajo y Seguridad Social y de Salud.

Si bien la Secretaría del Sector Agropecuario y Recursos Naturales Renovables y la del Sector Economía, Industria y Comercio, existían de la Administración pasada, la del segundo sólo abarcaba el Sector Industrial y ambas tuvieron que ser reglamentadas en la presente Administración.

Sin embargo, todas las Secretarías ya citadas, constituyen la base de la planificación sectorial en el país, con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

La política de Sectorialización y la Ley General de Administración Pública confieren a los Ministros Sectoriales un fortalecimiento en su papel para formular política de Gobierno en sus respectivos Sectores, así como para coordinar y evaluar la gestión del Sector.

Complementariamente, se trabaja en la actualidad en un análisis de los Despachos ministeriales con miras a identificar la mejor forma de descongestionar tales Despachos para liberar tiempo y atención del Ministro en aspectos de política ministerial y sectorial. Las secretarías sectoriales de planificación asimismo son instrumentos que apoyan directamente al Ministro en la formulación de su política sectorial y en el control y evaluación de la gestión del Sector. Todo esto coadyuva a fortalecer el papel de los Ministros en sus Sectores.

## **2. Regionalización**

Costa Rica presenta una enorme concentración de la población y de las actividades económicas y sociales en el centro del país: alrededor del 50 o/o de la población y una proporción mucho mayor aún de las actividades industriales, de construcción y de servicios, se concentran en un reducido sector que comprende las ciudades de San José, Alajuela, Cartago, Heredia y otras menores. La periferia del país, en cambio, no cuenta con centros urbanos importantes, lo cual es resultado de la concentración casi total de los servicios públicos y privados en las ciudades mencionadas, y de la existencia de una red vial poco desarrollada que se había diseñado con un criterio centralizador. Por otra parte, todas las decisiones que afectan a los pobladores de las áreas periféricas tienden a ser tomadas en la capital de la República, sin que exista un adecuado sistema de participación popular. Esta situación se ve agravada debido a que, por su escaso desarrollo urbano, las áreas periféricas tienden a que emigre la población más capacitada y emprendedora.

En última instancia, la concentración de todo tipo que caracteriza a Costa Rica incide sobre el desarrollo socio-económico, dificultando

el buen aprovechamiento del enorme potencial de recursos naturales y humanos de que dispone el país. Esto hace necesaria la implantación de un sistema de planificación regional, cuya primera etapa es la organización del país en regiones con cierto grado de independencia.

#### **a. Objetivos de la Regionalización**

Al regionalizar el país se tienen los siguientes objetivos principales:

1. Organizar a la población dispersada espontáneamente en toda la periferia, de manera que se pueda lograr en forma rápida y eficiente su desarrollo económico y social;
2. Atenuar el proceso centralizador de la población en el Valle Central (y especialmente en el Area Metropolitana de San José) canalizándolo en torno a otros centros urbanos de las regiones periféricas;
3. Racionalizar el uso de los recursos humanos, económicos y naturales con que cuenta el país;
4. Facilitar la coordinación de las actividades del sector público a escala regional, subregional y local y;
5. Facilitar los esfuerzos que está llevando a cabo el actual Gobierno en pro de la participación popular y de la estabilidad familiar y que tienen como fin la promoción del ser humano.

#### **b. Criterios para la Regionalización**

La Regionalización planteada para Costa Rica se basa en criterios demográficos, económicos, territoriales e históricos. Todas las regiones se caracterizan por el hecho de contar con una población y una superficie lo suficientemente grandes (1) como para permitir el desarrollo de un centro regional que pueda disponer de gran cantidad de servicios públicos y privados, con alto grado de especialización y que llenen las necesidades de la región. Además, en la definición

---

(1) Los mínimos de población y de superficie se han fijado en 250.000 habitantes y 10.000 Km<sup>2</sup> respectivamente.

de esas regiones se ha tomado en cuenta el probable impacto de las futuras vías de comunicación y las posibilidades que éstas brindan para la integración y para la polarización de los servicios en un centro regional que, en cada caso, ocupará una posición central. Las regiones pues, se han concebido como espacios con un mínimo de población y de superficie, organizados en torno a un centro dotado de cierta autonomía. Esta base demográfica, territorial y funcional permitirá la existencia de vínculos relativamente grandes entre sus habitantes y el buen éxito de las políticas regionales de desarrollo.

Dado el reducido tamaño del país y la escasa población de las áreas periféricas en la actualidad y, considerando el impacto de las vías de comunicación propuestas o en construcción, sólo se justifican cinco regiones:

La Pacífico-Norte o Chorotega, la Pacífico-Sur o Brunca, la Huetar Norte, la Huetar Atlántica y la Central. Tomando en cuenta que las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica no se encuentran lo suficientemente integradas, se ha decidido considerarlas como regiones separadas a pesar de que técnicamente tienen vocación para ser una sola.

Esta flexibilidad en la definición de las regiones es muy importante, ya que las mismas, aunque en un momento dado deben constituir espacios bien definidos, no son inmutables. Así, conforme pase el tiempo, pueden ocurrir modificaciones en las áreas de influencia de los diferentes centros poblados que harán necesaria la introducción de ajustes a los límites regionales.

Por consiguiente, la regionalización que se incluye en este documento consta de cinco regiones, las cuales se han dividido en 22 subregiones.

Los criterios utilizados para la definición de las subregiones son muy similares a los que se mencionaron en el caso de las regiones. Así todas las subregiones constituyen áreas con un

mínimo de población y cuyos habitantes están fuertemente vinculados o lo estarán en un futuro cercano, ya que giran alrededor de un centro más importante de servicios o centro subregional.

Las subregiones con mayor número de habitantes y que se ubican en la parte urbana central se han denominado "subregiones mayores" y tenían más de 100.000 habitantes de acuerdo al Censo de 1973. Las "subregiones típicas" predominan en la periferia y tenían entre 40.000 y 85.000 habitantes en 1973. Las más reducidas o "subregiones menores", tenían, en ese mismo año, una población que variaba entre casi 20.000 y algo menos de 40.000 habitantes y también, como las mayores, se sitúan en la Región Central.

Es pues la regionalización, el proceso de organización del territorio que tiene como fin lograr un desarrollo socio-económico más dinámico y equilibrado, mediante la participación de los individuos en la definición y la consecución de ese desarrollo y la utilización racional de los recursos de que dispone cada una de las diversas áreas del país. Las regiones son, así, espacios geográficos bien definidos, pero no inmutables, que reúnen niveles adecuados de población y de recursos naturales como para asegurar una eficaz y eficiente organización interna y un cierto grado de independencia funcional, y que tienen como característica la vinculación de sus habitantes a través de determinados centros urbanos denominados centros regionales y subregionales. De acuerdo a esa definición, Costa Rica se ha dividido en las siguientes cinco regiones: Central, Chorotega, Brunca, Huetar-Atlántica y Huetar-Norte. Estas cinco regiones se subdividen a su vez en 22 subregiones.

<b>POBLACION</b>					
	<u>Censo 1963</u>	<u>Censo 1973</u>	<u>Estimación 1978</u>	<u>Crecimiento Interac. o/e 1963-1973</u>	<u>Extensión en Kms 2</u>
<b>REGION CENTRAL</b>	<u>927.063</u>	<u>1.232.756</u>	<u>1.437.078</u>	<u>3.2</u>	<u>11.225.39</u>
Subregión 1 - San José	379.433	568.519	669.534	4.0	680.66
Subregión 2 - Heredia	80.207	121.226	140.443	4.0	511.89
Subregión 3 - Alajuela	81.697	117.539	132.211	3.6	460.82
Subregión 4 - Cartago	88.673	120.694	129.312	3.0	988.40
Subregión 5 - Puntarenas	67.649	81.580	81.317	1.9	2.241.15
Subregión 6 - San Ramón	58.102	70.300	73.368	1.9	1.058.33
Subregión 7 - Turrialba	48.059	54.725	53.552	1.3	1.964.06
Subregión 8 - Grecia	29.130	37.673	40.292	2.5	255.46
Subregión 9 - Carraigres	27.720	32.657	35.701	1.6	1.011.75
Subregión 10 - Puriscal	31.622	32.031	31.305	0.1	689.35
Subregión 11 - Quepos	19.942	26.374	29.486	2.8	1.028.70
Subregión 12 - Los Santos	14.760	19.438	20.557	2.7	810.69
<b>REGION CHOROTEGA</b>	<u>178.258</u>	<u>218.588</u>	<u>229.533</u>	<u>2.2</u>	<u>13.624.51</u>
Subregión 1 - Nicoya	68.025	76.355	76.759	1.1	3.254.53
Subregión 2 - Cañas	47.395	57.659	61.127	2.6	4.352.32
Subregión 3 - Santa Cruz	34.972	44.632	46.561	2.4	1.913.36
Subregión 4 - Liberia	27.866	39.942	45.086	3.6	4.104.30
<b>REGION HUETAR-NORTE</b>	<u>49.656</u>	<u>73.770</u>	<u>84.780</u>	<u>3.5</u>	<u>6.919.60</u>
Subregión 1 - San Carlos	49.656	73.770	84.780	3.5	6.919.60
<b>REGION HUETAR-ATLANTICA</b>	<u>68.855</u>	<u>122.379</u>	<u>151.536</u>	<u>5.7</u>	<u>9.787.63</u>
Subregión 1 - Guápiles	28.714	65.629	89.398	8.2	4.400.48
Subregión 2 - Limón	40.141	56.750	62.138	3.4	5.377.15
<b>REGION BRUNCA</b>	<u>112.502</u>	<u>174.237</u>	<u>201.186</u>	<u>4.3</u>	<u>9.542.82</u>
Subregión 1 - Coto	36.567	62.481	96.000	5.3	3.157.80
Subregión 2 - San Isidro	47.319	67.089	73.781	3.4	1.904.45
Subregión 3 - Buenas Aires	28.616	44.717	51.405	4.4	4.480.67
<b>COSTA RICA</b>	<b><u>1.336.274</u></b>	<b><u>1.871.780</u></b>	<b><u>2.104.113</u></b>	<b><u>3.3</u></b>	<b><u>51.099.95</u></b>

### c. **Organos de la Regionalización**

Para llevar a la política la regionalización se ha constituido el Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, el cual dispone de los siguientes órganos:

- i) **Consejo Nacional de Desarrollo Regional:** integrado por el Presidente de la República y por los Ministros, entre ellos el Ministro-Director de OFIPLAN, Presidentes Ejecutivos de las instituciones públicas de mayor proyección regional, y por el Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Este órgano da los lineamientos de política regional y recomienda, impulsa y evalúa la ejecución de los planes y programas regionales.
- ii) **Comité Técnico:** constituido por altos funcionarios técnicos de las mismas instituciones representadas en el Consejo Nacional de Desarrollo Regional y que busca fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y la coordinación regionales.
- iii) **Consejos Regionales:** en cada una de las cinco regiones y **Consejos Subregionales** en cada una de las 22 subregiones. Ambos tipos de Consejos están formados por representantes de los Gobiernos Locales, de los organismos cívico-comunales, de las organizaciones profesionales o de actividad económica y de cada uno de los sectores de la Administración Pública. Los Consejos Regionales y Subregionales tienen una Asamblea General y una Junta Directiva, y tienen a su cargo la recomendación de políticas, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en su respectivo ámbito territorial y la promoción, coordinación y evaluación de los proyectos.

Está previsto que los Consejos son asesorados y coordinados técnicamente por las Secretarías de Planificación Regional y Subregional que son dependencias de OFIPLAN.

- iv) **Integración a la acción Regional y Sectorial:** las acciones regionales y sectoriales se encuentran debidamente integradas, tanto en las regiones como en las subregiones, mediante los Comités Sectoriales Regionales que integran realmente a los directores regionales de cada Ministerio y entes descentralizados, organizados por sectores. Igualmente existe en cada Región un Comité Intersectorial que reúne a los directores regionales que coordinan cada Comité Sectorial en la región, para fines de coordinación operativa de sectores en las regiones.

**d. Experiencias de Regionalización**

La Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha decidido estructurar los 22 Consejos Subregionales antes que los Regionales y ya ha logrado tener en funcionamiento nueve de ellos:

Liberia, San Carlos, Pococí, Buenos Aires, Limón, Pérez Zeledón, Nicoya, Cañas y Quepos y, en diciembre del presente año se espera tener funcionando (de manera preparatoria) los 22 Consejos Subregionales.

Antes de la estructuración de un Consejo Subregional, OFIPLAN abre una oficina a cargo de un Coordinador en la sede la Subregión y se calcula que dicho funcionario, requiere de unos tres meses antes de poder estructurar el Consejo.

**e. Problemas encontrados en la labor de Regionalización**

- i) Resistencia de algunas instituciones a los planteamientos de OFIPLAN para la adopción de la regionalización oficial;
- ii) Mala interpretación de los objetivos de la regionalización y, en especial, conflicto con los sentimientos localistas de algunas comunidades y con los intereses y ambiciones políticas de determinados líderes comunales;
- iii) Necesidad de una larga labor de capacitación y convencimiento de los miembros de los Consejos antes de que estén en capacidad de trabajar coordinadamente;

- iv) Lentitud a la hora de tomar ciertas decisiones que atañen a los representantes de las instituciones públicas en los Consejos debido a la enorme concentración existente en la toma de decisiones y;
- v) Creencia generalizada en las instituciones públicas de que la regionalización significará un aumento considerable de sus presupuestos, debido a que por la gran rigidez que las caracteriza no tienen la suficiente flexibilidad para aprovechar más racionalmente o reubicar los recursos de que ya disponen.

Igualmente, se está en un proceso de desconcentrar las actividades de ministerios e instituciones descentralizadas hacia las regiones y subregiones para acercar más la identificación y prestación de servicios públicos a las necesidades y demandas reales y legítimas de las comunidades, así como para facilitar de manera real la participación popular en las decisiones y acciones de Gobierno y una mejor coordinación con las municipalidades de cada región y subregión.

Las instituciones así desconcentradas, se organizan también por sectores en cada región y subregión para acrecentar aún más, y facilitar la coordinación de actividades sectoriales en el territorio nacional. Los Consejos Regionales y Subregionales de desarrollo son los órganos aglutinadores del aporte institucional público y de las comunidades y municipalidades en la labor física de formular políticas y planes regionales y velar por su ejecución, de manera totalmente integrada con las políticas y planes sectoriales.

Por último, vale la pena mencionar, a manera de conclusión muy general, que la experiencia de Costa Rica en materia de Sectorialización y Regionalización aconseja que para el futuro debe tomarse muy en cuenta el equilibrio que debe existir, entre la coordinación política que ejerce el Ministro de cada sector y la necesaria independencia de gestión que requieren los entes descentralizados, es decir, que la coordinación política por parte de un Ministro de Sector no es una adscripción administrativa de los entes descentralizados a los Ministerios. En cuanto a la regionalización, la incorporación

de las Municipalidades supone simplemente un nivel de participación en la formulación de políticas regionales, y no una pérdida de su autonomía, garantizada por la Constitución Política, a manos de los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional.

El Presidente Carazo ha dicho que "... fijar políticas es igual que trazar caminos"... Puedo afirmar que eso es lo que hemos estado haciendo en esta Mesa Redonda durante el día de hoy.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

(Documentos publicados por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica)

1. El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica. (Enero, 1980).
2. Directrices Políticas, Socioeconómicas y Administrativas en la Ley General de la Administración Pública. (Abril, 1980).
3. Regionalización Socioeconómica y Administrativa. (Julio, 1978).
4. Proyecciones sobre el Papel de la Administración Pública Costarricense en la Década de 1980. (Mayo, 1980).
5. Análisis del Proceso de Planificación Nacional. (Marzo, 1980).

## TEMA II

# LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

### Presentación

Los documentos que se adjuntan constituyen el marco de referencia que se ha establecido para la Planificación Regional en Costa Rica.

En ellos se exponen: los niveles o instancias que participan en la Planificación Regional; un esquema sobre las etapas y fases que deben cumplirse para concebir un Programa de Desarrollo Regional acorde con el Plan Nacional de Desarrollo para el país y, además, aspectos metodológicos.

En ellos se señalan también los mecanismos de coordinación que existen en Costa Rica en el ámbito de la Planificación Regional, y de ésta con las instancias de Planificación Sectorial e Institucional, pasando por la fase presupuestaria correspondiente.

## I. REGIONALIZACION DE COSTA RICA\*

### I. Introducción

Costa Rica presenta una enorme concentración de la población y de las actividades económicas y sociales en el centro del país: alrededor del 50 o/o de la población y una proporción mucho mayor aún de las actividades industriales, de construcción y de servicios, se concentra en un reducido sector que comprende las ciudades de San José, Alajuela, Cartago, Heredia y otras menores. La periferia del país, en cambio no cuenta con centros urbanos importantes, lo cual es un resultado de la concentración casi total de los servicios públicos y privados en las ciudades mencionadas, y de la existencia de una red vial poco desarrollada que se ha diseñado con un criterio centralizador. Por otra parte, todas las decisiones que afectan a los pobladores de las áreas peri-

---

\* Esta parte del documento fue elaborada por el Licenciado Carlos Raabe C., Subdirector de la División de Planificación y Coordinación Regional.

féricas tienden a ser tomadas en la capital de la república, sin que exista un adecuado sistema de participación popular. Esta situación se ve agravada debido a que, por su escaso desarrollo urbano, las áreas periféricas tienden a expulsar a la población más capacitada y emprendedora.

En última instancia, la concentración de todo tipo que caracteriza a Costa Rica incide sobre el desarrollo socioeconómico, dificultando el buen aprovechamiento del enorme potencial de recursos naturales y humanos de que dispone el país. Esto hace necesaria la implantación de un sistema de planificación regional, cuya primera etapa es la división del país en regiones con cierto grado de autonomía.

## **2. Objetivos de la Regionalización**

Al regionalizar al país se tienen los siguientes objetivos principales:

- i) Organizar a la población dispersada espontáneamente en toda la periferia, de manera que se pueda lograr en forma rápida y eficiente su desarrollo económico y social;
- ii) Atenuar el proceso centralizador de la población en el Valle Central (y especialmente en el Área Metropolitana de San José) canalizándolo en torno a otros centros urbanos de las regiones periféricas;
- iii) Racionalizar el uso de los recursos humanos, económicos y naturales con que cuenta el país;
- iv) Facilitar la coordinación de las actividades del sector público a escala regional, subregional y local y;
- v) Facilitar los esfuerzos que está llevando a cabo el actual Gobierno en pro de la participación popular y de la estabilidad familiar, y que tienen como fin la promoción del ser humano.

### 3. Criterios para la Regionalización

La Regionalización planteada para Costa Rica se basa en criterios demográficos, económicos, territoriales e históricos. Todas las regiones se caracterizan por el hecho de contar con una población y una superficie lo suficientemente grandes (1) como para permitir el desarrollo de un centro regional que pueda disponer de una gran cantidad de servicios públicos y privados, con alto grado de especialización y que llenen las necesidades de la región. Además, en la definición de esas regiones se ha tomado en cuenta el probable impacto de las futuras vías de comunicación y las posibilidades que estas brindan para la integración y para la polarización de los servicios en un centro regional que, en cada caso, ocupará una posición central. Las regiones pues, se han concebido como espacios con un mínimo de población y de superficie y organizados en torno a un centro dotado de cierta autonomía. Esta base demográfica, territorial y funcional permitirá la existencia de vínculos relativamente grandes entre sus habitantes y el buen éxito de las políticas regionales de desarrollo.

La flexibilidad en la definición de las regiones es muy importante, ya que las mismas, aunque en un momento dado deben constituir espacios bien definidos, no son inmutables. Así, conforme pase el tiempo, ocurrirán modificaciones en las áreas de influencia de los diferentes centros poblados, que harán necesaria la introducción de ajustes a los límites regionales.

Por consiguiente, la regionalización que se incluye en este documento consta de cinco regiones, las cuales se han dividido en 22 subregiones. Tales regiones son: Central, Chorotega, Brunca, Huetar-Atlántica y Huetar-Norte (Decreto Ejecutivo No. 10.653-P-OP).

Los criterios utilizados para la definición de las subregiones son muy similares a los que se mencionaron en el caso de las regiones. Así, todas las subregiones constituyen áreas con un mínimo de población y cuyos habitantes están fuertemente vinculados o lo estarán en un futuro cercano, ya que giran alrededor de un centro más importante de servicios o centro subregional.

---

(1) Los mínimos de población y de superficie se han fijado en 200.000 habitantes y 10.000 Km<sup>2</sup> respectivamente.

Las subregiones con mayor número de habitantes y que se ubican en la parte urbana central se han denominado "subregiones mayores" y tenían más de 100.000 habitantes de acuerdo al Censo de 1973. Las "subregiones típicas" predominan en la periferia y tenían entre 40.000 y 85.000 habitantes en 1973. Las más reducidas o "subregiones menores", tenían, en ese mismo año, una población que variaba entre casi 20.000 y algo menos de 40.000 habitantes y también, como las mayores, se sitúan en la Región Central.

#### **4. Los Consejos de Desarrollo**

Los Consejos de Desarrollo son los organismos de coordinación a nivel local, subregional y regional, los cuales reúnen en su seno a los gobiernos locales, a las instituciones públicas, a las organizaciones de base y a la empresa privada.

Estos organismos tienen como finalidad discutir, analizar, dar prioridades y buscar alternativas de solución a los problemas de la Región donde se ubican.

## II. REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA (2)

### 1. Introducción

La siguiente es una versión preliminar de la estrategia que ha elaborado esta Oficina para sugerir un camino viable hacia la Regionalización Administrativa de nuestra Administración Pública.

Anteriormente, la División de Planes y Política Administrativa o de Reforma Administrativa como se llama ahora, realizó dos diagnósticos bastante amplios en Guanacaste y Limón sobre la organización y el funcionamiento institucionales de la Administración Pública en esas Regiones, con el fin de identificar qué insuficiencias importantes existen en lo organizativo y administrativo para que dicho Sistema de instituciones públicas logre resultados que satisfagan sus objetivos y funciones, en las Regiones.

Posteriormente, la misma División elaboró un Documento intitulado "Aspectos Administrativos de la Regionalización Socio-Económica en Costa Rica", que propone una política global de Regionalización Administrativa para las instituciones públicas enfatizando la relación y los alcances de los conceptos de Desconcentración, Descentralización y Sectorialización Administrativas.

El presente documento intenta una guía de políticas estratégicas, para que toda institución encuentre en él una orientación concreta y realista para cualquier esfuerzo serio de Desconcentración Administrativa que intente (2).

Es pues, una verdadera estrategia de desarrollo institucional en cuanto a Desconcentración Administrativa y, como tal, plantea un modelo deseable de Desconcentración Institucional, y un ordenamiento claro y lógico de las fases constitutivas del proceso necesario para alcanzar ese modelo en un plazo de dos o tres años. Toda institución pública -ministerial o descentralizada- verá así lo que que podría ser su desarrollo óptimo hacia una real Desconcentración Institucional o Administrativa, y debe identificar las fases que habría que emprender para lograr

---

(2) Esta parte del documento fue elaborada por el Licenciado Johnny Meoño S., Director de la División de Reforma Administrativa de OFIPLAN.

decisiones y cambios sobre la base de los resultados, con el fin de planear las decisiones y cambios a mediano plazo que también se sugieren o plantean.

Se busca, así, contribuir con los intentos del actual Gobierno para lograr una acción eficaz en el campo de la promoción humana y de la regionalización de nuestra Administración Pública, en beneficio de un desarrollo socio-económico más participativo y regionalmente equilibrado.

## **2. Definición del concepto de Regionalización Administrativa**

Es la integración y organización que debe hacerse de la Administración Pública, con criterio de proyección institucional geográfica, y en apoyo de lo que se actúe en materia de regionalización socio-económica.

La acción del Estado y de toda su cohorte de instituciones se concibe siempre en términos económicos y sociales, por la razón simple de que con ellos el Estado procura responder, en medida suficiente, a las necesidades y demandas de la comunidad. No obstante, quienes así conciben la acción estatal subestiman los aspectos técnico-administrativos que son los andamios, sobre los cuales se sustenta la acción de la Administración Pública.

Es necesario lograr que el Estado oriente su acción promotora del desarrollo nacional con criterio de operación geográfica; vale decir, con criterio regional.

La organización administrativa que se propone implica un fortalecimiento de las agencias gubernamentales ubicadas en cada Región, con particular énfasis en la acción de los Gobiernos Locales.

La Regionalización Administrativa integral implica delegación, y ésta, desconcentración en cuanto a organización y recursos; implica también descentralización en lo que respecta a la devolución de su importancia perdida a los Gobiernos Locales.

**a. Definición**

Al producirse la delegación que implica la estrategia de Regionalización Administrativa, sobreviene una desconcentración institucional, cuyo resultado inmediato va a ser una mayor flexibilidad en las agencias regionales de las instituciones, para demandar de sus sedes los recursos necesarios en el momento de ejecutar determinados proyectos.

Las instituciones centrales o sedes de las agencias regionales deben estar en condiciones de proyectarse más agresivamente en las Regiones a través de sus agencias. Esto implica dotarlas de capacidad para tomar decisiones en tres áreas básicas: organización, recursos y definición de actividades o programas. En cuanto a organización, es vital que, en respuesta a una mayor delegación de autoridades proceda a adecuar la organización administrativa de las agencias, para estar en capacidad de cumplir con nuevas funciones que antes no tuvieron. Esto por cuanto es frecuente que las agencias no estén diseñadas o capacitadas para cumplir con sus tareas sustantivas, lo que las hace no suficientemente eficaces, máxime si se piensa en que, por virtud de la Regionalización Socio-Económica, van a tener que asumir una mayor asignación de tareas (con el correspondiente incremento de autoridad) que les trasladan las instituciones sedes.

**b. Estrategias para el desarrollo institucional a mediano plazo en cuanto a desconcentración administrativa.**

**Organización**

- i) Toda institución pública nacional debe desconcentrarse orgánicamente para prestar sus servicios en cada localidad o zona donde se requieran. Ello implica contar con agencias que tengan una verdadera capacidad técnica y organizativa para cumplir cabalmente con el papel que se les asigna; es decir para reproducir de la mejor manera el papel y la organización de las agencias sedes en cumplimiento de sus funciones básicas.

Lo anterior significa que la organización de la agencia debe reflejar cabal o aproximadamente la totalidad de servicios que presta la sede y no solamente ciertas tareas de apoyo o no básicas.

**Por ejemplo:** Las agencias del ICE deben estar técnica y orgánicamente capacitadas para autorizar y levantar tendidos eléctricos y líneas telefónicas en cada Región, y no solamente para recaudar pagos por esos servicios. (Esto tiene implicaciones y/o fundamentos subsiguientes: Recursos y Decisiones).

Las agencias del INS deben estar técnica y orgánicamente capacitadas para sumir y valorar seguros en todas las líneas de seguros que manejar, y no solamente para recaudar primas y tramitar solicitudes de seguro ante las sedes.

En ambos casos, las agencias también deben estar en capacidad técnica y orgánica para manejar sus propios recursos en apoyo de las actividades sustantivas mencionadas.

Lo anterior delimita el diseño de dos áreas básicas de organización de las agencias: 1) la de las tareas o funciones sustantivas, 2) la de las tareas o funciones de apoyo.

En cuanto a la primera, es de rigor establecer las funciones y actividades sustantivas que la sede está dispuesta a desconcentrar, conforme a una identificación precisa, por parte de la sede, de necesidades en la Región y de la capacidad técnica presente o potencial para satisfacerlas a través de una agencia regional y agencias locales.

Esto exige una clara y previa identificación de los aspectos doctrinarios de cada agencia (objetivos y funciones), para derivar de ellos el diseño de la estructura. Los aspectos de organización externa o sectorial se referirán en el punto sobre Sectorialización, y hay que tenerlos presentes en esta variable organización.

**En resumen:** La organización interna de las agencias debe reflejar la decisión de que ésta se proyecten en las Regiones con plenitud.

La organización así planteada, establece amplias posibilidades y exigencias sobre los recursos y la capacidad para tomar decisiones.

También implica modificar o vincular dicha organización regional con la organización de las mismas sedes, pues al desconcentrarse, las instituciones también descongestionan los servicios que ahora prestan centralmente, y ello debe reflejarse en una organización central menos compleja, menos jerarquizada, con menos recursos, menos cargos y menos tareas de ejecución sustantiva y de apoyo administrativo, y una mayor aptitud para las funciones de planificación, control y evaluación de la gestión de las agencias. Pero significa, por sobre todo, establecer con recursos existentes en las sub-agencias ya en operación, una agencia "sede" por Región, a cargo de un Director o Jefe Regional, que constituya el nexo obligado entre la Sede y cada Región. Sería ésta, la Agencia normativa y coordinadora para toda la Región, en apoyo de la Sede y en lo que a las restantes agencias-subregionales y/o locales corresponda, en apoyo técnico y administrativo de la gestión de éstas. Deberá ser esta Agencia y las "sub-agencias" en el orden **precitado**, las que operen para la Región dentro del marco de referencia del Decreto Ejecutivo No. 6.400, que crea el Sistema de Planificación Regional y Urbano, y de acuerdo a la Regionalización Territorial planteada en la presente Administración.

- ii) Toda institución pública debe establecer un Consejo Técnico que agrupe a los Directores o Jefes Regionales con los superiores jerárquicos de la institución, con el fin de fortalecer la participación de estos en la toma de decisiones institucionales, y actuar como enlace permanente entre la Sede y las Regiones, así como para que las decisiones institucionales sean ampliamente interpretadas, compartidas y comprometidas por los responsables de las Regiones. Dicho Consejo deberá contar con una Dirección Ejecutiva permanente, que actúe como unidad de apoyo constante del Consejo y como enlace operativo entre la Sede y las Regiones. Se transformará así el concepto y la práctica tradicional de "Departamento de Sucursales".

### Recursos

- i) Las agencias regionales actualmente manejan sus recursos de todo tipo en forma dependiente de las sedes. Estas no sólo deciden usualmente adquirir para las agencias, sino que compran y contratan para ellas centralmente.
- ii) Es vital que las agencias puedan manejar sus propios recursos: contratar personal en la Región, comprar los suministros requeridos para su funcionamiento y buscar, cuando sea necesario y posible, **financiamiento adicional al que proporciona la sede.**
- iii) De considerarse que ciertos costos mayores en que se incurra por comprar cantidades menores (cada agencia compra lo suyo en vez de que la sede compre para todas) se compensan ante los enormes beneficios de gene-

rar más fuentes regionales de producción, resultado de que las agencias generarían una demanda real de bienes y servicios regionales, que ahora no se da. Esto generaría inclusive un proceso de desconcentración de las mismas firmas privadas que ahora satisfacen "centralmente" las necesidades de las instituciones, y que entonces tendrían que atender las demandas de las agencias regionales en las propias Regiones.

iv) Para que lo anterior funcione, se requiere:

- a. Definición política de que las instituciones manejan sus recursos desconcentradamente, con amplias atribuciones para que las agencias regionales puedan comprar y contratar individual y directamente. Dicha definición corresponde tanto al Poder Ejecutivo, como a cada autoridad superior y Junta Directiva del ente descentralizado.
- b. La siguiente fase es la definición de que, en el primer año de funcionamiento del nuevo sistema, cada agencia justifique su presupuesto de gastos que haya estado en vigencia en el último año, y que justifique las variaciones importantes previstas.

Es de suponer que tales variaciones se darán preferentemente en el área de apoyo administrativo, pues se requerirá personal adicional para asumir las nuevas responsabilidades en el manejo de recursos, aunque deberá hacerse todo esfuerzo para que se utilicen al máximo los recursos humanos existentes para asumir las nuevas funciones.

- c. Definido el presupuesto de gastos, su ejecución será responsabilidad de la agencia regional. Esta se responsabilizará de contratar personal técnico y administrativo y de adquirir sus suministros; la sede deberá establecer criterios y normas que obliguen a las agencias regionales a actuar dentro de patrones y estándares uniformes de economía y eficacia en esas áreas.

Así, las sedes deberán manejar su propia administración central de recursos; planificar de abajo hacia arriba; controlar y evaluar la administración de recursos de las agencias regionales.

- d. Las sedes deberán apoyar en todo momento la gestión técnico-administrativa de las agencias regionales, tanto asesorando como proporcionando respaldos.

do político para lograr que tanto abastecedores como mano de obra calificada estén presentes o se hagan presentes en las Regiones; ello a través de una labor de negociación y estímulo con las empresas proveedoras, y de reclutamiento y registro central de personal que esté dispuesto a desplazarse fuera de San José, ofreciendo entonces listas de elegibles a las agencias regionales, complementarias de solicitudes de servicios que reciban éstas directamente.

- e. Paulatinamente, comenzando el segundo año de funcionamiento de este nuevo sistema institucional, o antes, se concentrarán los cambios pertinentes en manejo de recursos y organización, que reflejan el traslado de funciones y actividades a las Regiones, que podrán ser en administración de personal, presupuesto, suministros, investigación, controles varios, tareas vinculadas a procedimientos, así como en determinación y prestación de servicios sustantivos.
- f. La desconcentración de recursos, así llegará a ser total en un plazo de dos años, lo que se reflejará en un decrecimiento del personal en las sedes; ello, para garantizar la capacidad técnico-administrativa de las Regiones en apoyo de su nuevo papel y atribuciones, con las sedes en capacidad de administrar sus propias funciones y necesidades a nivel central, y en capacidad de planificar de abajo para arriba, controlar y evaluar a las Regiones.

#### **Decisiones Sustantivas**

- i) Las sedes de las instituciones nacionales tienden a concentrar la atribución de identificar necesidades regionales y formular soluciones para las mismas; con frecuencia inclusive imponen decisiones sobre política institucional nueva, y se reservan el derecho de interpretar y ejecutar la política institucional ya acordada, de tal suerte que sus agencias regionales y locales se constituyen en agencias que tramitan demandas nuevas de las

comunidades, así como demandas sobre políticas y servicios ya existentes ante las sedes; y cuando las agencias tienen algún grado de discrecionalidad, lo tienen dentro de marcos de acción muy estrechos. La consulta a la sede es siempre de rigor. Esto se manifiesta también en aspectos de recursos humanos, materiales y financieros, que son totalmente programados, tramitados y manipulados centralmente, con escasa o ninguna participación significativa de las Regiones en interpretación, modificación o manipulación de esos aspectos.

En decisiones sobre actividades sustantivas de las instituciones, hay pues un alto grado de ingerencia de las sedes, lo cual incide en poca flexibilidad y capacidad de respuesta de las agencias a demandas particulares de las Regiones. Ello incide en un estilo de actuación de las agencias poco creativo y motivador, insuficiente para lograr respuestas o acciones imaginativas y de impacto por parte de las instituciones públicas en las Regiones.

- ii) La desconcentración administrativa debe fundamentarse en una amplia capacidad para tomar decisiones, o generarlas al menos, sobre actividades básicas o sustantivas. Esto, a la vez, genera la necesidad de mayores atribuciones en el manejo de recursos en general. Puede decirse que la capacidad de una agencia regional para tomar decisiones sustantivas, dentro del marco de referencia que establece la sede debe justificar una mayor discrecionalidad para que la agencia también asuma mayor capacidad e interés en formular y ejecutar su propio presupuesto de gastos, así como en contratar y manejar su propio personal.
- iii) Decisión sustantiva significa la capacidad técnica de la agencia regional para, dentro de lineamientos y normas que establece la sede, identificar necesidades regionales a resolver dentro de un área de acción, y aplicar criterios propios para generar acciones en respuesta a esas necesidades más adecuadas a la Región.

Esto requiere un alto grado de iniciativa de la agencia regional y de sus agencias locales, así como una clarísima delimitación de lo que debe ser el papel normativo, contralor y evaluador de la sede, de suerte que la agencia regional fundamente su propio papel y atribuciones dentro de los mínimos normativos que la Sede establezca.

- iv) Así, la sede debe establecer criterios y mecanismos mínimos que orienten el funcionamiento y las decisiones regionales, tendientes a garantizar un nivel de eficiencia y eficacia que justifiquen la existencia social del organismo. Pero, sobre todo, la sede debe estimular la iniciativa de sus agencias regionales para, dentro de un claro sistema de planificación de abajo hacia arriba, generar toda la dinámica institucional de identificación y solución de los problemas objeto de atención por parte de la Institución.
  
- v) Por ello, los criterios y mecanismos de formulación presupuestaria deben ser claros e implicativos de toda esta filosofía institucional, para garantizar que toda la disponibilidad financiera de la agencia regional se base en una iniciativa para identificar problemas y soluciones regionales en su área de acción; esto garantizaría precisamente el contenido económico de la gestión más dinámica y discrecional de la agencia regional. Asimismo, se responsabilizará a la agencia regional de la ejecución presupuestaria y de los resultados de la gestión institucional en toda la Región.

Ello incidirá en un mayor nivel de motivación, competitividad positiva y logros, pues estimulará al máximo la creatividad y responsabilidad de los encargados de agencias regionales y locales.

- iv) En resumen, veríamos a toda sede: 1) estableciendo topes presupuestarios para las Regiones con base en el período anterior; 2) estableciendo políticas, normas y criterios sobre objetivos, funciones, y sobre funcionamiento mínimo aceptable de la Institución, así como sobre decisiones y operación en las Regiones que sean realmente eficaces y coherentes con la responsabilidad nacional de la Sede; 3) estableciendo criterios y mecanismos de planificación de abajo hacia arriba, control y evaluación que estimulen y garanticen el aporte de las Regiones en la solución de los problemas o demandas a la Institución, así como la evaluación constante de la labor regional por parte de la Sede.

#### **4. Sectorialización Administrativa**

##### **a. Definición**

Es la clasificación y subsecuente organización que se hace globalmente de la Administración Pública, atendiendo a tipos de actividades de las instituciones públicas, tendiente a orientar sus funciones técnicas y administrativas hacia objetivos comunes, y evitando posibles duplicaciones de funciones.

La Regionalización obliga por su lado, a una organización regionalizada de los sectores; algunas de nuestras instituciones "autónomas" han mostrado inquietudes hacia una transformación institucional con criterios incipientes de esos elementos. No obstante, esas inquietudes no han pasado de ser ensayos institucionales, pues se han seguido conservando fuertes ataduras limitantes para las agencias. Por otro lado, esos ensayos han sido unilaterales desde el punto de vista del conglomerado de las instituciones estatales, razón por la cual carecen de la condición básica para su operacionalidad: la coordinación con las restantes agencias de los respectivos

sectores. Diríamos que los intentos en cuestión, sólo han sido islas de sanos intentos dentro de un contexto administrativo que no está integralmente concebido.

Se hace necesario, por lo tanto, vincular a las instituciones del sector, a través de programas y ciertos mecanismos o sistemas administrativos, de forma tal que las instituciones actúen en función de planes y programas sectoriales.

**b. Estrategias para el desarrollo institucional a mediano plazo en cuanto a sectorialización administrativa**

- i) Toda Institución debe ubicarse y definirse dentro de un contexto institucional mayor: su Sector de referencia.

Toda institución concurre en un determinado campo de actividad, conjuntamente con otras Instituciones y Programas de Instituciones con las cuales debe integrar y coordinar sus acciones. Esto permitirá evitar duplicaciones, obstrucciones y falta de complementación interinstitucionales, tan frecuentes en nuestra Administración Pública.

- ii) La Sectorialización presupone una identificación de objetivos y funciones sectoriales, de tal suerte que los objetivos y funciones de cada institución se desprendan de las del Sector.

También presupone una íntima coordinación con las demás instituciones del Sector, coordinación que deberá partir precisamente de la identificación regional de necesidades según el papel que aquí se propone para las agencias regionales.

- iii) En las Regiones, las agencias deben integrarse sectorialmente para que su labor de identificación de necesidades y selección de programas y actividades sea coherente dentro del Sector respectivo, y para facilitar la coordinación interinstitucional con otros sectores.

**La programación presupuestaria debe reconocer la vinculación de los distintos programas de cada agencia regional, con los programas de las demás agencias concurrentes en cada Sector, de suerte que dicha vinculación y coordinación puedan ser evaluadas por parte de las Sedes respectivas.**

**TEMA III**

**PREMISAS PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN  
COSTA RICA**

## I. INTRODUCCION

Como se ha venido señalando internacionalmente, los países latinoamericanos han reconocido la necesidad de contar con una política científica y tecnológica para el desarrollo.

Durante la última década, los países de la región realizaron importantes esfuerzos para definir políticas científicas y tecnológicas, con el fin de incorporar dicha variable en el proceso de planificación del desarrollo.

La realidad muestra que si bien se han obtenido importantes progresos, se evidencian algunos graves problemas aún no resueltos.

Costa Rica, ha formado parte de esa "corriente regional" por la incorporación de la ciencia y la tecnología al desarrollo. Adoptó políticas específicas sobre la materia; se crearon instituciones de ciencia y tecnología, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), siguiendo las recomendaciones que sobre el particular provienen de diferentes organismos regionales e internacionales; se incorporó a los planes de desarrollo la variable ciencia y tecnología, que alcanza el mayor nivel de tratamiento en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez", el cual contempla de manera explícita y prioritaria la Ciencia y la Tecnología entre los programas básicos para el desarrollo integral.

Lamentablemente, haciendo una evaluación de los resultados del tratamiento de la ciencia y la tecnología para el desarrollo, han sido superiores los fracasos que los éxitos.

Entre las razones que han dado lugar a los fracasos, caben todas aquellas que frecuentemente se citan en los análisis generales de los países de la región: fallas en los sistemas de formación de científicos y tecnólogos; falta de apoyo político decisivo a los programas de ciencia y tecnología, producido en gran parte por el desconocimiento que existe del valor estratégico de dicho instrumento; mal aprovechamiento de la cooperación técnica internacional; escasez de fondos para la promoción y generación de conocimientos científicos y tecnológicos; inadecuado aprovechamiento de los recursos; falta de vinculación de los entes generadores de conocimiento con la estructura productiva; déficit marcado

en el sistema de información científico y tecnológico; falta de integración entre científicos y tecnólogos; etc.

Tampoco puede omitirse entre las razones que impiden el desarrollo científico y tecnológico nacional, la acentuada dependencia de tecnologías provenientes de los países desarrollados y la inexistencia de regulaciones para el tratamiento de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología.

No dudamos que, la dependencia tecnológica se manifiesta a nivel de todos los países de la región, pero se puede afirmar que, es el principal problema de los países pequeños, en particular de los del Istmo Centroamericano y del Caribe.

Las notas que siguen a continuación, tratan de mostrar este problema, en la especificidad de un país pequeño, como lo es Costa Rica, con el objeto de hacer conciencia de la necesidad de definir mecanismos, instrumentos y políticas específicas para países como el nuestro, donde las caracterizaciones generales así como las recomendaciones de política que de ellas se deriva no son necesariamente adecuadas a todos los países. En particular, para aquellos con tamaños de mercado muy estrechos, con una industria aún incipiente surgida hace menos de dos décadas, con la presencia masiva de capitales extranjeros, y la ausencia de un sector de empresarios industriales nacionales con capacidad para impulsar un proyecto nacional de desarrollo autónomo y autosostenido, al cual estaría sometida una política de desarrollo tecnológico.

## **II. INDUSTRIALIZACION Y DEPENDENCIA TECNOLOGICA**

Una política de desarrollo tecnológico solo puede tener lugar si se encara un proceso de industrialización, en otras palabras, la industrialización es la precondition para llevar a cabo el desarrollo de una tecnología propia, autóctona y adecuada a las características específicas de la región.

Más aún, es a partir de la consolidación del proceso de industrialización -cuyos orígenes en los países más grandes de la región se remontan a la década de 1930 con la crisis del tradicional modelo agroexportador- cuando se comienza a plantear la necesidad del desarrollo de tecnolo-

gías apropiadas (1). La razón de la necesidad de un desarrollo tecnológico propio, debe atribuirse a las consecuencias del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

La adopción de patrones de consumo de sociedades más avanzadas, definió las formas específicas con que se satisfacen las necesidades y con ello el tipo de industria.

La adopción de un consumo diversificado fragmentó nuestros mercados de por sí limitados, ya que la realidad de que un país es pobre, tautológicamente, se concluye que su mercado es pequeño.

A la par de la selección de un tipo de industria productora de bienes que anteriormente se importaban, en mucho se seleccionó una tecnología no relacionada con escalas de producción adecuadas a nuestros estrechos mercados, sino que, ante la inexistencia de proveedores nacionales, hubo de recurrirse a tecnologías extranjeras.

Tecnologías que en un gran porcentaje son adecuadas a tamaños de mercado mucho más extensos y por lo tanto diseñadas de acuerdo a la dotación de factores de los países desarrollados, que conllevan al uso intensivo del factor capital y por lo tanto a la no utilización de fuerza de trabajo que es nuestro recurso más abundante.

Si bien las tecnologías importadas -tangibles e intangibles- no siempre fueron las más modernas, salvo en el caso de algunas ramas industriales, en general siempre nos quedaron "grandes". Esto incidió en mayores costos productivos unitarios, tanto por ser técnicas que adecuadas a escalas de producción menores conllevan a costos fijos más elevados, como también por el hecho de que la producción industrial se llevó a cabo con una gran subutilización de la capacidad instalada.

---

(1) Esto no significa que las tecnologías sean exclusivamente para el Sector Industrial, obviamente también se refieren a las tecnologías agropecuarias. Aunque particularmente, las tecnologías agropecuarias mecánicas y químicas tienen como origen las ramas industriales químicas (abonos y plaguicidas) y la metal mecánica (maquinaria agrícola).

Así, esa transferencia de tecnología, por un lado no ha sido cristalización del "progreso técnico", ni tampoco ha permitido la creación de los suficientes puestos de trabajo productivos que resolvieron el problema de la desocupación estructural.

La toma de conciencia de la necesidad de superar la dependencia tecnológica, que incide negativamente, entre otras cosas, en la ocupación, en el sistema interno de precios, en el grado de concentración de la estructura industrial, en el estrangulamiento del sector externo, etc., dio lugar a la adopción de políticas de desarrollo tecnológico que han tenido como base de sustentación la existencia de un sector de empresarios nacionales industriales. Es el caso de los países más grandes de la región, en particular, México, Brasil y Argentina. Industria nacional que si bien ha ido perdiendo peso en la estructura industrial a raíz de la incorporación de capitales extranjeros privados a partir de la década de 1960, constituye el pilar fundamental que puede posibilitar el desarrollo tecnológico de dichos países.

### **III. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN CENTROAMERICA**

Como es por todos conocido, el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones en los países de América Central que forman el Mercado Común, se inició a principios de la década de 1960. Industrialización considerada como "tardía", en relación a la que tuvo lugar treinta años atrás en los países más grandes de la región. Este proceso de industrialización solo fue posible cuando se constituyó el Mercado Común Centroamericano, que en la práctica permitió la ampliación de los estrechos mercados nacionales que individualmente impedían la instalación de cualquier tipo de industria.

Pero, pese a la contribución del Mercado Común Centroamericano, éste de por sí no es muy amplio ya que su tamaño se estima similar al mercado nacional peruano, que por cierto no es de los más grandes de la región.

Ahora bien, el proceso de industrialización no escapó a las características generales descritas en el punto anterior, pero, a éstas deben ade-

más añadirse tres aspectos cualitativamente diferentes a la industrialización del resto de los países de la región, aspectos estrechamente vinculados e interrelacionados. El primero, referido a que el proteccionismo y las políticas de promoción al desarrollo industrial en la subregión alcanzó grados mayores a los que se adoptaron en los países con "industrialización temprana", debido especialmente al limitado tamaño del mercado centroamericano.

Se destacan los incentivos fiscales de todo tipo a fin de evitar principalmente la elevación de los costos fijos, las exenciones fiscales a las importaciones de tecnología tangible (maquinaria y equipo) así como también a la importación de productos intermedios.

En segundo lugar, los estrechos mercados han influido en la conformación de estructuras de mercado altamente concentradas, con grados de concentración superiores a los de los países más grandes de la región, en otras palabras, el tamaño limitado del mercado permite un escaso número de establecimientos en cada rama industrial.

El tercer aspecto se refiere a que el proceso de industrialización se inició a la par del conocido proceso de internacionalización del capital, momento histórico en que las corporaciones gigantes de los países desarrollados superan las fronteras nacionales y adoptan al orbe como ámbito o espacio de desenvolvimiento.

De ahí que, el proceso de industrialización en Centroamérica tiene desde sus orígenes como principales actores a las empresas transnacionales. El alto grado de concentración, ligado a la presencia predominante de subsidiarias de transnacionales, ha impedido de hecho el surgimiento de un sector importante de empresarios nacionales independientes. Los pocos establecimientos de capital nacional que participan en los mercados oligopólicos centroamericanos están asociados a empresas extranjeras mediante la producción bajo licencia, especialmente licencias de uso de marcas ya que éstas en la subregión son el principal elemento para la diferenciación de productos.

Tomando en cuenta esta breve descripción del proceso de industrialización en Centroamérica, cabe la pregunta, ¿es posible una política de desarrollo tecnológico en un contexto industrial oligopólico, parcialmente en manos de transnacionales, y además protegido desmesuradamente mediante múltiples incentivos entre los que se destacan los fiscales?

#### **IV. LAS PREMISAS PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN CENTROAMÉRICA**

Por todo lo afirmado anteriormente, no es casual que, las políticas de desarrollo tecnológico en la subregión, y en particular en Costa Rica hayan tenido éxitos limitados. Es posible afirmar que la razón básica que explica los fracasos, consiste en haberle dado a la cuestión científica y tecnológica una autonomía que no tiene; por ejemplo, se crea un CONICIT que promueva la generación de conocimientos científicos y tecnológicos, y si bien no puede dudarse de la importancia de esto, la estructura productiva se nutre de tecnología de origen extranjero. Simplemente por una racionalidad empresaria: los costos de la tecnología extranjera son inferiores a los de la escasa tecnología nacional existente. Tampoco podemos pedir a los empresarios que se queden a la espera de los lentos avances del desarrollo tecnológico nacional.

En la práctica se ha producido un cierto "fetichismo tecnológico" que ha tornado en fracasos muchos de los intentos realizados. Se ha pretendido desarrollar una tecnología nacional sin ver la problemática científico-tecnológica desde una perspectiva integral.

Y lo más importante es que, a diferencia de la gran mayoría de los países de la región, que adoptaron una política de regulación, control y evaluación de la transferencia de tecnología proveniente principalmente de los países desarrollados -cabe citar los Registros Nacionales de Transferencia de Tecnología, a las resoluciones 24 y 85 del Acuerdo de Cartagena, y otras formas- Centroamérica ha tenido y tiene, una política de PROMOCION Y FOMENTO A LA IMPORTACION DE TECNOLOGIA EXTRANJERA.

Esa política de fomento y promoción tiene su razón de ser, desde el mismo momento en que se constituye el Mercado Común Centroamericano como una más de las políticas de promoción al desarrollo industrial.

Por lo tanto, Costa Rica y el resto de los países centroamericanos, no podrán llevar a cabo una política de desarrollo tecnológico si esta no cuenta entre sus premisas básicas LA MODIFICACION DE LAS ACTUALES REGLAS DEL JUEGO.

Estas reglas si bien han posibilitado la industrialización, esto no ha generado la ocupación suficiente pues ha sido más competitiva que complementaria; ha constituido estructuras de mercado oligopólicas; ha acrecentado los problemas del estrangulamiento del sector externo, y por último ha dado lugar a una dependencia tecnológica superior a la mayoría de los países de la región, ya que las transacciones tecnológicas tienen lugar en su mayoría en un mercado cautivo, en un mercado intra-firma, donde proveedores y adquirientes no son más que establecimientos que pertenecen a una misma firma: las empresas transnacionales. La modificación de las reglas de juego, implica la planificación integral de la cuestión científica y tecnológica, que contemple, la promoción y regulación, la generación de conocimientos, el desarrollo tecnológico, la información y los servicios técnicos.

En el tratamiento integral de la problemática debe considerarse la resolución 4/80 de los Titulares de Planificación del Istmo Centroamericano tendiente a regular el proceso de transferencia de tecnología.

La modificación de las reglas de juego, implica superar las insuficiencias y deformaciones del proceso de industrialización como condición necesaria para el desarrollo tecnológico nacional.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN EL ACTO DE CLAUSURA DE  
LA III CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE  
PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL  
CARIBE**

**29 de noviembre de 1980**

Por gentil designación de mis distinguidos colegas, los Ministros de Planificación de los países de América Latina y del Caribe, aquí presentes, me corresponde en este acto de clausura de la III Conferencia de Planificación de la región, ser el portavoz de ellos. Constituye lo anterior un gran honor y responsabilidad, puesto que lo primero lo interpreto no como una distinción personal, que no merezco, sino como un reconocimiento a mi país, Costa Rica, que en su pequeñez territorial y en su fragilidad económica, se destaca entre el convivio mundial como una nación amante de la paz, del respeto y de la comprensión a las otras naciones, al vivir a plenitud una democracia representativa y participativa; y que ha hecho del respeto a los derechos humanos una filosofía y una praxis, y de su reconocimiento una demostración de que considera al ser humano el principal elemento de su proceso de desarrollo integral.

Siento también una gran responsabilidad al hablar en nombre de un grupo tan distinguido de colegas y amigos latinoamericanos y del Caribe que tienen en su ámbito público la conducción política de la planificación de sus respectivos países, con enfoques ideopolíticos diversos, de acuerdo al excelente documento de base que ha preparado y presentado el ILPES para esta III Conferencia.

Esa variedad de concepciones político-técnicas de los sistemas de planificación latinoamericanos y del Caribe demuestra una vez más la posibilidad y necesidad del diálogo y de la comprensión dentro de la pluralidad del "Continente de la Esperanza", para nominar a nuestra región en igual forma que como lo hace tan acertada y plásticamente el Papa Juan Pablo II.

Bien ha dicho Betty Cabezas de González, de Chile, que América Latina es "una y múltiple"; al igual que ella, siempre he considerado que entre naciones, como entre personas, más importantes que ahondar en

lo que tenemos de diferente y lo que nos podría separar en la pluralidad, es buscar aquello que tenemos en común y que por tanto nos debería unir fraternalmente dentro del espíritu que heredamos de nuestros próceres y que se acrisoló aún más en la amalgama de culturas aborígenes con las otras que participaron a través del devenir histórico de nuestros países, en la configuración de nuestras actuales sociedades.

Espero ser fiel intérprete de mis distinguidos colegas al destacar también en estas breves palabras las ideas-fuerza que extraemos de las deliberaciones y conclusiones de esta III Conferencia de Ministros y Técnicos de Planificación de América Latina y del Caribe. Pero no como una enunciación doctrinal, sino para que dichas ideas-fuerza estén presentes en nuestro quehacer diario, a fin de que nuestras jornadas de trabajo tengan un norte u orientación que las fortalezca y les dé un mayor sentido de propósito nacional e interamericano.

El análisis del excelente documento sobre "El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe" preparado para esta III Conferencia por el ILPES y las deliberaciones desarrolladas aquí en Guatemala al nivel técnico y político, nos han permitido conocer mejor el marco en que se desenvuelven los sistemas de planificación en la región y hasta clasificarlos según la tipología que ha concebido el ILPES.

Conocemos ahora más de las experiencias que se han recogido en la década de 1970, sus alcances, objetivos, sus estrategias globales, sectoriales y regionales, los planes de corto plazo, y los métodos y técnicas utilizados por ellos, entre otras, las relacionadas con el presupuesto por programa.

El aporte analítico y metodológico realizado por el ILPES, por nuestros técnicos y en nuestras sesiones plenarias, nos han permitido adentrarnos aún más en las políticas del sector externo; en las políticas de inversión y de financiamiento; en las políticas de empleo; en las políticas monetarias; en las políticas de ingresos y precios; en la importancia y limitaciones operativas del desarrollo regional-nacional; en la planificación social; en las dimensiones emergentes de la planificación latinoamericana, a través del rol que han jugado las empresas públicas y otros organismos públicos descentralizados; el medio ambiente y los recursos naturales en los planes de desarrollo; las políticas económicas; las políticas de ciencia y tecnología y las políticas de energía.

Hemos reafirmado en este foro la importancia de la planificación como medio para coadyuvar al logro del desarrollo integral, no obstante las diferencias conceptuales y metodológicas presentes en la región.

Igualmente hemos hecho hincapié en la importancia de que se incluya de manera efectiva la planificación social en los planes y programas de desarrollo.

También se enfatizó la necesidad de la cooperación horizontal por cuanto los países aquí representados consideramos que hemos alcanzado una madurez y experiencia en materia de planificación, que puede ser aprovechada y enriquecida por el intercambio de experiencias.

Asimismo, se planteó por algunos países, la participación popular como móvil para que las comunidades se integren al proceso de planificación, lo enriquezcan y lo hagan un proceso más democrático.

Se planteó además que la planificación regional es uno de los instrumentos principales para el logro de un desarrollo más equilibrado de todas las áreas de un país, destacándose que se requiere un apoyo más decidido para su efectiva instrumentación.

Al concluir esta III Conferencia no cerramos un capítulo de un esfuerzo interamericano, sino que abrimos otra etapa de un proceso de racionalización y regulación para organizar una sociedad más eficaz y eficiente; para contar con una sociedad más justa y más digna en términos humanos, pues el hombre sigue siendo la medida de todas las cosas después de Dios.

Entendemos por eso a la Planificación como lo hace el Maestro francés Pierre Mase, como el instrumento para formar y expresar "la conciencia del desarrollo".

Para terminar me permito leerles a continuación un extracto de un precioso libro guatemalteco, el Popol Vuh:

"Que todos se levanten; que se llame a todos; que no haya un grupo, ni dos grupos dentro de nosotros que se quede atrás de los demás".

Este pensamiento del Popol Vuh debería servir de reflexión e inspiración permanente a un grupo como el nuestro.

En nombre de quienes hemos tenido el placer de participar en esta III Conferencia de Ministros y Técnicos de Planificación de América Latina y el Caribe, ruego al señor Secretario del Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala, Lic. Lisandro Raúl Villatoro Recinos, que transmita al señor Presidente de la República, General Fernando Romeo Lucas García, a su Ilustrado Gobierno y al noble pueblo de Guatemala nuestro agradecimiento más sincero y sentido por todas las atenciones que nos dispensaron durante nuestra grata permanencia en este querido país hermano, y que nos han hecho sentirnos en nuestra propia Patria.

Reconocemos igualmente al personal anónimo, de apoyo administrativo, que con sus desvelos y eficiencia en sus trabajos han coadyuvado también en una importante medida al éxito de esta Conferencia.

## **EL FUTURO DE LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS**

**Exposición del Licenciado Wilburg Jiménez Castro, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica, en el Quinto Congreso Anual de Telecomunicaciones, auspiciado y organizado por el Instituto Costarricense de Electricidad.**

**3 - 5 de diciembre, 1980**

**Puntarenas, Costa Rica**

## 1. EL CONCEPTO DE SECTOR EN EL ESQUEMA DE PLANIFICACION NACIONAL.

El Estado costarricense ha venido creciendo de manera vertiginosa en su estructura y en sus recursos, entre otras razones como consecuencia del crecimiento funcional que ha experimentado.

Por lo tanto, su acción debe racionalizarse al máximo, y la planificación socio-económica debe fortalecer tal esfuerzo de racionalización de la labor del Estado.

La planificación debe proyectarse tanto en la dimensión cronológica como en las fases de su ámbito de aplicación. Es decir, que deben fijarse o adoptarse plazos que ordenen el esfuerzo planificador en su proyección de resultados a corto, mediano y largo plazo; asimismo, deben fijarse las fases de la planificación que, dentro de cualquiera de esos plazos mencionados, orienten el grado de "especificidad" que se desea en la formulación de la política y en la acción estatales.

La idea de "especificidad" de la política pública esta relacionada con el contexto y con el ámbito de proyección y de detalle que se desea de la misma. No es igual la acción pública si se parte de una perspectiva puramente institucional, por ejemplo, en materia de construcción de caminos, de escuelas y colegios, o de fomento de industrias, que si se parte de una perspectiva de necesidades, potencialidades y viabilidad nacionales, de índole global.

Entre ambas perspectivas de política pública, la global y la puramente institucional, hay varios contextos y ámbitos de desagregación y manifestación de los problemas a solucionar, como son el regional y el sectorial que, si son adecuadamente aprehendidos, definidos y organizados, permiten lograr una labor de formulación y ejecución de política socio-económica más integral y armónica por parte del Estado.

Los ámbitos regional y sectorial aparecen así como instancias indispensables para la agregación y desagregación de la política pública, desde el ámbito global hasta el institucional, y viceversa.

Esto puede plantearse también como el grado de detalle que se alcanza al alcanzar la formulación de una política general y su ejecución correspondiente. Así, la totalidad de acciones institucionales debe comenzar por la definición global de las situaciones a enfrentar, pasando por sus implicaciones regionales y luego sectoriales, para finalmente llegar a la acción de ejecución institucional.

Se da así el proceso integral de formulación planificada de política pública socio-económica: política global, políticas regionales, políticas sectoriales y políticas institucionales.

El proceso de formulación planificada de política pública socio-económica sirve de base al esquema básico para la organización del sistema de planificación en el que se distinguen claramente las distintas instancias (global, regional, sectorial, institucional) y además se incluye como elemento racionalizador y adecuador del aparato público, la planificación administrativa.

Existen tres subsistemas básicos, a saber: Regional, Sectorial y de Reforma Administrativa para garantizar que las unidades de planificación del sistema -del ámbito regional, sectorial y de reforma administrativa- de las distintas instituciones públicas complementen a OFIPLAN en su condición de ente coordinador y se integren en los respectivos ámbitos y niveles regionales y sectoriales tanto funcionalmente como a través de sus respectivos superiores de más alto nivel técnico para acordar los elementos básicos de su respectivo funcionamiento.

La razón de ser de los subsistemas es que integran a los superiores políticos y técnicos regionales y sectoriales de la planificación y de la reforma administrativa para crear órganos e instancias que analizan y desagregan o agregan según sea el caso, los lineamientos de política a través de la Presidencia de la República y de OFIPLAN en asignaciones específicas de las regiones, de los sectores, y en materia de reforma administrativa, y que a su vez integran el aporte de éstos, de abajo hacia arriba.

Lo que técnica y organizativamente se plantea es la reorganización de niveles de integración funcional o de funciones y de políticas, que coadyuvan con OFIPLAN en una labor de agregación y desagregación

del proceso de elaboración y de ejecución de políticas que, en última instancia, debe ser de aprobación de la dirección política superior del sistema, en sus lineamientos básicos relativos a cada fase del proceso.

Las fases de planificación regional y sectorial, así como la acción de políticas administrativas, tienen su justificación como fuentes generadoras de integración funcional y de políticas interinstitucionales, que dan lugar a la creación de subsistemas básicos de planificación, los cuales contribuyen así con OFIPLAN en la formulación y coordinación de la ejecución de política pública en sus respectivos ámbitos, favoreciendo la participación institucional en todos los órdenes y en todas las fases del proceso planificador elaborado.

Son subsistemas, en suma, por la razón de que realizan labores claras de integración interinstitucional e intersectorial, con proyección en todas las fases del proceso de planificación, y con atribuciones de agregación-desagregación de políticas, tareas y actividades sobre la totalidad de las instituciones de la Administración Pública; esto se da sólo a nivel de las fases de planificación regional y sectorial y de la función de reforma administrativa.

Así, un subsistema de planificación regional, tiene justificación, cuando se entiende que en la fase de políticas regionales se producen y ejecutan en última instancia planes y políticas de ámbito espacial, y que en ello interviene todo un marco institucional planificador que debe actuar en un ámbito y con una perspectiva distinta, aunque integrada, de lo global y de lo sectorial. Este marco institucional se compone de un Consejo Nacional de Desarrollo Regional: OFIPLAN; Consejos Regionales de Desarrollo; agencias desconcentradas de instituciones nacionales que deben actuar sectorialmente en cada Región; Municipalidades, y participación popular. Este esquema de planificación constituye la razón de ser del Decreto Ejecutivo N<sup>o</sup>. 10.157 que crea el Subsistema de Planificación Regional.\*

Igualmente, el Subsistema de Planificación Sectorial también elabora y ejecuta planes y políticas sectoriales, y con ello participan otros ac-

---

\* Consultar el Decreto Ejecutivo No. 10.157-P-OP. Dado en la Casa Presidencial, San José, el 19 de junio de 1979.

tores: la Presidencia de la República; el Consejo de Gobierno; OFI-PLÁN; los consejos nacionales sectoriales, con un Ministro coordinador para cada uno; las secretarías sectoriales de planificación; las unidades institucionales de planificación; y un Comité Intersectorial de Planificación. Esto constituye la razón de ser del Decreto Ejecutivo No. 9644 que crea el Subsistema de Planificación Sectorial\*.

Por su lado, la función de reforma administrativa también cumple con sus tareas propias y diferenciales, y requiere de un marco Institucional (estructural, organizativo, de procesos y procedimientos y de comportamiento humano) que se debe proyectar en lo global, regional, sectorial e institucional, pues todos ellos tienen problemas institucionales que enfrentar y solucionar. Por ello se constituye un Subsistema de Reforma Administrativa, creado por Decreto Ejecutivo No. 9283\*\*.

Las fases global e institucional no justifican la creación de subsistemas, sino que la primera recoge precisamente el aporte de todas las demás; la fase institucional, por otro lado, corresponde a cada institución en particular satisfacerla; no requiere nuevos marcos organizativos, pues cada institución se proyecta dentro de un sector y en una o varias regiones.

El cuadro total que puede visualizarse es que las instituciones a nivel central estarían operando con una mayor delegación a sus propias agencias desconcentradas en las regiones, así como recibiendo orientaciones, lineamientos y normas de orden político y técnico superiores de los subsistemas de planificación regional y de planificación sectorial. Todo ello obliga a un ajuste continuo sobre la marcha, de tal suerte que en un principio las instituciones y el resto del sistema desarrollan una habilidad de comunicación, manejo de información y flexibilidad técnica y administrativa, que las posibilite para lograr una integración orgánica y funcional en la formulación y ejecución de programas y proyectos. El criterio de "aproximaciones sucesivas" es de vital importancia para generar esa acción interinstitucional ahora en proceso de iniciación, pues antes era inexistente, y por ello la elaboración clara de normas y atribuciones legales sobre las nuevas reglas de juego es importante para subsanar resistencias individuales de las instituciones o funcionarios tal co-

\* Consultar el Decreto Ejecutivo No. 9644-P-OP. Dado en la Casa Presidencial, San José, el 20 de febrero de 1979.

\*\* Consultar el Decreto Ejecutivo No. 9283-P. Dado en la Casa Presidencial, San José, el 30 de octubre de 1978.

mo se ha buscado con los Decretos Ejecutivos que han creado los Subsistemas de Planificación Regional, de Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa.

## **2. LA AUTONOMIA: DESCONCENTRACION POLITICA (JUNTAS ADMINISTRATIVAS Y PRESIDENCIAS EJECUTIVAS) Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (GESTION)**

En Costa Rica hubo en el pasado una tendencia común a concebir la autonomía institucional como una descentralización política y administrativa total. Es decir, un ente autónomo se concibió como un ente autárquico, desligado de las otras funciones estatales. Esta concepción separa los lineamientos políticos del Poder Central, de la gestión administrativa como tal, sin considerar al desarrollo socio-económico nacional, promovido por el Estado costarricense. Es decir, la unidad estatal y la autonomía institucional son elementos contradictorios, no complementarios. Desde el punto de vista de los servicios que presta un ente autónomo, la eficiencia y eficacia del servicio no se concebirían como complementados, sino sin relación. Habría unas metas políticas de la institución que no se buscaría lograr (eficacia) y habría una combinación y utilización de recursos óptima (eficiencia) en la gestión administrativa, que no estarían en función de las metas de la institución.

La autonomía en sentido saludable y en función de un desarrollo socio-económico integral, tiene una acepción diferente a lo dicho anteriormente. Se fundamenta en una desconcentración política y en una descentralización administrativa que complementa los lineamientos políticos a la gestión administrativa del ente autónomo.

a) La autonomía se origina en una desconcentración política de las funciones del Poder Central en las Presidencias Ejecutivas y en las Juntas Directivas. Es así como los lineamientos políticos gubernamentales tienen un claro punto de contacto con las Presidencias Ejecutivas y Juntas Directivas de las Autónomas, provocándose de esta forma un condicionamiento político del Poder Central en la gestión institucional.

Este condicionamiento se verá en las funciones político-administrativas y en las decisiones del Presidente Ejecutivo, la Junta Directiva y

de las Gerencias de las autónomas donde regularmente reside la personería jurídica del ente. Esto se refleja muy bien en la Ley General de Administración Pública mediante las potestades y mecanismos que da la Ley el Poder Central para dictar directrices socio-económicas y administrativas a los entes autónomos (Ver Art. 27, 98 y 100 de esta Ley);

b) La autonomía implica una descentralización administrativa aunque no política o de gobierno, así lo indica la Constitución (Art. 188). Las directrices políticas condicionan la gestión, vía Presidentes Ejecutivos y Juntas Directivas, por medio de las decisiones gerenciales que se compatibilizan con los aspectos microadministrativos del ente descentralizado administrativamente. Es decir, directrices, especialización de la función, tecnificación y manejo eficiente de los recursos, integrarán el esfuerzo no anárquico de las instituciones públicas en el desarrollo nacional.

### **3. LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE LA AUTONOMIA (INDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA) Y SU EJECUCION A LA LEY EN MATERIA DE GOBIERNO (ARTICULO 188)**

Aunque en el pasado se comprendió claramente el significado de la autonomía institucional, ésta no se llevó a la práctica con el mismo espíritu constitucional\*. La autonomía no fue sinónimo de anarquía, pero la descentralización en Costa Rica socavó fuertemente no sólo al Poder Central sino a la Unidad del Estado como un todo. El crecimiento anárquico e inorgánico de los entes "autónomos" dio, y ha venido dando, al traste con muchos esfuerzos de coordinación e integración del desarrollo socio-económico nacional. Es decir, no hubo claridad de las implicaciones reales de una mala interpretación de los preceptos constitucionales de 1949.

Algunas deficiencias de redacción del artículo 188, particularmente, y la reacción contra el régimen presidencialista anterior a 1948, y también el excesivo celo por las libertades ciudadanas, hicieron que el verdadero espíritu del artículo 188 se interpretara erradamente. Lo fundamental del artículo es determinar un equilibrio o compatibilización

entre las instituciones autónomas y la unidad estatal. Estos son conceptos que deben estar claros en un sistema político democrático para garantizar a los ciudadanos la autonomía sin destruir la unidad estatal, o mejor aún, garantizar la unidad antes que la autonomía pero sin destruir esta última. Es decir, debe existir una limitación que la unidad estatal da a los entes, donde se distribuye poder, para que los entes autónomos funcionen guardando un criterio de unidad total. No debe haber contradicciones entre la política de gobierno nacional y las instituciones descentralizadas. En Costa Rica las ha habido, y a un costo social enorme.

El texto constitucional originalmente decía: "Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión". No obstante que se menciona la independencia en materia de gobierno y administración, el espíritu del texto fue explicitado más tarde, cambiando en mayo de 1968 su redacción, por lo que sigue: "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". Es decir, así se reafirmó la relación entre las instituciones autónomas y la unidad estatal cuyo propulsor es el Poder Ejecutivo como tal, que vela por la conjunción de esfuerzos para el desarrollo y fortalecimiento del régimen democrático.

Está por demás agregar que con la Ley General de la Administración Pública y con la Ley de Planificación Nacional se obvian los preceptos fundamentales de la autonomía en Costa Rica, como se interpretan en la actualidad, y que a su vez también han motivado algunas reformas constitucionales particularmente en lo referente a educación y cultura.

#### **4. LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

##### **a. La directriz como instrumento de dirección y coordinación**

La Ley General de la Administración Pública establece una relación unilateral entre el Poder Ejecutivo y cada ente descentralizado en su respectivo sector, mediante la emisión de directrices en el ejercicio de su potestad de dirección y coordinación, dictadas conjuntamente por cada Ministro y el Presidente de la República o por el Ministro con apro-

bación del Presidente. Se debe definir el papel y las responsabilidades que el Poder Ejecutivo asignan por separado a cada ente en la ejecución de una política de Gobierno.

Los artículos 97, 99 y 100 de la Ley delimitan el gran marco de referencia de lo que esa Ley define como contenido básico de las directrices.

El artículo 97, inciso 1) dice que: "El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo...". En el caso de los entes descentralizados esto implica las funciones básicas definidas o implícitas en sus leyes constitutivas.

Lo anterior lo fundamenta también el Artículo 99, inciso 1) que dice que el órgano que dirige "puede 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...".

Esto debe interpretarse sin duda en el sentido de que el Ministro de cada ramo y el Presidente de la República deben emitir directrices que impongan metas concretas a la actividad sustantiva y básica que realiza el ente descentralizado, según lo establece la Ley constitutiva del ente. Dice la Ley General que "... puede ordenar la actividad, pero no los actos", del ente dirigido; actos en el sentido que la Ley menciona, debe interpretarse como las formas específicas en que el ente enfrenta la prestación de los servicios que están explícitos o implícitos en las directrices, pero también debe aceptarse en el sentido de que el órgano que dirige puede imponer los tipos de medios que el ente dirigido debe emplear para realizar tales metas. Esto debe entenderse como política administrativa y organizativa, pero es preciso aclarar la gran diferencia entre formular política y dirigir el proceso de ejecución de dicha política.

Las características que deben identificar como mínimo una directriz, deben ser las siguientes:

- 1) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;

- 2) deberán emitirse formalmente, por escrito, por los órganos autorizados;
- 3) deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando estén formalmente promulgados;
- 4) las directrices deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;
- 5) deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
- 6) deberán, cuando corresponda, sugerir las principales acciones o modificaciones organizativas y administrativas que los entes del sector deberían adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente particular, sin que esto signifique, como se anotó, potestad del Poder Ejecutivo para tener injerencia directa en la gestión administrativa del ente. Puede, por supuesto, al vigilar o controlar y evaluar la gestión institucional del ente, identificar desviaciones importantes que limitan u obstaculizan el cumplimiento de la directriz.

#### **b. La directriz aplicable al ramo o sector**

En el artículo 27, inciso 1) de la Ley General de Administración Pública se indica: "Corresponderá a los Ministros, conjuntamente con el Presidente de la República, las atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo".

Ramo es sin duda sinónimo de sector y debe entenderse como el conjunto de instituciones o actividades de éstas que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Los sectores se definen de manera concreta por Decreto del Poder Ejecutivo.

Lo anterior significa que cada Ministro debe emitir directrices cuando es de su competencia y se justifique, ya sea con el Presidente de la República o con su aprobación, con lo cual se procura evitar una acción arbitraria del Ministro, actuando en forma inconsulta con el Presidente. A la vez, se trata de garantizar la potestad del Ministro de dirigir su ramo o sector comprometiendo al Presidente en una acción conjunta con cada Ministro del sector.

Paralelamente, el Ministro del sector, con el Presidente de la República, tiene atribuciones para fijar también lineamientos u orientaciones, por medio de directrices, sobre la forma general en que el sector como tal o cada ente descentralizado en particular, deben globalmente organizarse y administrar sus recursos de todo tipo para garantizar la consecución eficaz de las metas sustantivas. No quiere decir esto que cada Ministro deba o pueda siquiera tener atribuciones para indicarle al ente cómo ejercer concretamente tales directrices de política administrativa, esto es, de manejar el proceso de gestión administrativa, que es de la competencia del ente, principalmente a través del máximo funcionario ejecutivo o gerente; éste es quien debe dirigir tanto los recursos del ente como las actividades técnicas y administrativas necesarias para dar ejecución eficaz a la política institucional -sustantiva y administrativa- dictada por la respectiva Junta Directiva. Se aclara entonces, que la relación del Poder Ejecutivo en cuanto a emisión de directrices de política sustantiva y administrativa en general, debe ser estrictamente con la Junta Directiva del ente a través de su Presidente, sea Ejecutivo o de tiempo parcial. Así, las políticas institucionales que dicta la Junta y que deben ser ejecutadas por la Gerencia, deben enmarcarse dentro de las políticas de Gobierno, emitidas precisamente por medio de directrices cuando estas sean requeridas.

**c. Las directrices políticas (socio-económicas y administrativas) del Poder Ejecutivo y la autonomía institucional**

La Ley General de la Administración Pública modifica las normas legales y políticas en cuanto a la autonomía institucional, que estaban vigentes desde la Constitución de 1949. Es indudable que las potestades que esta Ley agrega a la figura de dirección y coordinación, fortalecen el papel del Poder Ejecutivo con respecto a toda la Administración Pública.

La interpretación cabal de la Ley es especialmente importante en lo que se refiere a dirección y coordinación políticas, para evitar el riesgo de que cada cual actúe según su propia interpretación, lo que llevaría a actitudes que podrían variar desde una reticencia a aceptar y ejercer las grandes potestades que la Ley otorga al Presidente de la República y a los Ministros, hasta una aplicación llevada al extremo en forma arbitraria.

La Ley General le da entonces atribuciones exclusivas al Presidente de la República de dirigir por sí mismo la gestión de toda la Administración Pública en conjunto, mientras que la dirección de los entes por separado debe realizarla mediante la formulación de directrices conjuntamente con el Ministro del respectivo ramo sector. Esto debe interpretarse como una forma deseable de fortalecer las atribuciones del Presidente de la República, así como las de cada Ministro de ramo, dándole a aquella potestad de emitir directrices a todo el conjunto de la Administración Pública y al Ministro la potestad de emitir las, con el Presidente, a las instituciones descentralizadas de su ramo o sector.

Sin embargo, las Juntas Directivas de cada ente mantienen su plena vigencia como las autoridades institucionales a las que compete dictar y aprobar la política sustantiva o básica y la política administrativa del ente, tal y como lo establece cada Ley Orgánica específica de cada ente, así como la Ley de Presidencias Ejecutivas de mayo de 1974 y su Reglamento.

Todo ello mantiene su vigencia, lo cual significa que el Presidente de la Junta, sea Ejecutivo o no, tiene responsabilidades y autoridad enmarcadas tanto en la respectiva Ley Orgánica del ente, así como en la misma Ley de Presidencias Ejecutivas y, ahora, en la Ley General de la Administración Pública, en el Capítulo Tercero llamado "De los Organos Colegiados". De todo ello se desprende con claridad que el Presidente de la Junta debe, entre otras facultades y atribuciones, "ejecutar los acuerdos del órgano" (artículo 49.3 inciso g) de la Ley General), lo cual significa que las Juntas Directivas conservan su potestad colegiada de mando máximo en cada Institución, y que el Presidente de las mismas es, con todas sus prerrogativas de máxima autoridad individual en materia de gobierno en cada ente, un miembro de la Junta, sujeto en todo momento a las decisiones colegiadas de ésta.

Lo que viene a variar radicalmente la Ley General es la situación por la cual las Juntas Directivas deberán realizar su gestión normal de

máxima autoridad colegiada del ente, dentro de directrices políticas del Poder Ejecutivo. Tales directrices cuando sean vinculantes, deben ser valoradas por cada Junta Directiva, y adquieren validez operativa para el ente sólo cuando la Junta efectivamente les acepta y convierte en acuerdos suyos, dentro de los términos y potestades propias de la misma Junta Directiva dentro de cada ente.

#### **d. La relación: Poder Ejecutivo, Presidente Ejecutivo y Juntas Directivas en la gestión pública**

El marco general de estas relaciones ya ha sido expuesto, y con especial detalle en el capítulo anterior, ahora conviene especificar las implicaciones de la potestad de dirección política inherentes a estas relaciones.

Son varias y muy contundentes las acciones que la Ley General contempla para dar sustento legal a la figura de dirección política como potestad del Poder Ejecutivo.

El Artículo 98 de la Ley dice en su inciso 1º): "El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, el 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 explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno". El inciso 5 dice: "La sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir". El inciso 6 clarifica aún más: "El silencio del sustituido será por sí justa causa para la sustitución". Finalmente, el inciso 7 dice: "Para hacer la intimación bastará carta certificada, en los términos señalados en el artículo anterior" (Artículo 97).

El Artículo 97 dice en su inciso 1º): "El superior podrá sustituir al inmediato inferior cuando éste omita la conducta necesaria para el cumplimiento de los deberes de su cargo, pese a la debida intimación para que los cumple, sin probar justa causa al respecto". El inciso 2): "Para hacer la intimación bastará el envío de carta certificada al inferior

con tres días de anticipación, advirtiendo la posibilidad de sustitución”  
El inciso 3): “La sustitución bien fundada será justa causa de despido del inferior”.

Es importante anotar que, para el desarrollo posterior de este procedimiento, la ley distingue muy bien entre relación jerárquica y relación de dirección, como se verá enseguida. El artículo 98 referido, en sus principales incisos, clarifica la potestad del Poder Ejecutivo para remover órganos colegiados o juntas directivas de entes descentralizados, que sin ser inferiores del Poder Ejecutivo en el orden jerárquico, están sometidos a la relación de Dirección Política.

En cuanto a la Relación de Dirección, el Artículo 99 de la Ley General dice en su inciso 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 realizarlos, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares”.

El Artículo 100 de esa misma ley dice en su inciso 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”. El inciso 2) dice: “El órgano director no tendrá como tal la potestad jerárquica sobre el dirigido y ésta tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias”. El inciso 3): “El órgano director tendrá potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados”.

En relación con lo anterior cabe explicar que los órganos que dirigen son el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro de cada ramo) y el órgano dirigido es la Junta Directiva de cada ente descentralizado. La potestad de dirección política implica emitir directrices, las cuales comprometen a todo ente descentralizado e incorporarlas y a cumplirlas, o a justificar su inconveniencia.

## **5. HACIA UNA DIRECCION Y COORDINACION INTEGRADA DEL SECTOR PUBLICO, ACORDE A LOS PLANES DE DESARROLLO**

El Poder Ejecutivo debe llegar a poder dirigir la política de todos los entes públicos, y poder controlar y evaluar la gestión administrativa de los mismos.

Se debe dar, pues, una centralización política que integre de manera vinculante a todo el nivel nacional de Gobierno a los planes, políticas y a los programas de acción del Poder Ejecutivo, sin menoscabo de la autonomía de gestión administrativa de los entes descentralizados y de una necesaria devolución de atribuciones y funciones, en beneficio de los gobiernos locales. Lo anterior implica desarrollar nuevas concepciones sobre la necesidad de especialización en lo que es dirección política y dirección administrativa, aunque dependiente ésta de la más amplia atribución de la dirección política.

Implica asimismo replantear el papel de las mismas Juntas Directivas de entes autónomos e intensificar la formación de cuadros técnicos y profesionales en Administración Pública y en áreas especializadas de esta.

Deben devolverse atribuciones y funciones al municipio y a nuevas formas de gobierno regional que deberían plantearse para lograr una integración regional efectiva de los gobiernos locales. Se fortalecerá así la participación popular en la toma de decisiones y desarrollo comunal.

La centralización política que se plantea como necesaria, debe compatibilizarse con lo que será el papel de los niveles de gobierno local y regional en sus propios campos de actividad.

Debe haber nuevas formas de organización y participación regionales, para integrar al municipio en acciones uniformes o planificadas a nivel de región, así como para facilitar el propio papel del Gobierno en materia de planificación y de orientación y apoyo, al papel y aporte de los gobiernos locales y de las comunidades en general.

**a. La figura del Ministro en la dirección y supervisión del sector de actividad**

Se debe llegar a una sectorialización total de la Administración Pública, que implica agrupación de ministerios, cuando los haya, y de entes descentralizados, que concurren en la consecución de determinaciones objetivas de Gobierno, y bajo la dirección política de ministros de Estado. Esto se logrará especializando a los Ministros como tales en labores de dirección política, planificación económica y social y control administrativo de resultados del Sector; se especializaría a los entes, en ejecución administrativa y técnica de las actividades sustantivas económicas y sociales del Estado. Mejorará el ámbito de control del Poder Ejecutivo, facilitará la labor de planificación económica y social y de planeamiento administrativo, racionalizando así sobre esta base el desarrollo futuro de la Administración Pública. Permitirá asimismo idear nuevos arreglos organizativos que faciliten el desarrollo institucional pero no en número, sino en capacidad gerencial y orgánica, evitando así complicar los problemas actuales de dirección y coordinación.

La planificación socio-económica y administrativa debe constituir instrumento básico de apoyo a tal nivel de decisión sectorial, y los entes descentralizados deben tener amplia participación con el ministro del ramo en el análisis de problemas y políticas del Sector como tal.

**b. El surgimiento de regulaciones de la Dirección Superior de Autónomas y la nueva Ley General de Entes Descentralizados**

Es cada vez más marcada la necesidad de generalizar una legislación para los entes descentralizados. Si bien estos se rigen por leyes de creación bastante detallistas en algunos casos, y por leyes generales reguladoras de algunas materias concretas (Ley General de la Administración Financiera) en otros, siempre se ha considerado indispensable uniformar ciertos aspectos y llenar una buena cantidad de lagunas.

La emisión de la Ley General de la Administración Pública, lamentablemente, no vino a satisfacer su necesidad en forma total. Solucionó algunas cuestiones, pero carece de un capítulo dedicado específicamente a los entes públicos descentralizados.

Se ha elaborado por eso un Proyecto de Ley General de las Instituciones Descentralizadas para subsanar tal necesidad; pretendiendo, además, enmendar regulaciones de dicha Ley que se estiman incompletas o erróneas, en lo que se refiere a los entes descentralizados. El proyecto innova más que ordena, y pretende también presentar soluciones adecuadas al medio, a problemas reales y actuales.

Por otra parte, dicho Proyecto no es fruto exclusivo de una visión jurídica de los problemas, sino que pretende contar con el aporte de la disciplina de la Administración Pública, como medio de garantizar eficacia práctica a la legislación.

**c. Nuevas políticas y leyes generales que uniformen las actividades de apoyo a la Administración Pública**

La Administración Pública, en su constante y delicada función sustantiva de satisfacer necesidades socio-económicas, que en protección a los ciudadanos no se pueden dejar en manos particulares, requiere el concurso de una serie de actividades de apoyo, que en la actualidad se dan en forma asistemática. Dichas funciones, dentro de las que distinguimos algunas tan importantes como la administración de personal, el sistema de presupuesto, el sistema de suministros, etc. deberán enmarcarse dentro de nuevas políticas y leyes que las uniformen y originen verdaderos sistemas armoniosos de apoyo a la misma.

Se realizan esfuerzos en la actualidad a través de los cuales, previa valoración y elaboración de criterios y mecanismos técnicos en todos los aspectos de apoyo, se pretende homogenizarlos y estandarizarlos de manera que se conviertan en verdaderos instrumentos racionales y efectivos para todas las instituciones públicas.

En este avance hacia los "sistemas integrados de apoyo" existen acciones concretas y logros significativos en campos importantes: como Presupuesto, Control y Evaluación; Capacitación del Personal Público, Administración del Personal, etc.

## **6. HACIA UN ESFUERZO CONJUNTO EN LA PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO. PODER CENTRAL Y AUTONOMAS BAJO EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y BAJO UN ESQUEMA PRESUPUESTARIO INTEGRADO**

La Administración Pública costarricense ha carecido sistemáticamente de criterios y mecanismos de control y evaluación de los resultados de su gestión institucional.

Los mecanismos contables y presupuestarios han sido instrumentos de control puramente formalista y de legalidad, que no facilitan el control de la gestión institucional, ni la evaluación de resultados de esa gestión. Ello incide en dificultades para valorar objetivamente cuál ha sido el aporte real y efectivo del Estado costarricense al desarrollo nacional, y más concretamente, cuál ha sido el aporte de cada una de las instituciones públicas en el orden de los programas y actividades.

La ausencia de esos criterios y mecanismos, ha generado un alto grado de indiferencia y falta de responsabilidad de quienes han dirigido instituciones o trabajaron en ellas, así como una desvinculación notable del funcionario gubernamental en relación con su obligación ciudadana de servidor público, contribuyendo esto a una deshumanización personal e institucional que no guarda relación con la calidad humana del pueblo y con el derecho a satisfacer sus necesidades a través de las acciones estatales requeridas.

La misma ausencia de objetivos, funciones y metas claras y concretas en las instituciones públicas, producto de una dirección, organización y planificación insuficientes, coadyuva a que las instituciones y funcionarios públicos actúen muchas veces circunstancialmente y por inercia institucional, sin un orden de prioridades y una evaluación de resultados, y sin posibilidades entonces de replantear programas y actividades públicas en beneficio de nuevas y más eficaces formas y alternativas de ejecución, o de satisfacer nuevas necesidades.

La redefinición de la organización y ámbitos del aparato público estatal en función de la planificación socio-económica y adecuada a la secuencia de la misma, fortalece el proceso de decisión y la acción política y de control de resultados del Presidente de la República y del resto del Poder Ejecutivo.

La redefinición del papel y de la organización de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica como organismo normativo y coordinador de la Presidencia de la República es garante del funcionamiento del Sistema de Planificación en los campos de política socio-económica, incluyendo dentro de la misma la de carácter administrativo, garantiza toda una lógica secuencia de mecanismos de medición y control de eficacia y eficiencia en el sistema socio-económico costarricense.

En efecto, la desagregación de las distintas instancias del proceso de planificación socio-económica (global, regional, sectorial e institucional), conteniendo cada una de ellas -incorporadas en planes a largo, mediano y corto plazos- los requerimientos políticos de la instancia inmediatamente superior, desagregados en orientaciones más concretas y manejables y compatibilizados con los propios lineamientos y estrategias de política, garantizarán la racionalidad y uniformidad entre políticas, planes y acciones y permitirán a través del proceso inverso de agregación, la retroalimentación necesaria para las acciones correctivas indispensables.

La existencia de un Plan Nacional de Desarrollo y la elaboración a partir de él de planes regionales, sectoriales e institucionales con la incorporación en ellos de mecanismos necesarios de control y evaluación, así como la elaboración, consolidación y ejecución en última instancia de los presupuestos institucionales con los mismos mecanismos de control, permitirán finalmente no sólo garantizar que las acciones institucionales se den en función de decisiones de política global de Gobierno, sino que puedan reflejar a través del proceso de agregación todas las fallas y desviaciones existentes para garantizar una acción correctiva inmediata.

#### **7. INSTRUMENTALIZACION Y ADECUACION DEL APARATO PUBLICO A LA MEDICION Y CONTROLES DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA, EN EL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO COSTARRICENSE**

Además de las funciones anteriores, debe necesariamente darse en nuestra Administración Pública una acción real y efectiva en el campo del planeamiento administrativo y de la planificación económica y social, así como del control administrativo de resultados y de la evaluación de los mismos, que permita establecer mediciones de eficiencia y

eficacia y, sobre esa base, permitir una mejor planificación integral. Nuestra Administración Pública ha estado desvalida por muchos años en este campo, y las proyecciones del gasto, por ejemplo, se hacen sobre simples repeticiones del gasto anterior, sin calificar la eficacia de las instituciones y sin medir sus niveles de desperdicio de recursos. Se requiere, pues, el análisis de estos dos aspectos que constituyen actividades básicas de apoyo a nivel interinstitucional e institucional. Es decir, que en la medida en que se dote a la Administración Pública de capacidad para planear su propio crecimiento o desarrollo sustantivo, organizativo y administrativo, no sólo se podrá mejorar sustancialmente lo que es adecuación administrativa a los requerimientos de la planificación del desarrollo económico y social del país, sino que se facilitaría la información y criterios técnicos necesarios para que los niveles de decisión política y técnica realicen una labor de organización institucional, así como de dirección y coordinación, más orgánica y funcional, como la propuesta en el punto precedente.

## CLAUSURA DEL SEMINARIO SOBRE "CONTAMINACION AMBIENTAL"

23 de enero de 1981

La Estrategia Mundial para la Conservación y Preservación del Ambiente, está destinada a estimular un enfoque más integrado de los recursos vivos y a proporcionar una orientación política de cómo llevarlos a cabo, mediante grupos de trabajo integrados por:

Funcionarios de Gobierno como ustedes;

conservacionistas y otras personas directamente vinculados con los recursos naturales; y

personas responsables del desarrollo, incluyendo los organismos de desarrollo, la industria y el comercio.

La finalidad de la Estrategia de la Conservación es la de mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales, así como asegurar el aprovechamiento razonable de las especies y de los ecosistemas.

Los anteriores objetivos deberán ser alcanzados de manera urgente, ya que la capacidad de nuestro planeta para sustentar a los seres humanos está disminuyendo irreversiblemente, tanto en los países industrializados como en los que están en vía de desarrollo; y en comparación la energía, los costos financieros, y otros del suministro de bienes y servicios, aumentan sin consideración.

El Gobierno de la República - tal como se consigna en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez"- consciente de que el medio ambiente natural de Costa Rica sufre un rápido proceso de deterioro que comienza a hacerse sentir drásticamente, y a afectar la economía nacional en forma de inundaciones, sequías, pérdida de cosechas, contaminación de aguas, enfermedades e intoxicaciones de personas, animales y especies vegetales, ha creado el "Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del Ambiente", cuyo objetivo fundamental es definir, promover, y coordinar la política nacional de protección y mejoramiento del ambiente. El señor Presidente de la República, Licenciado Rodrigo Carazo, ha tenido un interés particular en su constitución y nos ha dado la responsabilidad de que bajo el ámbito interinstitucional, OFIPLAN actúe como organismo normativo y coordinador de tal Sistema.

Es precisamente bajo este Sistema, que esperamos obtener grandes resultados de la coordinación de las diferentes instituciones gubernamentales que tienen que ver con la problemática ambiental, y es ahí precisamente, donde nosotros esperamos obtener los frutos de acuerdo a la labor que ustedes desempeñan en sus respectivas entidades.

De este Seminario han emanado las siguientes importantes conclusiones:

1. Este Seminario recomienda que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), inicie a nivel de todas las regiones del país una campaña de Divulgación Ambiental y en coordinación con las demás Instituciones Públicas, con el fin de concientizar y capacitar más a las diferentes comunidades.
2. Que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, coordine con las Instituciones del Sistema Bancario Nacional la ayuda económica necesaria para llevar a cabo programas y proyectos en el campo de la Educación Ambiental.
3. Que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en coordinación con otras Instituciones Públicas, continúe ofreciendo Seminarios en el campo ambiental, con el fin de capacitar a los funcionarios públicos que trabajan en los sectores que tienen que ver con la problemática ambiental.
4. Capacitación nacional e internacional para funcionarios que trabajan especialmente en el Ministerio de Salud, en el IFAM, Municipalidades, y Ministerio de Seguridad Pública, en los campos relacionados con la Extensión Ambiental, con la Divulgación Ambiental, y con las técnicas más avanzadas utilizadas en otros países que luchan por controlar los problemas ambientales.
5. Pedir a las demás Instituciones que manejan los recursos naturales, por intermedio de OFIPLAN, que sean más estrictos y cuidadosos con los permisos de aprovechamiento de los recursos que tienen que salvaguardar, con el fin de evitar el abuso excesivo que de ellos se ha venido haciendo.
6. Que OFIPLAN coordine con el IFAM y las Municipalidades, para tratar de solucionar los problemas de basura tanto a nivel nacional como regional.

7. Que entre OFIPLAN y el IFAM, comiencen a llevar a cabo los estudios necesarios para dotar a las diferentes regiones del país de los rellenos sanitarios adecuados, pues no se puede seguir convirtiendo a las quebradas y ríos del país en basureros y cloacas de la comunidad costarricense.
8. Deberá establecerse un control más estricto por parte del Ministerio de Transporte y de Salud, en lo tocante a humo, gases, escapes libres, en los vehículos así como también en la Industria.
9. Mantener vigente y en Coordinación con el Instituto Nacional de Seguros y la Dirección General Forestal, la campaña contra los incendios forestales que se presentan año tras año en el país.
10. Vincular más a la Empresa Privada en las campañas de Divulgación y Saneamiento Ambiental, pues ellos como fuentes de producción no deben permanecer ajenos a los problemas ambientales, ni a los daños irreparables que en muchos casos se presentan.

En mi condición de Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica y más que todo como ciudadano costarricense preocupado por toda esta temática ambiental le he venido brindando todo mi apoyo y lo seguiré haciendo, recordando que toda actividad de desarrollo debe respetar y aprovechar racionalmente el medio ambiente natural del país.

Señores participantes, gracias y mucho éxito en sus nuevas gestiones.

En nombre del señor Presidente de la República y en el mío propio doy por clausurado oficialmente este Seminario sobre Contaminación Ambiental.

## **CHARLA SOBRE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE AUTOGESTION EN EL SEGUNDO CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES**

**28 de enero de 1981**

El señor Viceministro-Subdirector de Planificación Nacional y Política Económica, ofreció una charla sobre Empresas Asociativas de Auto-gestión en el Segundo Centro de Estudios para los Problemas Nacionales.

Entre otras cosas, las características más relevantes de esas empresas, tal como su Constitución Legal y sus alcances y proyecciones en la vida nacional. Dijo que este tipo de empresa permitirán a los grupos más marginados del país ocupar un lugar destacado en los procesos económicos.

**PALABRAS DEL LICENCIADO WILBURG JIMENEZ CASTRO,  
MINISTRO-DIRECTOR DE PLANIFICACION NACIONAL Y  
POLITICA ECONOMICA, EN CADENA DE TELEVISION  
EL DIA 23 DE ENERO DE 1981**

**LOS COSTARRICENSES ANTE EL RETO DEL ACTUAL  
PROCESO DE CAMBIO MUNDIAL**

Durante largos decenios los costarricenses nos hemos acostumbrado a mirar los problemas internacionales que más seriamente afectan el desarrollo de los pueblos, como expectadores ante una vitrina. Así en estos últimos decenios hemos visto cómo en otras latitudes, especialmente en nuestro subcontinente americano, mientras muchas democracias sucumben, la nuestra se robustece; mientras muchos países sufren el estancamiento económico, nosotros tenemos un desarrollo estable y sostenido; mientras en cientos de lugares en el mundo se agravan problemas sociales tan agudos como el hambre, la salud, el analfabetismo, etc., entre nosotros esos problemas tienden a desaparecer; mientras en otros pueblos con frecuencia cada vez más alarmante, se recurre a las armas y a luchas fratricidas para resolver sus problemas, el nuestro es escogido por la unanimidad de la Asamblea General de las Naciones Unidas para establecer en él una Universidad para la Paz.

Es quizá por esa razón que nos ha sido difícil darnos cuenta y aceptar la rapidez con que el mundo se ha ido internacionalizando y sus problemas nos afectan cada vez en forma más directa. No somos una isla ni en el campo ideopolítico, ni en el campo económico. La apertura de nuestra economía y de nuestra política pluralista son la mejor demostración de ello en ambos campos. Los conflictos armados que han vivido y viven otros países de América Central, han sido la mejor alerta para que despertemos de nuestro sueño de ser expectadores en un mundo cambiante y difícil, y para que entendamos que debemos ser actores y partes de él. La gente habla de crisis mundial y nacional, pero lo que en verdad hay es un gran proceso de cambio, al cual el Lic. Rodrigo Carazo Presidente de la República se ha referido en muchas ocasiones. En materia económica, las alzas del petróleo y la recesión mundial han resultado ser las mejores alarmas.

Sobre esto no hay suficiente conciencia nacional, como sí existe en otros países, inclusive en aquellos productores de petróleo.

Hoy es ya ineludible y así debemos aceptarlo, que determinados hechos internacionales influyen y continuarán influyendo de un modo decisivo en nuestro desarrollo, tanto en materia ideológica como econó-

mica. Frente a estos hechos que escapan de nuestro control, la acción del gobernante se centra fundamentalmente en dos planos. El primero de ellos consiste en participar y poder influir frente a otros gobernantes y organismos internacionales para que se puedan modificar o atenuar políticas de precios, proteccionismo, inversión, crédito, etc., que suelen ser adoptadas unilateralmente por los países más poderosos en contra de los menos desarrollados. El otro plano que queda abierto al gobernante, es actuar con imaginación y con coraje para ajustar sus medidas de gobierno de tal modo que éstas puedan disminuir los efectos negativos de las medidas externas que nos perjudican en nuestro desarrollo, como parte de ese proceso de cambio.

El problema que representa para los países en desarrollo el precio internacional que el petróleo ha llegado a adquirir, es verdaderamente dramático. En todos los países en que se sufre esta situación, se hacen ajustes, cambios, se establecen restricciones, etc. para intentar minimizar los efectos negativos en sus economías. Políticas para adquirir independencia energética han pasado a tener la primera prioridad en casi todos los países del mundo. Si hoy sufrimos un impacto devastador por los altos precios de los hidrocarburos, debemos saber no sólo que toda la magnitud de los mismos, aún no la hemos sentido totalmente en la economía, sino que además las perspectivas futuras indican con claridad que los precios de los hidrocarburos continuarán subiendo.

Cuando en Costa Rica hablamos de este problema suelen presentarse dos tipos de reacciones, ambas igualmente dañinas para nuestra cultura democrática; la primera de ellas apunta hacia la generación de una imagen en el sentido de que todo lo que hay que decir en materia del precio del petróleo está ya dicho. De esta imagen pareciera colegirse que se trata de un tema que ya aburre, en donde todos están informados y que nada productivo se consigue insistiendo. La segunda reacción se manifiesta en términos políticos y bajo ella se pretende minimizar el impacto real del precio de los combustibles en nuestra economía. Para que esto sea posible se recurre, no importando el grado de frivolidad a que ello obliga, a decir que el Gobierno sube los precios más allá de lo necesario, que exagera el problema con la finalidad de justificar estrecheces momentáneas en nuestra economía, o que aprovecha tal situación con fines fiscales.

De esta conducta política se deduce que parte de la ciudadanía prefiere seguir creyendo que el problema energético no es real y hasta,

en su máxima expresión de irresponsabilidad, se llega a pensar por algunos que un simple cambio de gobierno, cualquiera que éste sea, podría solucionarles el problema de la carestría de combustibles.

Por lamentables que sean estas actitudes, son reales y si en verdad queremos tener éxito en adaptar al país a esta nueva era de la energía, debemos vencer esas actitudes. Ello nos obliga a continuar analizando y comunicando a la ciudadanía todo aquello que es verdadero y previsible en torno al problema del petróleo.

Nos obliga por otra parte a ser visionarios, imaginativos y a tener coraje como la ha venido realizando este Gobierno, para lograr una política de independencia energética de la que puedan llegar a usufructuar en un mediano plazo los costarricenses.

Para que esta política pueda tener éxito, sin embargo, será necesario que lleguemos a compartir con honestidad la verdad del problema que enfrentamos. Solo en esa verdad podrá cimentarse la repartición equitativa de los sacrificios que necesariamente habremos de hacer para alcanzar nuestra independencia energética. Hace pocos días leí un informe de la Universidad Central de Venezuela, titulado "Alarmante futuro del comercio petrolero"\*; señalaba dicho informe las repercusiones y proyecciones del precio del petróleo en la economía mundial y especialmente para los países en desarrollo no productores de petróleo. Se ha señalado en otras oportunidades por el señor Presidente de la República que ésta es una materia de gran interés nacional que amerita profundización; por ello es necesario destacar aquí algunas de las afirmaciones de ese estudio venezolano que no solo apoyo, sino que también considero necesario compartir con todos mis conciudadanos.

Ese estudio señala que la economía mundial sería afectada en forma realmente alarmante a partir de 1980 por los nuevos precios del petróleo. Se produciría con ello una difícil situación deficitaria en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países en vías de desarrollo, y como contrapartida los países exportadores de petróleo llegarían a tener en ese año un superávit de 100 mil millones de dólares. Esto despierta una inquietud genuina sobre la habilidad de los países en desarrollo para hacerles frente a los déficit y al incremento en los precios de

---

\* Revista Progreso de octubre de 1980. México.

alimentos, fertilizantes, maquinaria y productos manufacturados que provienen de los países industrializados. Dicho informe nos señala también, recurriendo a cifras del Fondo Monetario Internacional, que en los países en desarrollo no exportadores de petróleo, el déficit en cuenta corriente, que fue de 36.700 millones de dólares en 1978, pasó a ser de 52.500 millones de dólares en 1979 y se estimaba que para el año 1980 podría llegar a 73.000 millones de dólares.

Por otra parte, el informe de la Universidad Central de Venezuela comentado indica con claridad otros aspectos internacionales que afectan al desarrollo y sobre los cuales también el Lic. Rodrigo Carazo, se ha expresado con propiedad en muchas ocasiones. Textualmente afirma el estudio venezolano en referencia que: "Conjuntamente con los precios del petróleo deberían ser tomados en cuenta el lento crecimiento del mercado de exportación; las agudas fluctuaciones en los precios de productos primarios y el resurgimiento del proteccionismo contra las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo".

La seriedad del problema energético y las aún más sombrías perspectivas que esto nos presenta para el futuro nos obliga a redoblar nuestros esfuerzos para que el problema sea compartido como un problema nacional, por todos los costarricenses. En este sentido habremos de continuar insistiendo en la necesidad de un incremento sustancial en los flujos privilegiados de petróleo, opinión a que también se refiere el informe de la referida Universidad venezolana. Debemos, por otra parte, ser extremadamente cuidadosos en implantar nuestra política de ahorro energético y saber que no podremos evitarlo, para que los precios de los combustibles que debemos pagar sean los reales.

Además y de un modo fundamental continuar nuestra política y las acciones complementarias hacia la independencia energética. Para ello hemos de privilegiar los programas de caña que ya se han elaborado en el ámbito del Despacho del Primer Vicepresidente de la República, coordinadamente con los Ministros de Energía y Minas; Agricultura y Ganadería; el Consejo Nacional Agropecuario y de Recursos Renovables y OFIPLAN, y que nos permitirán la fabricación de alcohol carburante; continuar los esfuerzos para explotar todo nuestro potencial hidroeléctrico y geotérmico, para lo cual seguiremos gestionando ante la Asamblea Legislativa la aprobación de los empréstitos que el Poder Ejecutivo ha sometido a su consideración desde hace muchos meses y a los

cuales se refirió con todo detalle en la televisión el señor Presidente de la República, el día 19 de los corrientes; e intentar, como lo estamos haciendo también, encontrar petróleo en aquellos lugares de nuestro territorio en que parecen existir probabilidades para ello, así como explorar otras fuentes energéticas no convencionales como la energía solar, la proveniente del viento, y la biomásica. Ambos son campos nuevos y con un grado de incertidumbre superior al de otras acciones que hemos emprendido.

Sin embargo, no podemos dudar que si el futuro energético de nuestro país lo supeditamos exclusivamente al mercado del petróleo, los riesgos que correremos serán muchísimo más grandes. Todos los gobiernos del mundo en desarrollo, no productores de petróleo, están frente a esta encrucijada. Nuestros problemas no son en modo alguno únicos y en este sentido es particularmente interesante reflexionar sobre las recientes declaraciones del Dr. Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, cuando hizo un balance preliminar de la evolución económica de América Latina en 1980 y analizó también los problemas de financiamiento externo que habrá de enfrentar la región en esta década. Se refirió además a las nuevas medidas de cooperación internacional y regional que se requerirán para superarlos.

Según las cifras preliminares de la CEPAL, el ritmo de crecimiento económico de América Latina se redujo sensiblemente en el año 1980 con respecto al año anterior. En algunos casos, incluso hubo países que tuvieron una disminución real en su ingreso per cápita, como fueron Argentina, Bolivia, Honduras y Venezuela.

La inflación media de la región llegó al 54 por ciento con un máximo del 90 por ciento en Argentina y Brasil y un mínimo inferior al 10 por ciento, solo en Guatemala y Haití.

En relación al sector externo la evolución fue aún menos favorable que en años anteriores, pues el déficit en cuenta corriente de la región aumentó en más del 30 por ciento y alcanzó un monto sin precedentes de 25.000 millones de dólares. El ingreso de capitales a la región disminuyó de 26.000 millones de dólares a 22.500 millones de dólares y el saldo de la cuenta corriente sufrió un vuelco importante al pasar de un superávit de 7.100 millones de dólares en 1979 a un déficit de 2.550 millones de dólares en 1980. Para las economías no exportadoras de

**petróleo el saldo negativo de su cuenta corriente subió de 13.900 millones de dólares en 1979 a 23.000 millones en el siguiente año, o sea un cambio del 66 por ciento; además la relación de precios del intercambio disminuyó en 8 por ciento. Estas son consecuencias de ese mismo proceso de cambio.**

En el campo del financiamiento externo fue mayor la escasez relativa y el incremento en sus costos fue también otra causa negativa importante. El Dr. Iglesias señaló que la región en su conjunto requerirá en la década de 1980 de nuevas y fuertes transformaciones de recursos para espaciar el precio de ajuste que exigen las tendencias de la economía mundial y las alzas en los precios internacionales de los combustibles, así como para financiar las inversiones nuestras para impulsar el desarrollo económico y social. Para que esto sea posible afirma el alto funcionario de CEPAL, se requerirán nuevas formas de cooperación internacional y el establecimiento de una estrategia para esta cooperación que permitan absorber gradualmente el impacto de la coyuntura mundial y faciliten la transición energética a que está obligada la región.

Costa Rica no escapa a la situación que ha imperado en 1980 en la región latinoamericana como resultado del proceso de cambio. No obstante la caracterización por países que hace el Dr. Iglesias es interesante destacar que en nuestro país el incremento en la actividad económica alcanzó un 2,5 por ciento y la tasa neta de aumento de la población llegó al 2,4 por ciento; se puede afirmar que en términos reales la producción por habitante se mantuvo constante.

En cuanto al proceso inflacionario, el caso de Costa Rica se sitúa entre los dos grupos extremos de países, pues el aumento medio de precios al consumidor fue de 18,6 por ciento. También se observa que el déficit de nuestra cuenta corriente aumentó de 558,0 millones de dólares en 1979 a 675 millones en 1980 (cifra preliminar); es decir una variación de sólo el 21 por ciento, comparado con el 66 por ciento que presentó el promedio de los países de la región, no exportadores de petróleo.

La disminución de la relación de precios de intercambio, que fue del orden del 8 por ciento para las economías no exportadoras de petróleo, fue para Costa Rica de solo 3,4 por ciento. Nuestro Gobierno ha hecho grandes esfuerzos para afrontar el proceso de cambio mundial

que tan duramente nos ha afectado, y también, al igual que los demás países latinoamericanos, para buscar la viabilidad del desarrollo por medio de un nuevo orden económico y social.

En el contexto del desarrollo humano, no podemos los costarricenses dejar de apreciar que la definición de este sombrío panorama que hace CEPAL, se reduce a cifras económicas y que por tanto hay silencio en torno a lo que 1980 significó en la región; la violencia, la institucionalización del irrespeto a los derechos humanos, el aumento generalizado del desempleo y la proliferación de la pobreza crítica. Los costarricenses frente a este cuadro, que es la realidad que nos corresponde vivir y compartir, estamos comparativamente mucho mejor. Ello se debe en una medida importante a la forma en que hemos actuado frente a los desafíos internacionales. Por una parte participamos activamente en lo que fuera el acuerdo petrolero con México y Venezuela. Este acuerdo puede llegar a tener incalculables perspectivas en la búsqueda de un trato justo entre países productores y consumidores de igual riqueza, y a la vez puede convertirse en la base para un nuevo estilo de cooperación internacional en nuestra región y ojalá para otras partes del mundo.

Por otra parte si estamos lejos de haber sufrido la magnitud de los impactos negativos de las economías de la América Latina en su conjunto, ello no es tan solo porque hemos preservado y robustecido nuestra democracia, sino porque hemos adoptado medidas, muchas veces duras e incomprensibles, cada vez que hemos estimado que ello era imprescindible para introducir acciones correctivas para nuestro desarrollo. Es en este sentido que han sido orientadas las medidas de racionalización en el gasto público, los impuestos que hubo que introducir por Decreto Ejecutivo en julio de 1980; la política de intereses bancarios desde octubre de 1978; la política cambiaria a partir de setiembre de 1980, y los ajustes en los precios de los hidrocarburos. Con igual detenimiento se han impulsado los programas para diversificar nuestras exportaciones y desarrollar aquellas actividades económicas en que gozamos de ventajas comparativas.

Los esfuerzos por sectorializar y regionalizar el país para lograr una mayor coordinación política y de acciones institucionales y una creciente participación desde las bases de la comunidad, así como los trabajos de organización de ésta, se orientan también a enfrentar en forma más racional y efectiva los nuevos retos que surgen de ese proceso de cambio.

La lección más importante que nos dejan las cifras de CEPAL para 1980, es constatar que los costarricenses enfrentamos el proceso de cambio internacional con mayor éxito que la gran mayoría de los países de América Latina. Si agregamos a ello que lo hicimos en democracia y sin restringir una sola de nuestras libertades, no podemos dejar de sentirnos satisfechos. La comparación que los costarricenses debemos hacer para poder medir la perspectiva de nuestro desarrollo y los esfuerzos de sus gobernantes, productores, trabajadores, etc., ha de ser en función del mundo real que nos corresponde enfrentar y no en función de recuerdos de un pasado ya lejano, cuando el petróleo fue barato.

Estamos ante una alternativa; reordenar nuestros hábitos de consumo de los combustibles y sacrificarnos para efectuar el cambio, actuando con la previsión que demanda el momento actual, o perder las conquistas que hemos logrado a través de 160 años de vida independiente y democrática; la paz política y la estabilidad económica y social ameritan que comprendamos el proceso de cambio y que participemos positivamente en él con nuestros mejores esfuerzos.

## CONVENIO DE COOPERACION TECNICA CON EL GOBIERNO DE ISRAEL

El 19 de febrero del año en curso se procedió, en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, a la firma de un Contrato de Asistencia Técnica entre el Gobierno de Costa Rica y la Asociación Israelí de Cooperación Internacional (AICI). El mismo fue suscrito por el Licenciado Carlos Manuel Echeverría Esquivel, Viceministro-Subdirector de Planificación Nacional y Política Económica -en representación del Gobierno de nuestro país- y el Director del referido Ministerio en representación del Gobierno de Israel y se ampara en el Convenio de Cooperación Técnica existente entre los dos países y que fuera a su vez firmado en setiembre de 1979 por el señor Licenciado Wilburg Jiménez Castro, en representación del Gobierno de Costa Rica.





*El Sr. Viceministro Subdirector y el Director del  
Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel  
firman el contrato de asistencia técnica*

*19 de febrero de 1981*