

PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
Serie Ciencias Jurídicas y Sociales No. 20

**LA PLANIFICACION
EN COSTA RICA**

Mario Carvajal Herrera

Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio"

1972

INDICE

CAPITULO	Pág. Nº
INTRODUCCION	7
I DUALIDAD DE ENFOQUES. JURIDICO Y ADMINISTRATIVOS. SU COMPLEMENTARIEDAD	9
II LA PLANIFICACION. Concepto	11
1. Economía y Planificación	13
2. ¿Qué es la Planificación?	13
3. Controversia Doctrinaria	14
4. Libertad y Planificación	20
III ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION	23
1. Proceso de la Planificación	25
2. Planes de largo, mediano y corto plazo. Su Interrelación	28
3. Planes y Proyectos	29
4. Principios de la Planificación	30
5. Cualidades de un buen plan	33
6. Continuidad y cambios de gobierno	34
7. Funciones del órgano central de Planificación	36
8. Ubicación del órgano central de Planificación	37
9. Consejo o Director	38
10. Actividad técnica y técnico-política del órgano central de Planificación	40
IV LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA	43
1. Planificación Administrativa. Su necesidad	45
2. Concepto	46
3. Continuidad y Planificación Administrativa	47
4. Planificación Administrativa y Reforma	48
5. Estrategia de la Planificación	49
6. Los Recursos Humanos y la Planificación Administrativa	51

V	ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANIFICACION	53
	1. Unidad Estatal y Orden Jurídico	55
	2. Unidad Estatal y Constitución	56
	3. Planificación y Unidad Estatal	57
	4. Planificación y Constitución	58
	5. Historia de la Planificación en Costa Rica	60
	6. Planificación y Ordenamiento Jurídico	62
	7. Planificación y Legalidad	68
	8. Carácter Jurídico del Diagnóstico y del Pronóstico	70
	9. Defensas del Particular Frente al Plan	71
	10. Amplitud de la Ley del Plan	72
VI	LA LEY DE PLANIFICACION	75
	A-1. El Presupuesto por Programas	77
	2. Flexibilidad del Presupuesto	81
	3. Las Disposiciones Generales en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Un ejemplo de Rigidez Presupuestaria	82
	a) El Principio de Exclusividad del Presupuesto	82
	b) La Flexibilidad del Presupuesto Frente a las Dispo- siciones Generales	84
	4. El Presupuesto Consolidado del Sector Público	85
	B-Vinculación de las Instituciones Autónomas al Proceso de la Planificación	86
	1. Concepto Constitucional de Autonomía	87
	2. Situación Actual de la Autonomía Institucional	89
	3. La Reforma al Artículo 188 de la Constitución	93
	4. Planificación y Autonomía	96
VII	SITUACION REAL DE LA PLANIFICACION EN COSTA RICA	
	Una encuesta al sector público	101
	1. Fundamento de la Encuesta	104
	2. Explicación de la Encuesta	104
	3. Resultados de la Encuesta por Preguntas	146
	4. Evaluación General de los Resultados de la Encuesta	108
	CONCLUSION	111
	BIBLIOGRAFIA	115

AGRADECIMIENTO

A los directores de esta tesis, profesores Fidel Tristán C., Eduardo Ortiz O. y Jorge E. Guier E. También a los profesores miembros de los tribunales examinadores y en especial a los profesores Walter Antillón M. y Claudio González V.

Para ellos mi profunda gratitud.

*A mis padres, a cuya formación
espiritual y guía lo debo todo.*

INTRODUCCION

La planificación ha sido uno de los temas más controvertidos de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, ésta no ha recibido la atención que merece vista desde los ángulos administrativo y jurídico en su aspecto de interdependencia y complementación.

El propósito de esta tesis es el de examinar la planificación como técnica administrativa regulada por el derecho e inmersa en la realidad estatal. Para ello, partimos de un análisis de la planificación como parte de la Ciencia de la Administración y específicamente de la Administración Pública, haciendo un repaso de su justificación y de la controversia doctrinaria que su utilización suscitó en Occidente. Una vez delimitada la planificación en su aspecto administrativo y la aplicación de ésta a la modernización de la administración pública, pasamos a verla como objeto de regulación.

La unidad estatal en cuanto unidad de decisión y acción no sólo justifica, sino que hace necesaria la existencia de la planificación como su instrumento jurídico. De aquí que, entendida la planificación en estos términos, procedemos a contrastarla en su consecuencia lógica, con la realidad de lo que ésta ha sido hasta el momento en Costa Rica. Desde el ángulo propiamente jurídico, la realidad nos conduce a formular varias sugerencias en cuanto a necesarias reformas para el perfeccionamiento y sistematización de la planificación del sector privado y del sector público. Será este último sector el que reciba una atención preferente, debido no sólo a que la planificación del mismo no suscita controversia, sino a que, dentro de un orden de prioridades, nuestro Estado debe velar por su accionar y proceder coordinado por medio de un plan, lo cual no ha sido

su principal preocupación según lo comprueba una encuesta que dirigimos a las unidades sectoriales de planificación.

El discurrir de este trabajo pretende así, llegar, después de un análisis detallado de la planificación, a proponer las reformas que el estudio de la misma aconseja para su mejor y más congruente utilización en nuestro país.

CAPITULO I

DUALIDAD DE ENFOQUES JURIDICO Y ADMINISTRATIVO SU COMPLEMENTARIEDAD

Es ya tradicional la total separación hecha en la doctrina de los enfoques jurídico y administrativo. El hombre de leyes, al analizar un problema estatal, lo ve desde el punto de vista del derecho público, y en particular, del derecho administrativo. El experto en administración pública ve el mismo problema desde el ángulo de la administración pública con prescindencia de sus aspectos legales.

Ambos enfoques resultan parciales, y por lo tanto, conllevan una apreciación incompleta del problema en estudio.

Este trabajo, con las lógicas limitaciones de quien únicamente ha sido estudiante, trata de lograr un enfoque unitario que incluya los dos puntos de vista antes mencionados para, en una forma interdisciplinaria, hacer al menos un intento serio hacia la apreciación completa del fenómeno que la planificación, vista como un todo, presenta en nuestro país.

“La exacta comprensión de esa dualidad de enfoques y perspectivas, supone un vínculo existencial entre la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo, de complementariedad y recíproca influencia, y no de supeditación”. (1) Dice bien Oswaldo de Gusmao, cuando nos enuncia la presencia de un vínculo existencial entre ambas ciencias. Sin embargo, es necesario resaltar, que respecto a la influencia recíproca que se

presenta entre ellas, a menudo, el derecho ha actuado como un freno en la realidad a los cambios que la ciencia de la administración y, más exactamente, la administración pública, ha planteado para su adecuación a la realidad cambiante de los países. Si esto puede afirmarse en general, el problema es aún de mayor trascendencia en el caso de los países que, como el nuestro, requieren de esos cambios para su desarrollo económico y social.

Con esto no queremos negar la importancia del ordenamiento jurídico para la vida organizada en sociedad, ni colocar por encima de él a la administración pública, sino que queremos plantearlos como dos aspectos parciales, que requieren complementarse, para lograr su verdadero fin, que es el bienestar del hombre. Así, el derecho tiene un papel normativo, y dentro del marco de normas que constituye es donde se manifiesta, como uno de sus contenidos más importantes la actividad de la administración pública.

Al tratar de estudiar la planificación enmarcada en la realidad costarricense, hemos creído indispensable hacerlo basados en las premisas anteriores, o sea examinando el marco jurídico que la rige, y la actividad administrativa que implica su existencia.

Sabemos muy bien con Heller, que el Estado es una "unidad organizada de decisión y acción" (2) y, que dicha unidad se da gracias a la fuerza normativa del derecho. Siendo la realidad social, un todo organizado dialécticamente, en la cual el derecho y la administración pública son partes, trataremos de analizarlas, extrayéndolas de ese todo con un propósito didáctico, en una relación de tesis y antítesis, de la cual, como síntesis, se da la actividad estatal.

Nuestro estudio, por lo tanto, no puede ser exhaustivo, porque la imposibilidad material nos impide alcanzar siquiera la comprensión total de la realidad social, pero trata de lograr una mayor comprensión de la planificación como técnica administrativa normada por el derecho.

CAPITULO II

LA PLANIFICACION. CONCEPTO

1. Economía y Planificación
2. ¿Qué es la Planificación?
3. Controversia Doctrinaria
4. Libertad y Planificación

1. ECONOMIA Y PLANIFICACION

La economía es una ciencia social que estudia el comportamiento humano que satisface necesidades con recursos escasos. Una actuación será de tipo económico siempre que haya:

- a) fines jerarquizables
- b) medios escasos
- c) medios con usos alternativos.

De la conjugación de fines y medios, teniendo en cuenta que va a haber varios fines, que existe escasez de recursos y que esos recursos pueden ser usados alternativamente surge la actuación económica al aparecer el problema de la decisión, de selección de uno de esos fines que va a ser satisfecho con los medios escasos.

De acuerdo a este planteamiento, la actividad económica será un proceso de decisiones ordenado y racional, el cual, como proceso racional implicará un plan que contendrá la forma más adecuada de usar de los recursos, o sea, que la existencia de las decisiones como proceso hará racionalmente necesaria la aparición del plan.

El problema de la planificación se plantea desde este momento, pues no obstante estar todos los autores de acuerdo en que es necesario planificar, difieren en si el Estado, como institución creada por el hombre para que organice la vida en sociedad, debe planificar la actividad privada, o si sólo deben hacerlo las personas.

2. ¿QUE ES LA PLANIFICACION?

El término planificación suele asociarse a la intervención del Estado como regulador de ciertos aspectos de la actividad privada. No obstante el esfuerzo de numerosos autores que han definido el término como parte de la teoría de la administración, siempre denota un margen de intervención sobre la iniciativa privada.

Planificación es la deliberación previa a la acción subsiguiente: "Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles . . . Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la 'actitud racional' que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias". (3)

Según este concepto, la planificación puede ser adoptada tanto por

regímenes totalitarios como liberales. Se debe planificar la acción. Al respecto, el tratadista Muñoz Amato afirma que: "Resulta también que todo gobierno, no importa cuales sean sus normas en cuanto al control que debe ejercer sobre los ciudadanos, ha de tener planificación, si quiere esclarecer conscientemente su rumbo, lograr eficiencia en la aplicación de medios para conseguir sus propósitos y prever las consecuencias de sus actos. Así, un sistema de *laissez faire* basado en un alto grado de libertad individual, supone que el gobierno, dedicado al mínimo indispensable de control sobre las actividades privadas, planifique cuidadosamente su programa de modo que no perturbe el funcionamiento del mercado libre, ni en otros sentidos sus actos contradigan la filosofía fundamental que lo oriente". (4)

De esta manera, debe quedar claro que la planificación no es más que un proceso administrativo, una técnica de la administración y que, como técnica que es, no tiene ideología sino que es un instrumento por medio del cual se puede llevar a cabo, tanto una política liberal, como una intervencionista; o sea que ideológicamente la planificación es neutral.

3. CONTROVERSIA DOCTRINARIA

Ya en 1959, el Lic. Rodrigo Facio decía: "La incompatibilidad de capitalismo y planificación bien pudo haber sido declarada en algún momento, del siglo XIX, en que el capitalismo de corte clásico, liberal y libérrimo, tuvo su período de desenvolvimiento, pero ya no puede serlo a mitades del siglo XX, después de varias décadas de intervencionismo de todos los tipos, tras el cual el capitalismo aparece como algo muy distinto del régimen que Bastiat, fascinado y Marx, indignado tuvieron ante sus ojos. Y mucho menos después de la revolución Keynesiana. Y de la experiencia de altos presupuestos, elevados gastos públicos, nuevos servicios sociales y activa política fiscal y monetaria de tiempos de guerra y postguerra. En otros términos, si bien pudo darse incompatibilidad doctrinaria, pura entre planificación y capitalismo clásico, ella no puede producirse entre planificación y el capitalismo intervenido de nuestros días. Porque con respecto a éste último, aquélla no representa sino un principio de sistematización o racionalización de su funcionamiento y, en este sentido, lejos de aparecer como algo que se le opone o lo contraría, aparece como algo que lo complementa o tiende a organizarlo". (5)

Siguiendo en este orden de ideas, Hagen nos dice: "Hace apenas dos décadas la frase 'planeación económica' se entendía usualmente como

referencia al control centralizado de la economía, según se practica en la Unión Soviética. Sin embargo, en la actualidad países de Asia, Africa y América Latina, que tienen economías de mercado —economías en que la empresa privada desempeña un papel predominante— se presentan empeñados en la planeación del desarrollo económico. El término planeación implica, simplemente, que el gobierno ha organizado sus procedimientos para adoptar decisiones tomando en cuenta los efectos económicos totales de cada uno de sus actos, y que el programa total de acciones adquiere una coherencia encaminada al logro de un desarrollo económico tan acelerado como pueda alcanzarse en armonía con las otras metas nacionales". (6)

Modernamente, la mayoría de los autores acepta que la planificación es compatible con la libertad, y con el régimen democrático. El crecimiento acelerado que ha ocurrido en la estructura del Estado moderno, especialmente en el presente siglo, se ha basado en parte, en la necesidad de que sea el mismo Estado el que mantenga, mediante organismos regulares, un cierto control necesario sobre el mercado. El Estado "no puede permitirse mirar pasivamente el 'libre' juego de esas fuerzas (las económicas), con empresas poderosas que agobian a los débiles, con el consumidor impotente contra la explotación ejercida por los monopolios y por servicios públicos incontrolados". (7)

El Estado debe proteger el funcionamiento del mercado, aún de ciertas fuerzas económicas privadas, las cuales a veces pueden ser, y son, enemigas de su funcionamiento eficiente. Además, la actividad estatal tiene efectos sobre el sector privado, casi tanto como los tiene en el sector público, y la planificación en uno de sus aspectos es un mecanismo que permite que dicha actividad sea al menos una actividad consciente por parte del gobierno, en cuanto a los efectos que esa acción pueda tener sobre el sector privado.

Sin embargo, algunos autores, como Hayek, consideran que planificación y mercado son sistemas excluyentes, o sea, que no se pueden aplicar a la vez, sino separadamente. "Ambas, competencia y dirección central se convierten en herramientas pobres e ineficientes si se aplican en forma incompleta; son principios alternativos usados para resolver el mismo problema, y una mezcla de los dos significa que ninguno de ellos funcionará realmente, y el resultado será peor que si uno de ambos sistemas es utilizado consistentemente". (8)

Este autor, y otros que lo siguen sostienen que ambos sistemas no pueden mezclarse, pues pierden eficiencia. En realidad, tanto el mercado como la competencia y la dirección central son medios, medios al servicio del bienestar del hombre, y el culto a estos medios, que son creaciones

humanas, como algo intocable no puede llevarnos a ninguna solución satisfactoria.

“En el momento en que los países del Este buscan la manera de reencontrar los indicadores que constituyen los precios, las tasas de interés y la utilidades, es difícil negar que la economía de mercado sea, según la fórmula que Churchill aplicaba a la democracia, ‘lo peor a excepción de lo demás’. Tiene sus límites evidentes, pero donde la concurrencia puede actuar efectivamente, el mercado presta los servicios que un computador gigante, atendido por superhombres, apenas podría asegurar: señala las necesidades de los consumidores, regula las inversiones conforme a la demanda y al costo de los factores, sanciona mediante el déficit los comportamientos ineficaces y las producciones inútiles. Por regla general, el productor se valdrá mejor de él que de un funcionario que dicta órdenes desde fuera para manejarle su empresa. El mercado otorga, así, a la libertad un sitio que los soviéticos querrían concederle para mejorar el rendimiento de su aparato económico. Pero las decisiones globales, que resultan al cabo de la suma estadística de los millones de elecciones individuales, no son, como tales, conscientes y libres. Representan una exigencia externa, un límite impuesto, a todos por nadie. ‘El plan —decía Oscar Lange— proviene de la necesidad de desbordar los límites de la racionalidad privada’. Es un esfuerzo para reducir el azar y orientar el crecimiento hacia objetivos deliberadamente elegidos. Por consiguiente, una tentativa de ganar un margen suplementario de libertad”. (9)

Como Servan Schreiber afirma, la utilización de la planificación es un mejor uso de la libertad. Así como es probable que el productor individual tome la mejor decisión de lo que va a producir, es probable también que el total de las decisiones de los productores respecto a los productos que permiten un mayor desarrollo de la economía, basada en una mejor utilización de los recursos de la comunidad, no sea el más beneficioso. Lo que se quiere, es postular la necesidad del plan, para guiar racionalmente a la economía de un país como un todo, desde el punto de vista general de la economía y no desde el punto de vista individual del productor. Si en el comercio internacional se avecina una época de baja de precios de un artículo de exportación como el café para Costa Rica, la planificación del desarrollo mediante estímulos puede inducir a que nuestra producción exportable de dicho producto se diversifique hacia productos con precios estables o en alza, evitando así que sean las pérdidas de los productores, con los consiguientes perjuicios sociales, los que los impulsen a producir otros bienes o artículos. (10)

Así, lejos de aparecer válida la posición de Hayek y sus seguidores,

aparece como racional esta posición, que admite los beneficios del mercado, pero que postula como una mejor utilización de la libertad, la racionalidad colectiva mediante la planificación de los aspectos globales de la economía. La ceguera del liberalismo respecto a las decisiones globales mencionadas es uno de los argumentos más fuertes para la planificación, pues ésta, aunque no garantiza en forma absoluta que se alcanzarán los resultados deseados en el sistema económico, por ejemplo en cuanto a tasas de desarrollo, es un esfuerzo racional dirigido a alcanzarlos, y no la inmovilidad de los que esperan que el mercado lo hará todo.

Por esto, aparece como perjudicial tanto el laissez-faire excesivo como el excesivo control.

También se refiere a este problema el economista Everett E. Hagen, quien dice: “La esencia del argumento en favor de la actividad económica privada y del mercado libre, se afirma consiste en que estas instituciones permiten a los consumidores elegir los bienes y servicios que les brinden mayor satisfacción, y encauzar la producción hacia las actividades para las que hay mayor demanda. ¿Contradice el concepto de las medidas gubernamentales destinadas, a influir sobre las decisiones de los individuos o de las empresas a los propósitos de la producción privada y de un mercado libre? Por supuesto que no. Aplicadas juiciosamente, tales medidas compensan ciertas inconveniencias del mercado. Una de las principales consiste en que el mercado atiende a todo el que posee ingreso que gastar, sin que importe la distribución del ingreso entre los individuos”. (11)

Así, es el gobierno el que trata mediante medidas fiscales, de reforma agraria, de regulaciones a las fuerzas económicas, de lograr una redistribución del ingreso. Con esto Hagen, que es un economista, según un autor mexicano, del grupo de los “economistas anglosajones plenamente identificados con el sistema económico de empresa privada...” (12) admite, contrariamente a Hayek, la posibilidad beneficiosa de la dirección estatal en un cierto grado.

Lo que ha sucedido en la realidad es que ambos bandos, tanto el que auspicia el laissez-faire, como el que auspicia el dirigismo económico con planificación imperativa para el sector privado, en la defensa de sus ideas las han dogmatizado. Como dice un autor, “... los dos bandos emplean sendos argumentos anticuados. No se han tenido en cuenta las mejoras recientes tanto en el sector público como en la empresa privada, ni en las economías en donde la actividad pública es preponderante y en aquellas en que la parte privada es la que domina. Un examen del problema que esté al día tiene que ser mucho más profundo; y tiene alguna importancia real,

pues es evidente que un país que vive de acuerdo con alguna creencia dogmática se encontrará a final de cuentas en desventaja en comparación con el país que trate de encontrar el módulo óptimo de organización". (13)

Así, para nosotros queda totalmente claro que sí pueden aplicarse a la vez planificación y mercado, en el sentido en que Hayek los entiende.

Aún más, nos atrevemos a afirmar que ha sido por desconfianza en el hombre por lo que ambas tendencias han llegado a los extremos de invocar, el mercado o la planificación imperativa como conceptos absolutos.

Muchos autores aún hoy día asocian la planificación a la intervención estatal. Es por esto que hemos dedicado esta parte al examen de los argumentos que se dan contra la planificación, entendida en este sentido. Pero la mayoría de los autores han liberalizado el concepto de planificación, reconociendo que, como instrumento administrativo, puede aplicarse en distintos grados, de los cuales toda una gama es compatible con el capitalismo. Así lo afirma un autor cuando dice que la planificación, como proceso administrativo, viene a ser "... obviamente una cuestión de grados. No existen economías completamente planificadas y completamente no planificadas". (14)

Una vez establecido el sentido en que entendemos el concepto de planificación, se nos plantea el problema de determinar si existe un grado óptimo de intervención estatal mediante la planificación. En esta determinación influyen dos factores fundamentales, la ideología y las circunstancias del país de que se trate. Así, si existe ese grado óptimo, éste será diferente según que se sea liberal o intervencionista y según el país en que se viva.

Tanto la planificación como el mercado al ser instrumentos de organización de la producción, distribución y consumo creados por el hombre son imperfectos, pero, aunque nos damos cuenta que el mercado no es perfecto, lo preferimos como medio organizador de nuestras sociedades medianamente democráticas puesto que, además de ser el sistema tradicional de nuestros países, puede ser intervenido eficazmente para lograr una adecuada distribución de la riqueza, y como afirma Servan Schreiber donde la concurrencia puede actuar efectivamente, es superior al mejor de los computadores.

Puede también utilizarse el mecanismo de la planificación total, pero éste conlleva una serie de limitaciones a ciertos derechos que según la tradición nuestra, de un sistema que persigue dotar al hombre del mayor grado de libertad, nos serían inaceptables.

La planificación total elimina la posibilidad de que el innovador, que si está presente en la planificación indicativa, beneficie a todos con sus nuevos conocimientos. El innovador es desconocido y por eso, la planificación imperativa aplicada al sector privado elimina la posibilidad de que personas se alejen de lo que ordena el Estado e innoven.

Tanto el mercado como la planificación tienen sus ventajas y desventajas. "No es justo comparar a un mercado perfecto frente a un sistema imperfecto de planificación o viceversa. Lo más adecuado y lógico es ver que los dos sistemas no son más que instituciones sociales y por lo tanto defectuosas" (15), y así, al ser conscientes de sus limitaciones debemos tratar de complementar su uso, logrando de esta forma, lo mejor para la vida en sociedad.

Ante la interrogante de si existe un grado óptimo de intervención estatal mediante la planificación, debemos contestar negativamente. "El impacto de la planificación diferirá de país a país según sus estructuras y, como consecuencia la necesidad de planificar será también diferente". (16)

La planificación en régimen democrático diferirá en cuanto al grado de su aplicación en función del sector a que se refiere. Será imperativa para el sector público, e indicativa para el sector privado. Al respecto, Ricardo Cibotti, experto del ILPES nos dice: "En economías mixtas del tipo prevaleciente en América Latina se distinguen con claridad dos áreas de planificación con características propias. En el ámbito del sector público la planificación es del tipo eminentemente imperativo o normativo, a diferencia de la del sector privado, que adquiere formas de regulación destinadas a producir comportamientos deseados.

La condición normativa de la planificación del sector público proviene del carácter institucional del Estado dentro de la sociedad y de su conformación interna a base de jerarquías formalizadas en estatutos legales. Ese carácter institucional significa, entre otras cosas, que sus decisiones económicas se hacen relativamente desvinculadas del mercado, tomando, en cambio, sus principales elementos inspiradores de los objetivos del gobierno y de las necesidades sociales. Estos se concretan mediante imposiciones que se canalizan a través del sistema jerárquico de la administración pública". (17)

Respecto a estos tipos de planificación cabe hacer, de acuerdo con el tratadista argentino de Derecho Administrativo, Dr. Agustín Gordillo, un replanteamiento de los tipos de planificación de que corrientemente se habla como si fueran sinónimos, y que en un cuidadoso análisis no lo son, sino que muestran diversos aspectos.

Se habla de dos tipos de planificación contrapuestos:

- 1) Planificación imperativa – planificación indicativa
- 2) Planificación unilateral o autocrática – planificación democrática o concertada.

1) *Planificación imperativa:* según este tipo de planificación, se imponen normas de conducta a los individuos.

PLANIFICACION INDICATIVA: Se sugiere lo que la gente debe hacer. La técnica de esta planificación consiste en apoyar esas sugerencias con medios que la hagan atractiva: persuasión y disuación de otras conductas (política tributaria, crediticia, de inversiones públicas, administrativa).

Hoy se estima que la planificación debe ser imperativa para el sector público, y que debe ser indicativa para los particulares. Según esto, el sistema de planificación de un país no será totalmente imperativo o indicativo, sino predominantemente indicativo o imperativo.

Para el sector privado se prefiere la planificación indicativa porque conserva la libertad política y económica de los individuos ya que la complejidad de los planes hace muy difícil el control en esta última, pudiendo ser fácilmente saboteados.

Lo mejor es una planificación en que los individuos se identifiquen con el plan nacional quedando un margen para la toma de decisiones individuales.

2) *Planificación Unilateral o Autocrática:* elaborada por el gobierno en forma unilateral.

Planificación Democrática o Concertada: en la elaboración de los planes participan por medio de comisiones asesoras representantes de los diversos sectores, los cuales deben aprobar los planes por unanimidad o mayoría, según se estime conveniente. Así, este tipo de planificación toma en cuenta la opinión de todos los sectores, por lo que la planificación en un país democrático ha de ser, para el sector privado indicativa y democrática, y para el público democrática y luego imperativa aunque flexible, es decir, con ciertos topes o límites de variación.

4. LIBERTAD Y PLANIFICACION

La planificación, lejos de ser un instrumento que cercene la libertad, es un medio para el logro de la verdadera libertad, o sea aquella formada no sólo por el concepto liberal de ausencia de restricciones, sino por la

libertad de la necesidad. El neoliberalismo ofrece al individuo la libertad, pero su concepción se basa en la ausencia de coerción. Así, el pobre y el analfabeto será libre, siempre y cuando haya un Estado de Derecho que lo ampare por medio de normas generales. Esta concepción debe, en nuestra opinión, ser complementada por la de libertad como ausencia de necesidad. No se puede afirmar la libertad como ideal, mientras haya seres humanos esclavizados por la necesidad, y es aquí, precisamente donde debe estar el papel del Estado, para que intervenga mediante la planificación para evitar la ausencia de libertad debido a la necesidad.

Llegamos a una paradoja. La libertad como ideal es la ausencia de coerción, pero ésta nunca se ha dado en forma pura. En la realidad no sólo existe la coerción del Estado sino que existe la coerción de la indigencia. Tenemos así que llegar a la conclusión de que la libertad del neoliberalismo es impracticable, aunque es un bello ideal. Poniendo los pies en la tierra, y en resguardo de un concepto realista de la misma, debemos abogar porque el Estado intervenga mediante la planificación para garantizar la ausencia de la coerción de la necesidad.

CAPITULO III

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION

1. Proceso de la Planificación
2. Planes de largo, mediano y corto plazo. Su interrelación
3. Planes y proyectos
4. Principios de la planificación
5. Cualidades de un buen plan
6. Continuidad y cambios de gobierno
7. Funciones del órgano central de planificación
8. Ubicación del órgano central de planificación
9. Consejo o director
10. Actividad técnica y técnico-política del órgano central de planificación

1. PROCESO DE PLANIFICACION

La planificación, cuando se lleva de la teoría a la práctica mediante la acción requiere un cierto orden. Ese orden se manifiesta a través de un proceso que consta de varias etapas. Estas etapas se dan en los planes de corto, de mediano, y de largo plazo, pero al referirnos a ellas, lo haremos enmarcándolas en cuanto al corto plazo, entendiendo que la descripción que haremos de las mismas se aplica a los otros plazos con pequeñas variantes, y sin perjuicio de establecer la relación entre estos últimos posteriormente.

El Estado realizará su labor de planificación en dos niveles, el público y el privado. Con base en la distinción hecha en el capítulo anterior entre planificación imperativa e indicativa, podemos decir que para el sector público éste empleará la planificación imperativa y la indicativa en cuanto al privado, siendo más detallado el plan anual referente al sector público.

Una vez apuntado este aspecto, pasaremos a analizar el referido proceso, en el que adquieren validez los principios antes vistos. La planificación se gesta dentro de las instituciones públicas que abarca el Estado (Poder Ejecutivo, Instituciones Autónomas, servicios públicos prestados por particulares, etc.), a través de las siguientes etapas:

- a) Formulación del plan
- b) Discusión y aprobación
- c) Ejecución
- d) Control y evaluación de los resultados

a) *La Formulación del Plan:* Se realiza a través del diagnóstico del sector de que se trate, por ejemplo, sector público, sector salud, sector agrícola, etc. Este diagnóstico de los sectores se trata de elaborar a través del uso de la estadística y de la observación directa, en forma tal que permita interpretar lo que viene ocurriendo y la forma como vienen actuando los diversos mecanismos económicos e institucionales. Una vez observadas las tendencias (por ejemplo: la forma como operan los mecanismos fiscales y monetarios, qué expectativas presenta y cómo ha operado el comercio internacional con respecto a los productos de exportación), éstas se proyectan al futuro lo cual se conoce como pronosis, suponiendo que las condiciones imperantes no van a cambiar. Así, el diagnóstico debe ir acompañado de un pronóstico que nos va a mostrar lo que ocurrirá en el futuro si se mantienen las tendencias vigentes.

En esta etapa se utilizan los mecanismos seleccionados en la formulación del plan, utilización que debe someterse a un cuidadoso examen en cuanto al impacto que dichos mecanismos producen en el sistema económico.

d) Control y Evaluación de sus Resultados: Esta etapa es una de las más importantes, y una de las que más se descuida en los países latinoamericanos en general. Este descuido ha originado la preocupación de organismos como la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, que al respecto ha manifestado:

“La nueva preocupación de los gobiernos por esferas de interés nacional más amplias y diversificadas, como el desarrollo económico y social planificado, ha llevado a modificar de modo apreciable las características de las operaciones que ejecutan y el mecanismo administrativo que utilizan. Ha surgido más la necesidad de un nuevo sistema de control, concebido especialmente para administrar planes de desarrollo, y que tenga el carácter de instrumento administrativo más que de instrumento de fiscalización financiera”. (20)

El control es la última etapa del proceso de la planificación y está constituido por el conjunto de actividades que se realizan para medir y examinar los resultados obtenidos por la ejecución del plan en un período determinado. El control debe darse en forma concomitante con la ejecución, pues sus principales propósitos son el de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los organismos ejecutivos y sobre todo la medición de las divergencias que siempre se presentan entre el plan propuesto y su realización. Por medio del control se logra tener una información adecuada de la realización del plan, con lo cual se podrán conocer las fallas resultantes, los obstáculos que tiene o que va teniendo en su ejecución, etc. El control debe ser sencillo pero eficaz, y debe realizarse en forma constante. Por medio del control podremos hacer cambios para lograr la eficaz realización del plan y éste, unido a la evaluación de sus resultados, será de mucha utilidad para la formulación del próximo plan.

2. PLANES DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO SU INTERRELACION

La planificación es un proceso unitario, pero para su realización se acostumbra dividirla en planes de largo, mediano y corto plazo, atendiendo al período que éstos cubran. Los objetivos generales se incluyen en un plan

a largo plazo (5 a 10 años). Los planes de mediano plazo (1 a 5 años) vienen a hacer más concretos los objetivos de los de largo plazo y el plan de corto plazo (1 año) viene a ser el instrumento de expresión (en el corto plazo) de esos fines. No es posible ni conveniente hacer una diferencia radical entre los planes en que se expresa la planificación “ya que cualquiera que sea el período en que se lleve a cabo requiere estar concebido en términos de corto, mediano y largo plazo para ser efectiva”. (21)

Si falta alguno de estos planes no sólo se pierde efectividad, sino que también faltará sistematización, ya que al establecerse una relación estricta entre los diferentes enfoques de los planes, según su plazo, esto trae como consecuencia una exigencia de sistematización la cual, entre otras cosas, facilita la coordinación entre el corto y largo plazo.

La planificación entendida en estos términos es un método de gobierno, o sea, un método para disciplinar el esfuerzo estatal. Por esto estamos en un todo de acuerdo con la ESAPAC al afirmar que: “... será falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas. Se debe estimar que, por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtúan la idea de planificación. En efecto, los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficacia y solidez si no se tiene en cuenta objetivos a conseguir en períodos de mayor alcance. Por otra parte, la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismas, sino en la medida en que influyen la acción inmediata”. (22)

3. PLANES O PROYECTOS

Siguiendo con el orden de ideas planteado en el punto anterior, creemos conveniente analizar una controversia que apenas se ha insinuado débilmente en América Latina, e incluso ha tenido también defensas incipientes en nuestro país. Se trata de la posición que aboga por menos planes globales y más proyectos específicos. Es decir por una posición que plantea una cierta disyuntiva entre los planes y por ende la planificación y los proyectos. Uno de sus defensores, hablando de las exigencias planteadas en la Alianza para el Progreso, nos dice: “Para lograrlo se obligó a todos los países a instalar centros de planificación, pues de lo contrario se les excluiría de la lista, de países civilizados y capaces del crédito

esto se quiere alcanzar el máximo grado de realización de un objetivo, con el gasto mínimo de medios.

“En la etapa actual de desarrollo y como resultado del desenvolvimiento de las fuerzas productivas, es necesario y posible lograr la aplicación del principio de racionalización económica en ‘escala social’, lo cual nos lleva a una nueva fase en la historia del principio ya mencionado”. (25)

Como ya lo dijéramos anteriormente (Capítulo II), la planificación se propone lograr una utilización más amplia de la libertad, mediante la aplicación de la racionalidad a escala social. Si bien es cierto que para su decisión individual, el empresario es el que con mayor probabilidad mejor la tomará, no existe garantía de que la suma de esas decisiones individuales, vista a “escala social”, sea la más beneficiosa para los integrantes de la sociedad, por lo que la planificación sirve, como instrumento, para que el Estado en forma racional tome las medidas necesarias de canalización de recursos, etc. en el sector público, y los incentivos adecuados en el sector privado, para que las decisiones de la maquinaria económica como un todo se dirijan hacia metas de beneficio social y económico y no sólo de beneficio económico.

b) *Principio de Previsión*: planificar es prever, es lo contrario a la improvisación y de acuerdo con este principio se trata de guiar la conducta hacia el futuro estableciendo “plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican . . . La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente, y de la proyección de las tendencias observadas”. (26)

Se discute que la previsión deba elevarse a la categoría de principio, diciendo que en realidad ésta es una actitud humana. Pero lo cierto es que también la racionalidad y otros, sino todos los principios constituyen actitudes humanas. Lo que la planificación trata de hacer, es de que estas actitudes típicas del ser humano sean empleadas conscientemente en la realización de las políticas públicas, razón por la cual creemos debe conceptuarse la previsión, como un principio de la planificación.

c) *Principio de Universalidad*: La planificación debe abarcar absolutamente todas las etapas del proceso económico, social y administrativo y además debe prever las consecuencias que puede producir su aplicación. El sector privado debe también incluirse. Hagen nos dice al respecto: “Por lo tanto, la planeación implica un amplio entendimiento sobre los procesos de la producción privada, aún cuando el gobierno no pretenda influir sobre

su nivel mediante controles directos, sino sólo a través de medidas fiscales monetarias". (27) Es decir, que la planificación cuando menos debe conocer hacia adonde se dirige la producción privada y complementar su actuación. Este es el papel que los economistas que defienden el régimen de libertad de empresa y de un Estado que intervenga poco en la economía le asignan a la planificación. "En sus aspectos prácticos, la nueva modalidad significa que la acción pública ha de ser puramente complementaria de las decisiones de los entes económicos privados y que su finalidad ha de ser el garantizar la compatibilidad de los planes privados y la eliminación de los factores restrictivos que impiden mayor ímpetu al progreso económico y social". (28)

Así, inclusive esta posición reconoce la necesidad de aplicar el principio de universalidad de la planificación a la economía. En él debe participar toda la administración, para lograr que todos los subordinados en el sector público y los miembros de la comunidad en el privado actúen como una unidad nacional formando un verdadero espíritu de cuerpo. "Sin una visión de conjunto, sin un programa global, es imposible calibrar deliberadamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, y otras cuestiones". (29)

c) *Principio de Unidad:* Está estrechamente relacionado con el anterior. Se requiere no sólo unidad de criterio, sino integración de programas que forman un todo y no que sean programas aislados, sin relación global entre ellos. Este principio exige que haya una coordinación entre planes sectoriales y el plan general evitando las duplicaciones dispendiosas.

e) *Principio de Continuidad:* El proceso de planificación no debe tener fin en el tiempo sino que debe ser un proceso constante. Se puede variar el énfasis de los planes (por ejemplo por cambios de gobierno), pero no dejar de planificar. Para lograr la continuidad, cada vez que transcurre un año se agrega uno a los planes de mediano y largo plazo lográndose, de esta manera, que haya siempre un plan de largo, otro de mediano y otro de corto plazo.

f) *Principio de Inherencia:* Para Muñoz Amato éste es uno de los principios más importantes. (30) La planificación es inherente a la administración pública; aún los gobiernos con políticas liberales —como ya lo hemos mencionado— tienen que planificar el libre juego de la oferta y la demanda, pues si no, ésta no se dará plenamente. Yendo un poco más a la

raíz de este principio, podemos decir que la planificación no sólo es inherente a la administración pública, sino que es inherente al comportamiento humano racional. Cada hombre que desee actuar racionalmente debe planificar sus decisiones antes de actuar y, posteriormente, debe ejecutarlas conforme al plan que se había formulado previamente.

5. CUALIDADES DE UN BUEN PLAN

Sin pretender ser exhaustivos, creemos conveniente resaltar ciertas características con que debe cumplir un buen plan para el eficaz logro de sus objetivos. (31)

a) El plan debe empezar por tener sus objetivos muy claramente definidos, pues sin éstos, no se puede actuar en forma acertada. Estos objetivos, además de estar bien delimitados, requieren ser coherentes y estar fijados en base a prioridades establecidas de acuerdo al mayor desarrollo socio-económico.

b) El plan debe proponer los gastos del gobierno tanto para el desarrollo como para las labores corrientes, fijando la conveniencia relativa de los diferentes programas y proyectos. Es indispensable que los planes especifiquen por separado los programas de inversión de los de funcionamiento, ya que ésta es la única manera de saber qué parte de los recursos del Estado se dedican a los planes de desarrollo y qué parte a los gastos corrientes y de hacer su respectiva evaluación.

c) El contenido del plan nacional debe estar dentro de la capacidad real del país para ejecutarlo.

d) El plan debe tener la suficiente flexibilidad para permitir que se le hagan alteraciones para afrontar eficazmente contingencias no previstas. La flexibilidad es una de las cualidades más importantes que debe tener un plan. Este es uno de los campos donde las legislaciones y constituciones de los países latinoamericanos en general, y del nuestro en especial, requieren ser reformadas en cuanto al plan de corto plazo constituido por el presupuesto y por el plan dirigido al sector privado, a lo cual haremos referencia en los capítulos correspondientes al ordenamiento jurídico relacionado con la planificación. (V-VI).

e) Los objetivos del plan deben ser susceptibles de ser alcanzados. Aunque la existencia de metas elevadas para varios años puede significar un reto para los planeadores y ejecutores, funcionando como un incentivo para despertarles la imaginación y espíritu creador, lo que se podría traducir en un mayor desarrollo del que se hubiera alcanzado con una meta

menor, debe tenerse cuidado en no exagerar, pues la fijación de objetivos no asequibles puede desacreditar al gobierno, y más que a él a la actividad planificadora con los consiguientes perjuicios que de ello pueden derivarse.

f) Las estipulaciones del plan para estimular y regular la actividad económica privada deben adaptarse a las instituciones del país. Con esto queremos decir que el plan no debe estar divorciado de la realidad institucional y sociológica (usos, costumbres) del país, pues su divorcio traerá como resultado el no cumplimiento del mismo.

6. CONTINUIDAD Y CAMBIOS DE GOBIERNO

Al referirnos a los principios de la planificación mencionamos el de continuidad, queriendo hacer patente con él la necesidad de que la planificación sea una actividad permanente.

En un país como Costa Rica, donde el gobierno en los últimos veinte años ha cambiado de partido en el poder cada cuatro años triunfando la oposición, cómo garantizar esa continuidad?

El problema es de una relativa complejidad y está estrechamente vinculado con el apoyo político que necesita la labor planificadora para obtener éxito. Dejando de lado el aspecto técnico, al cual nos referiremos más adelante, "para la efectiva implantación de la planificación y para que ésta tenga efectos endógenos y exógenos con respecto al sector público, se necesita además de la capacidad técnica, una buena estrategia para lograr apoyo dentro y fuera del gobierno y así evitar que los órganos de planificación sean neutralizados en los niveles de decisión política y su producto sea solamente un excelente trabajo técnico, sin efectos prácticos". (32)

Sin este apoyo la labor de planificación no dará resultados positivos, pues no podrá vencer la resistencia que de por sí le oponen grupos interesados, como la propia administración pública tradicional. El Lic. Fidel Tristán analiza algunos aspectos en relación con este tema: "La especificación y claridad de los objetivos de los programas —que son el comienzo de la coordinación— dependerá mucho de la existencia de un ideario más o menos concreto y coherente de política pública en el gobierno y de un conocimiento más o menos preciso de la realidad política, económica y social de parte de quienes elaboran los programas. Debe existir en lo que a esto se refiere algún sistema de comunicación, interpretación y comprensión recíprocas entre los elementos técnicos encargados de elaborar los programas y los elementos políticos que desde

el Poder Ejecutivo deben inspirarlos primeramente para luego llevarlos a cabo y que desde el Poder Legislativo deben autorizarlos". (33)

No podemos desconocer la falta de continuidad que la planificación ha tenido en nuestro país con los cambios de gobierno, aún cuando sólo uno se ha dado desde su creación. Habiendo visto que la planificación requiere apoyo político y además de la existencia de un ideario de política pública en el gobierno, unido al conocimiento de la realidad por parte de los que elaboran los planes, debemos hacer notar que los cambios de gobierno, entendidos dentro de la tradición costarricense de rompimiento —ojalá total— con los planes del gobierno anterior, implican la desaparición del apoyo político y el nacimiento de un nuevo ideario, generalmente sumamente vago e impreciso. Estas dos consecuencias son suficientemente graves, como para anular las ventajas que una planificación con permanencia y continuidad podría brindar.

Frente a esta realidad, justificada por la existencia de un régimen democrático que garantiza la libertad pero que acarrea un desperdicio de recursos bastante considerable, se requiere una solución política dado que ésta es la índole del problema. Para que la planificación se proyecte más allá de los cuatro años de un período de gobierno, y llegue a ser algo más que un eficaz instrumento para la consecución de los objetivos de los diferentes partidos e ideologías; para que la planificación llegue a ser una verdadera planificación del desarrollo, en la cual se cumpla el principio de continuidad, se requiere el acuerdo de los partidos mayoritarios para dotar de apoyo político conjunto a ciertos planes y programas en los cuales éste se pueda lograr. Este es el caso, a modo de ejemplo, de planes de construcción de obras de infraestructura, diversificación de exportaciones, atracción de inversiones extranjeras, desarrollo del turismo, fortalecimiento de gobiernos locales, mejoramiento de la administración pública, etc. Con sólo lograr que una serie de programas tengan esta continuidad y apoyo político, la planificación podría ocupar un papel de gran importancia en la maximización de la eficiencia con que se utilizan los escasos recursos del Estado.

Desde luego que un acuerdo de este tipo privaría a los partidos políticos de un campo con el cual hacer política electoral, pero este pequeño sacrificio estaría compensado con creces en beneficio para los ciudadanos y desarrollo de nuestro país, además de que dejaría a los partidos en igualdad de condiciones.

Se requiere que los partidos políticos mayoritarios como muestra de un mínimo de madurez política, formulen zonas de acuerdo a las cuales den apoyo político conjunto. El partido político además de un instrumen-

to para llegar al poder es un medio para aumentar el bienestar a través de la ejecución de ideas que, como partido serio se supone debe tener acerca de la forma de lograr un mayor desarrollo económico y social. Creemos que ha llegado el momento de que los partidos políticos tradicionales, si desean sobrevivir a los anticuerpos, que han venido generando en los últimos veinte años por su incapacidad para hacer frente a los problemas de nuestro país, se decidan a dar un viraje a sus proceder, y la formulación de zonas de acuerdo parece ser uno de los medios más adecuados para llevarlo a cabo. (34)

7. FUNCIONES DEL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION

En realidad las funciones del organismo central de planificación han sido y seguirán siendo tratadas a lo largo de toda la tesis; sin embargo, pareciera conveniente enumerarlas en forma muy breve, para así poder tratar con mayor propiedad el punto siguiente que se refiere a la ubicación del organismo de planificación, ya que ésta dependerá de las funciones que el mismo desempeñe.

Entre las funciones principales del organismo central de planificación se encuentran las siguientes:

- a) Presentar ante los organismos políticos de decisión opciones de objetivos y políticas socio-económicas, con información referente a sus respectivos costos y beneficios.
- b) Preparar los planes de largo, mediano y corto plazo.
- c) En algunos países latinoamericanos entre ellos el nuestro, elaborar el proyecto de Presupuesto Ordinario de la República.
- d) Controlar la ejecución de los planes y programas. Aunque por regla general el organismo de planificación no debe tener actividad ejecutiva, esta supervisión, además de ser muy importante le permite proponer y hacerle variaciones a los planes, concomitantemente con su ejecución o para el futuro.
- e) Elaborar un sistema nacional de planificación mediante la creación y coordinación de oficinas sectoriales en los organismos públicos del país, y en los privados que así lo soliciten.
- f) Modernizar y aumentar la eficiencia de la administración pública.

Se ha discutido por diferentes tratadistas si el organismo central de planificación debe tener únicamente un carácter de asesor. Creemos que las facultades que se le otorguen al mencionado organismo dependerán de la experiencia y circunstancias especiales de cada país. Sería dogmático el

sostener a priori el carácter de asesoría pura del organismo de planificación. "En general, puede afirmarse que un organismo con facultades para asignar o recomendar la asignación de recursos materiales o financieros, experimentará la tendencia a acrecentar su autoridad más allá de los límites de una pura función de asesoría; la tendencia será más acentuada en los países en vías de desarrollo, donde los procedimientos y usos de la administración pública no están todavía profundamente arraigados a la tradición". (35)

Es nuestro criterio, en base a las funciones enumeradas y a la experiencia costarricense, que al menos en cuanto al control de la ejecución del plan y del presupuesto en sus diversas etapas, a la aprobación de proyectos específicos y a la fijación de prioridades para el financiamiento de proyectos aprobados, que el organismo central de planificación debe tener autoridad ejecutiva y no sólo funciones de asesoría.

8. UBICACION DEL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION

También en este aparte debemos decir que el contexto político, económico y social en el que se desarrolle el proceso de la planificación, determinará en gran medida la estructura y jerarquía del organismo central de planificación. A pesar de esta posible variación, el organismo central de planificación puede adoptar cualesquiera de cinco posiciones, a las cuales se pueden hacer las observaciones siguientes:

- 1) Grupo independiente de expertos o ente autónomo,
- 2) Como ministerio:
 - a) Como organismo de un ministerio: recargo de funciones
 - b) Como ministerio especial dedicado a presupuesto de desarrollo y planificación, o sólo especializado en planificación
- 3) Como organismo asesor del ejecutivo.
 - 1) Como grupo independiente de expertos o ente autónomo (36): los problemas que acarrea este tipo de organización, que en el primer caso podría ser prestada por expertos extranjeros, tiene el problema de quedar fuera de la órbita del mecanismo gubernativo del gobierno central. El empleo de un grupo independiente de expertos no podría ser más que una solución transitoria y en el caso de un ente autónomo parece ser la solución que le dará menos autoridad a la planificación, pues como bien sabemos, ésta, separada de la decisión política, pierde sus posibilidades de efectividad real, para quedarse más que todo en una actividad de índole académica. "La experiencia demuestra que mientras mejor y más vigorosa

sea la oficina de planificación, más favorable serán las condiciones para utilizar la investigación independiente del desarrollo con fines de planificación". (37)

2. a) Como órgano de un ministerio existente: esta solución nos presenta el problema de asociar la planificación global a mecanismos de administración sectorial de un ministerio, asociación que generalmente hace imposible por razones jerárquicas la influencia de sus decisiones en el resto del sector público, además de que en estos casos, tal vez como consecuencia de esa falta de jerarquía el órgano de planificación se dedica más a labores de microanálisis administrativo.

b) Como ministerio especial: ya sea dedicado a labores de presupuesto y planificación conjuntamente, o sólo a las últimas, adolece del problema jerárquico ya señalado para el caso anterior, pues, "entre las instituciones, como entre los hombres, quienes son iguales en jerarquía no es fácil que coordinen sus actividades . . ." (38)

Además, al asociar las labores de presupuesto y las de planificación, ésta, en general, se ve menoscabada por tratarse de la actividad que ofrece más trabas y que recibe más resistencias por ser más nuevas, complicada y por despertar todavía la polémica su utilización.

3) Como órgano asesor del ejecutivo: esta alternativa de ubicación es la que más se recomienda, pues con ella se obtienen las ventajas de la organización ministerial evitando sus fallas en cuanto a la falta de autoridad. Con ella, la planificación en escala nacional cumplirá su función de orientación y coordinación general de actividades, realizándola al más alto nivel y ampliando, por su calidad de asesor, la personalidad y capacidad de toma de decisiones a la autoridad ejecutiva máxima.

Como se podrá apreciar, creemos que la ubicación más conveniente de la oficina central de planificación desde el punto de vista propiamente administrativo, es esta última, la cual es acogida por nuestra Ley de Planificación en su artículo tercero.

9. CONSEJO O DIRECTOR

Una vez que hemos determinado la ubicación ideal desde el punto de vista administrativo, debemos analizar un aspecto que también ha tenido cierta controversia y al cual se le han dado diferentes soluciones. Nos referimos al de si debe haber un órgano unipersonal o pluripersonal como jerarca de la oficina nacional de planificación.

El Lic. Rodrigo Facio proponía que "la planificación propiamente tal, estaría en manos de una Junta de Planificación, integrada por los

Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, los Presidentes y los Gerentes del Banco Central y del Consejo de Producción, dos representantes nombrados por las Cámaras Patronales, relacionadas con problemas de la producción, y un Director de Planificación con conocimientos económicos y experiencia administrativa, el cual sería nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de seis a ocho años, y actuaría como el funcionario ejecutivo de tiempo completo de la Junta. Habría así en ésta un conveniente y lógico equilibrio entre gobierno, entidades autónomas, sector privado y especialización técnica". (39)

Por otro lado, y a pesar de la ventaja implícita en una junta o consejo, de una mayor representación de las diferentes instituciones interesadas en el proceso de planificación, existen opiniones a favor de un órgano unipersonal como la de la CEPAL. "La vinculación directa del jefe de la oficina central de planificación con el Presidente de la República, que existe en algunos países, parece dar mayor agilidad al organismo central de planificación, evitando las dificultades propias del funcionamiento de cuerpos pluripersonales, que en América Latina se han mostrado, en general, lentos y poco dinámicos". (40)

A pesar del criterio de la CEPAL, hemos observado últimamente en nuestro país que la existencia de sólo director hace que éste quede expuesto a presiones políticas, aumentadas con su carácter de ministro (carácter que la Ley de Planificación no le confiere), lo cual hace, además, que se le atribuya una responsabilidad que en otros casos corresponde al consejo o junta de planificación.

La alternativa entre consejo y director, o de únicamente éste último a la cabeza del órgano central de planificación tiene en ambos casos, sus ventajas y desventajas. Pero si tomamos en cuenta que dentro del proceso de planificación van a formar parte también las instituciones autónomas y municipalidades, para así cumplir con los principios de universalidad y unidad antes vistos, no obstante los defectos apuntados, nos inclinamos por sugerir un cambio en la constitución y organización del órgano jerarca, de manera que éste esté formado por un director, y por un órgano pluripersonal que lo asesore constituido en forma similar a la propuesta por Facio. La existencia del director, funcionario de tiempo completo de nombramiento del Consejo de Gobierno, por un período de seis u ocho años, al cual se le exija una formación académica y técnica adecuada (conocimientos de economía, administración y derecho al menos) y de la junta de planificación como su asesora, evita que las decisiones del mismo sean las que quiera la junta en forma absoluta, pues

un funcionario de tiempo completo podrá velar por lo que más convenga a la planificación del Estado, independientemente de los intereses de los grupos representados en la misma, pero a su vez, da la participación necesaria a los diversos grupos para poder contar con su apoyo y con sus puntos de vista, sin tener necesariamente que seguirlos en su totalidad, lo cual probablemente sucedería, si el órgano jerarca de la planificación fuera un cuerpo pluripersonal, pues aunque sería asesor del Presidente, éste último al no contar con tiempo para revisar las decisiones del mismo, en la mayoría de los casos las acogería sin reservas.

A modo de sugerencia, creemos que la junta asesora del director podría estar formada por dos representantes del Poder Ejecutivo, los cuales unidos al director le darían a dicho poder el liderazgo necesario para la dirección de la actividad estatal, uno del Sistema Bancario Nacional, con lo cual se tendría a un exponente de la política monetaria de las instituciones de crédito, un representante de las restantes instituciones autónomas, para así darles participación y poder contar con su apoyo, un representante de las municipalidades a las cuales se les podría orientar y fortalecer, uno del sector patronal y uno del sector obrero. Si se analizan los beneficios que se derivarían al ser el puesto de director un puesto de mayor duración y menos sujeto a la influencia de la política, y la importancia que cobraría la planificación en el sector público a través de los funcionarios que integrarían la junta de planificación, por medio de los cuales se difundiría la orientación planificadora, se llega a la conclusión de que para nuestro país, un sistema como el propuesto sería más conveniente que el sistema actual. La reforma al artículo 188 de la Constitución, a la cual nos referiremos posteriormente, hace aconsejable que se piense en ciertas variaciones que permitan llevar la planificación a las instituciones autónomas y municipalidades, y creemos que esta sugerencia es una de las medidas indispensables para el logro de la planificación global, imperativa y democrática del sector público.

10. ACTIVIDAD TECNICA Y TECNICO-POLITICA DEL ORGANO CENTRAL DE PLANIFICACION

Al analizar el punto seis de este capítulo, referente a la continuidad y cambios de gobierno, hacíamos referencia a la necesidad de apoyo político para la actividad planificadora. Ese apoyo se hace necesario porque la planificación consta de dos facetas, la propiamente técnica y la técnico-política.

Como la planificación posee una función orientadora en la actividad estatal, ello implica que las autoridades políticas participan activamente en ella. En el fondo, lo que sucede es que sobre todo en los altos niveles jerárquicos, administración y política sólo se distinguen tajantemente en teoría, pero no en la realidad, en la cual se dan influencias mutuas entre los órganos de tipo "administrativo" y "políticos" en cuanto a la elaboración de los planes o políticas generales del Estado. Así, esta actividad tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, hace que la misma se traduzca en la cuantificación de una política socio-económica, y es precisamente este contenido político lo que hace que la elaboración de un plan no sea un problema técnico exclusivamente.

Es entonces, por la naturaleza misma de sus funciones, que el órgano de planificación actúa en dos esferas de actividades diferentes: en el campo técnico y en el terreno técnico-político. Esto nos lleva a pensar en la conveniencia de que la oficina central de planificación esté estructurada en dos niveles, por un lado oficinas o departamentos técnicos, y por otro el órgano encargado de la dirección de la organización técnica, y de la coordinación con el resto del sector público. Este último, vendría a ser el órgano técnico político, el cual como ya lo mencionamos, estará sometido a diferentes presiones y a los malabarismos de la política, salvo que, para evitar esto, se logre darle un apoyo político por parte de los diferentes partidos. También desde este punto de vista aparece como recomendable la transformación del órgano jerarca de la planificación de modo que quede constituido por un director, que será asesorado por un órgano pluripersonal. Así las diferentes influencias políticas se ejercerán no contra una sola persona, el director, sino contra un grupo constituido en forma heterogénea, y por lo tanto, más resistente a las mismas.

Con ésto, no pretendemos más que proponer una posible solución para armonizar el aspecto político del órgano jerarca de la planificación, con la urgencia de nuestro desarrollo, haciéndolo en una forma que estimamos congruente con el logro de la continuidad de la planificación en régimen democrático.

CAPITULO IV

LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

1. Planificación Administrativa. Su necesidad
2. Concepto
3. Continuidad y Planificación Administrativa
4. Planificación Administrativa y Reforma
5. Estrategia de la Planificación
6. Los Recursos Humanos y la Planificación Administrativa.

“Si se observa la evolución de la administración pública en los países latinoamericanos se puede notar que en cada uno de ellos a lo largo de la vida republicana se han realizado una gran cantidad de modificaciones en la distribución de autoridad y responsabilidad entre los poderes estatales y la frecuente creación, modificación y supresión de organismos y funciones gubernamentales. Este es el crecimiento natural de todo gobierno. Hasta hace pocos años en algunos países y hasta hoy en otros, estos cambios no han obedecido, evidentemente, a un plan coherente de ampliación y reorganización, sino que más bien han correspondido a crecimientos por agregación. Solamente hace pocos años, con la introducción de la planificación administrativa entre las funciones gubernamentales de algunos países, se comienzan a observar en ellos algunos signos de mayor coherencia en las decisiones de reforma administrativa”.

Unidad de la Administración Pública de la CEPAL. La Planificación Administrativa Para el Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1968. Págs. 182-183.

1. PLANIFICACION ADMINISTRATIVA. SU NECESIDAD

La planificación económico-social empezó a manifestarse como una necesidad en Latinoamérica en los años 50. Sin embargo, no hubo la misma atención para un aspecto tan o más importante que el anterior, cual es el de la organización administrativa necesaria para que los planes pudieran llevarse a la realidad. Por esta razón, no han sido pocos los países latinoamericanos “... que han elaborado planes de desarrollo técnicamente adecuados, pero, a pesar de ello, sólo han podido ser llevados a la práctica en una mínima parte. Peor aún, algunas veces los planes quedaron convertidos en documentos de carácter tan confidencial que nunca han abandonado las oficinas de los expertos”. (41)

Al utilizar el método de la planificación, los países en vías de desarrollo han encontrado obstáculos de gran magnitud, sobre todo en la etapa de ejecución, pues en ella no sólo intervienen elementos técnicos, sino otros como la existencia de recursos humanos y materiales, la capacidad administrativa y el deseo de planificar.

Los estudios que se han realizado por diversos organismos técnicos, como el ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública),

muestran que la organización administrativa suele ser uno de los escollos más importantes en la realización de los planes, pues ésta depende en última instancia, además, de los factores mencionados, de la capacidad real de la maquinaria administrativa para llevarlos a la práctica.

Entre los países que visualizaron y destacaron este problema está Paquistán. Al elaborar su primer plan quinquenal, sus expertos manifestaron que: "La maquinaria administrativa necesita ser reorientada hacia las tareas de desarrollo social y económico . . . En las primeras fases de la planeación, la ineficacia del aparato administrativo operará como el impedimento más serio en la utilización racional y económica de los recursos naturales y financieros. En la práctica, el éxito de la ejecución de programas económicos y sociales estará determinada más que nada por la capacidad de la organización administrativa y técnica". (42)

Para hacer frente a este problema, caracterizado, como está dicho por una estructura administrativa deficiente y a veces caótica, que presenta una alta dosis de aversión al cambio requerido por la planificación socio-económica se ha ido haciendo evidente para algunos países, aunque no para el nuestro en la medida indispensable, la necesidad de planificar la modernización de la administración pública, en estrecha relación con el resto del proceso de planificación, para así lograr convertirla en un elemento que propicie el desarrollo nacional.

2. CONCEPTO

La planificación administrativa persigue, en unión de la planificación socio-económica, el logro de la máxima utilización de los recursos administrativos, aumentando de esta manera su productividad en todas las fases, la cual se traduce en un mayor número de bienes y servicios. Vista la planificación administrativa con este enfoque adquiere una razón de ser poderosa, pues es clara la utilidad que de su aplicación se deriva. "Es más, aunque no hubiera planificación económico-social, y el desarrollo se dejara a las fuerzas del mercado, se justificaría la planificación administrativa para aumentar la productividad o eficiencia de la administración pública". (43)

En Costa Rica, se aceptó la planificación "para lograr el desarrollo económico y social . . . en la forma más eficaz . . ." (44), o sea, para aumentar el ritmo de cambio en el campo económico y en el social, logrando de esta forma un mayor bienestar que se fijaría de una manera consciente, coherente y equilibrada. Este cambio, en países subdesarrollados, insuficientemente desarrollados, o en vías de desarrollo, como se nos

dice en forma más elegante pero igualmente trágica, requiere un cambio de estructuras, dentro del cual la administración pública viene a ser una a la cual debe darse alta prioridad, ya que, por su papel fundamental en el proceso, es factor que impulsa o detiene el cambio.

"Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas. Se usa para ello la planificación administrativa. La planificación administrativa es el proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir el cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores". (45)

La planificación administrativa es, al igual que la planificación socio-económica, un proceso, proceso que ya vimos anteriormente en cuanto a sus fases o etapas, y que es aplicable en un todo a aquélla, aplicándole también a la misma los principios y las cualidades del plan antes tratados.

"Un plan de desarrollo administrativo es el conjunto integrado y coordinado de programas de modernización administrativa en orden concreto, claramente expresados, con indicación de los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, orden de prioridades, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación". (46)

3. CONTINUIDAD Y PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Como un método para la modernización y mejoramiento de la administración pública, la planificación administrativa presenta, en lo referente a la continuidad, una ventaja y una desventaja. La primera consiste en que en ella no hay ideologías en pugna, pues tanto los partidarios de la libertad de mercado, como los del control estatal están de acuerdo en que la administración pública debe estar en un proceso de constante mejoramiento en cuanto a su productividad y eficiencia. Sin embargo, y hasta cierto punto en forma un tanto paradójica, al estar la planificación administrativa fuera de las controversias ideológicas antes examinadas, el apoyo político dirigido hacia la misma, en parte por no ser su realización objeto de controversias, y en parte por la dificultad existente en la medición de sus progresos, es sustancialmente menor que el que se ha brindado a la planificación socio-económica en nuestro país. Los partidos

políticos llegan al poder, en mucho por el poder mismo, y sus compromisos de campaña hacen que, lejos de pensar en planificación administrativa global, la cual afectará situaciones existentes e intereses creados mediante la reforma y hasta la supresión de instituciones existentes, prefieren dejar, al menos desde el punto de vista institucional, las cosas como están.

4. PLANIFICACION ADMINISTRATIVA Y REFORMA

Después de haber establecido un concepto de la planificación administrativa, nos ha parecido necesario proceder a hacer una distinción entre ésta, y la reforma administrativa, como una de las posibilidades de reforma estructural. Son numerosos los autores que se refieren a la necesidad de la reforma administrativa, partiendo de la premisa, para nosotros cierta, de que la administración pública de los países subdesarrollados es una administración arcaica. Desde luego, las reformas administrativas que según la anterior premisa imponga la planificación se ajustarán a las circunstancias, estado y tradiciones de cada país, pues la administración en general, y la pública en particular no posee modelos universales y absolutos. Al respecto nos dice Frieiro: "... ni la planificación ni los presupuestos por programas pueden tener efectos de profundidad si su implantación no es acompañada por un esfuerzo paralelo de naturaleza específica que actúe sobre la administración preexistente de una manera completa y profunda de tal forma que se logre su reforma integral". (47)

Este mismo autor, nos hace una distinción entre reforma y planificación bastante acertada. "Pero la capacidad administrativa no se improvisa. En el caso de los países del Istmo Centroamericano sería una utopía pensar que la implantación de un sistema de planificación será suficiente para corregir estas enormes dificultades administrativas que ya han adquirido permanencia enquistadas en administraciones públicas de las características ya descritas. Este criterio demasiado optimista que he observado en distintos trabajos sobre la planificación, puede conducir a un sentimiento generalizado de frustración, tanto entre la burocracia como en el público en general, apenas se observe la insuficiencia de efectos que necesariamente va a tener una planificación insertada en un medio incompatible con una política de desarrollo". (48) Y es que como Frieiro nos lo indica, la reforma de estructuras, en países como los nuestros, y en concreto, la de la estructura administrativa es indispensable. Pero aunque afirmamos anteriormente que una distinción entre administración y

política en los niveles ejecutivos es imposible en la práctica, como lo sostienen Pfiffner y Presthus (49), ya que aceptamos que las finalidades que persigue el Estado, en la realidad están en mucho influidas por los servidores y funcionarios públicos, talvez en grado mayor que en el que las han influenciado los "políticos"; a pesar de esto y en puridad de conceptos, debemos distinguir entre la planificación administrativa, la cual como toda planificación es un método para la realización racional y eficiente de los fines establecidos, y las reformas estructurales, las cuales son decisiones políticas tomadas, en teoría al menos, por los órganos electivos del Estado. Toda reforma postulada por el Estado y entre ellas la reforma administrativa implica una decisión política, y no es planificación. (50) Por eso, la planificación administrativa es el método por medio del cual, se lleva a cabo racionalmente el mejoramiento administrativo, o la reforma.

La presente distinción es sumamente importante, pues en la práctica se ha confundido muchas veces a la planificación con las reformas estructurales, tratándose de sustituir a éstas, mediante el uso de la planificación sin reformas. Es esta confusión, la que ha originado muchas frustraciones y desencantos cuando se ha observado que la planificación no ha realizado las reformas de estructuras deseadas. La planificación servirá para cambiar estructuras obsoletas, si esa es la decisión política que se ha tomado, y si se le dan los recursos necesarios, pero no es, y quede eso claro, no es la panacea que algunos han creído que por sí sola revolucionará las estructuras de nuestros países.

5. ESTRATEGIA DE LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Al enfrentarse al problema de cómo planificar la reforma administrativa, surgen dos posibles soluciones. La primera y talvez más asequible a simple vista es la de ir haciendo reformas parciales de carácter microadministrativo, pues los cambios globales son sumamente difíciles de realizar ya que deben vencer grandes intereses creados, problemas políticos, etc., mientras que el micro-análisis de problemas es más práctico, pues con él, se hacen cosas pequeñas pero efectivas. Este es por ejemplo, el punto de vista que rige en el Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa y en la Oficina de Planificación de Costa Rica, según conclusión que extraemos de las numerosas entrevistas realizadas a funcionarios de la Oficina de Planificación en general, y de los Informes de Labores, años 1966-67-68 y Programas de Trabajo, años 1967-68-69 del mencionado departamento.

La segunda solución, es a la que se refieren varios autores, entre ellos Wilburg Jiménez Castro. "También se ha hecho énfasis en el último lustro en la necesidad de que los países en vías de desarrollo utilicen primero el concepto macro-administrativo, antes que el micro-administrativo; aquél complementa la planificación global de la economía y constituye el necesario marco en el cual se vuelven operativas sus metas y programas nacionales y sectoriales, en tanto que las reformas pequeñas o aisladas, sin tener la visión de conjunto, se pierden necesariamente en un mar de problemas sin resolver". (51)

Es decir, que se debe realizar primero un diagnóstico global de todo el sector público, después de verificado, se realizará el macro-análisis administrativo, o sea, se procederá a revisar la estructura administrativa desde un punto de vista global, que abarque todo el conjunto y luego se procederá por prioridades pero en forma planificada y dentro de un plan global, comenzando por los proyectos sectoriales de mayor factibilidad política y administrativa. Así, la estrategia de la planificación administrativa viene a ser, según esta segunda solución, la de realizar la reforma global en una forma progresiva y parcial. Esto último es así porque sólo en ocasiones excepcionales se presenta el caso en que se pueda realizar un programa de reforma global con posibilidades de éxito. "En la mayoría de los casos la amplitud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos a removerse, la escasez de recursos humanos y financieros a disposición de los países, parecen aconsejar la aplicación de la acción reformadora en los puntos de mayor prioridad y especialmente donde a su vez puedan generar polos de acción y energía para el crecimiento, ampliación y 'dinamización' de la reforma". (52)

Hay que hacer notar, que, desde el ángulo de la planificación administrativa la única posición sólida es esta segunda, pues sólo haciendo un diagnóstico y macro-análisis administrativo, podemos fijar las prioridades y los planes de corto, mediano y largo plazo conforme a los cuales proceden. "Las reformas no pueden ser aisladas y desordenadas, hechas sin una visión de conjunto y sin coordinación. Así se correría el peligro de transferir los problemas de un sector a otro". (53)

Las prioridades que hoy fija, probablemente, con muy buena intención, la Comisión de Eficiencia Administrativa para la actuación del Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa, se formulan sin tener esa necesaria visión de conjunto de que ya hablamos y sin relación alguna con las prioridades de la planificación socio-económica. De esta manera, no se logra la complementariedad entre planificación administrativa y socio-económica, pues nada nos garantiza que el estudio sobre la

Intendencia Militar del Ministerio de Seguridad Pública, realizado por el Departamento mencionado, era más beneficioso para el desarrollo de Costa Rica que un hipotético estudio de la Dirección de Estadística y Censos para facilitar la utilización de los datos estadísticos. Con esto, no queremos hacer una crítica feroz a la labor del Departamento que ayer fuera la Sección de Organización y Métodos dependiente de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda, cuya labor es encomiable desde el punto de vista micro-administrativo, sino puntualizar la urgencia de un cambio de enfoque con el consiguiente beneficio para la planificación administrativa.

6. LOS RECURSOS HUMANOS Y LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA

Una de las características de los países que, como el nuestro, luchan por salir del subdesarrollo, es la falta de recursos humanos capacitados para las tareas que este esfuerzo demanda; y en el caso de la planificación administrativa no se da la excepción. Nos ha parecido interesante examinar lo que en este sentido se está realizando en nuestro país.

Dos instituciones están realizando labor en el campo de la formación y capacitación de los recursos humanos para la planificación administrativa. El ICAP, Instituto Centroamericano de Administración Pública, y la Universidad de Costa Rica, por medio de su Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. El primero, se ha dedicado desde su creación en 1954 mediante una de sus actividades al adiestramiento de funcionarios en servicio, y para el 23 de mayo de 1968, lo ha hecho en un total de 488 funcionarios costarricenses, con énfasis en los niveles intermedios. (54) Además de esta labor, la Universidad de Costa Rica por medio de la Sección de Administración Pública, ha contado con la valiosa participación de los expertos del ICAP, los cuales han impartido una cátedra colegiada en el Curso de Formación Administrativa del Servidor Público, el cual es un curso de adiestramiento en servicio. (55)

Nuestro interés en este aparte no es el referirnos a la preparación de funcionarios de nivel intermedio, cuya referencia hemos hecho, sino a la formación, administrativa de nivel superior para el sector público, labor desempeñada por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales mediante su Sección de Administración Pública. (56)

La enseñanza de la Administración Pública en nuestra Universidad deja mucho que desear. Un solo dato nos demuestra gráficamente su

situación; desde 1956, año en que por una reforma académica surgió a la vida la mencionada sección, hasta 1969, o sea en 13 años, sólo dos graduados han salido de la misma.

La gravedad de este dato nos hace pensar en la urgencia de fortalecer a dicha sección. Una serie de factores han influido para provocar esta situación deficiente en cuanto a la preparación de administradores públicos de alto nivel, los cuales, por no ser el objeto de esta tesis, no pasamos a examinar. (57) Pero no podíamos terminar este capítulo sin hacer una referencia a lo que existe y lo que se ha hecho en nuestro país para la planificación de la administración pública. Sólo con la preparación de los recursos humanos necesarios para realizar la modernización administrativa podremos hablar válidamente de planificación administrativa; sin ella, ésta sólo existirá en la teoría como ha sucedido hasta el presente en Costa Rica.

CAPITULO V

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANIFICACION

1. Unidad Estatal y Orden Jurídico
2. Unidad Estatal y Constitución
3. Planificación y Unidad Estatal
4. Planificación y Constitución
5. Historia de la Planificación en Costa Rica
6. Planificación y Ordenamiento Jurídico
7. Planificación y Legalidad
8. Carácter Jurídico del Diagnóstico y del Pronóstico
9. Defensas del Particular Frente al Plan
10. Amplitud de la Ley del Plan

Hemos decidido separar lo jurídico de lo administrativo hasta el momento con una finalidad de simplificación metodológica, pues aunque derecho y administración son interdependientes y complementarios no deben confundirse, ya que son realidades diferentes regidas por principios diferentes. Sin embargo al referirnos de seguido a los aspectos jurídicos de la planificación, lo haremos enmarcando su normatividad en la planificación desde un punto de vista administrativo, como objeto de regulación. Con esto lo que queremos decir es que la planificación como técnica administrativa, al incorporarse en la actividad estatal y por ende en el todo social, es normada o regulada por el derecho. De aquí que planificación y derecho sean aspectos interdependientes de la acción estatal, y que para su cabal comprensión nos propongamos hacer referencia a los aspectos administrativos antes vistos, cuando tratemos de la forma en que la planificación debe ser normada por el derecho.

1. UNIDAD ESTATAL Y ORDEN JURIDICO

El Estado es una organización por medio de la cual el hombre persigue la realización de una serie de objetivos más o menos compartidos por la comunidad. Por esta razón el Estado al dirigir su esfuerzo hacia la obtención de fines es acción. Siguiendo a Heller, Martín-Retortillo nos dice: "Constatar, admitir y reconocer la consideración del Estado como unidad permanente de acción en toda la ordenación social de un determinado territorio, constituye un principio que actualmente presenta, casi, el valor de un verdadero axioma". (58)

Es importante esta concepción del Estado, porque es una concepción basada en la realidad. Según ella, el Estado no es un ente abstracto e irreal, sino una organización política que actúa dentro de un marco de normas y a través de su administración persiguiendo la cooperación social, mediante la cual se tratan de alcanzar ciertos fines mayoritariamente compartidos.

De aquí tenemos que Estado y Derecho suponen una vinculación real, pues existe una mutua dependencia entre ambos. "Hay que concebir al Derecho como la condición necesaria del Estado actual, asimismo, al Estado como la necesaria condición del Derecho del presente. Sin el carácter de creador de poder que el derecho entraña no existe ni validez jurídica normativa ni poder estatal; pero sin el carácter de creador de derecho que tiene el poder del Estado no existe positividad jurídica ni Estado. La relación entre el Estado y el Derecho no consiste ni en una unidad indiferenciada ni en una irreductible oposición. Por el contrario,

esa relación debe ser estimada como una relación dialéctica” (59)

En un todo de acuerdo con Heller, vemos no sólo la presencia de una relación dialéctica entre Estado y Derecho, sino el origen del poder estatal y de juridicidad que surgen de dicha relación. El Estado moderno de acuerdo con esto, es un Estado de Derecho, lo cual es sumamente importante, pues de allí el que haya que observar su actividad desde el ángulo de lo jurídico. Toda la actividad estatal estará enmarcada por moldes jurídicos, los cuales, requieren y poseen un orden jerárquico para garantizar la unidad estatal. Es decir que la actividad del Estado será una actividad racional y consciente, en cuanto sea unitaria y en cuanto dependa para ello de una unidad de decisión. Para lograr esta unidad de decisión y acción, se requiere entonces de un ordenamiento jurídico unitario. “La idea de un sistema jurídico positivo unitario sólo pudo aparecer en cuanto los intereses sociales reclamaron una ordenación planificada y previsible de la cooperación en todo el territorio e hicieron posible aquel sistema gracias a la organización burocrática”. (60) Así, podemos afirmar que la unidad estatal indispensable para el desarrollo de las comunidades, depende de un ordenamiento jurídico unitario y éste, depende a su vez de la existencia de una organización burocrática y por ende de una administración pública eficazmente organizada.

Partiendo de la premisa de la existencia del Estado como organización regulada jurídicamente, nos interesa ver en primer término cómo es que se da en la vida de dicho Estado la unidad del ordenamiento jurídico.

2. UNIDAD ESTATAL Y CONSTITUCION

La unidad estatal depende según ya lo mencionamos, al menos desde el punto de vista jurídico, de la existencia de un sistema jurídico unitario. Porque sin un plan jurídico unitario que enmarque en forma coherente la actividad estatal, dicha actividad lejos de ser unitaria, o sea, lejos de ser una actividad basada en la cooperación social de todos los que forman la comunidad, sería una actividad desordenada y hasta contradictoria, o sea una actividad que podría anularse recíprocamente. “La unidad de la organización estatal viene condicionada por la estructura sistemática de su ordenación tanto real como normativa. Si, en último extremo, todos los habitantes del territorio deben estar sometidos mediata o inmediatamente a la unidad fundamental de la decisión central y todos deben también contribuir a la unidad de la acción central, es necesario que la organización total tenga un plan unitario, una Constitución normativa”. (61)

Por esto, la Constitución normativa, como conjunto de normas de rango supremo en la jerarquía positiva de las mismas es una garantía de la racionalidad estatal. Es precisamente en la Constitución en donde se establecen las normas básicas del Estado como organización unitaria, lo cual, unido al carácter subordinado que guardan las normas de menor jerarquía con las constitucionales, garantiza la unidad normativa del sistema. Esta unidad normativa propicia necesariamente, como uno de sus efectos más importantes, el que la organización estatal sea una organización con unidad de decisión y acción. Sólo contando con un plan normativo unitario podemos concebir a la organización estatal procediendo en su actuar en forma también unitaria.

Si destacamos la importancia del orden jurídico y de la Constitución para el logro de la unidad estatal, es porque si el Estado es una organización, sólo mediante el mantenimiento de su carácter unitario es que conserva su racionalidad. Toda organización, para actuar en forma eficiente requiere poseer unidad de decisión y de acción, pues mediante dicha unidad, los esfuerzos individuales organizados vienen a dar un resultado mayor del que daría su simple suma, sin estar organizados.

3. PLANIFICACION Y UNIDAD ESTATAL

Partiendo del hecho real de que el Estado es una organización, y de que será más eficiente en cuanto pueda contar con una decisión y acción unitarias, la planificación viene a ser un instrumento de la unidad estatal. O sea que partiendo desde la Teoría del Estado y de la concepción helleriana del Estado llegamos en un análisis lógico, a postular a la planificación como un instrumento jurídico de la unidad del Estado. Esto es cierto porque si el Estado organizado y delimitado por el derecho es acción, esa acción no sólo permite, sino que requiere ser planificada, pero dicha planificación debe ser una planificación normada por el derecho.

Martín-Retortillo hace una observación interesante al respecto al decir que “. . . puede afirmarse que consolidadas en la ciencia económica las fórmulas planificadoras, ha sido sólo en una fase posterior cuando el mundo del derecho y la técnica administrativa han ido dando respuesta sistemática y conjunta a los problemas que su utilización presentaba”. (62) Entre nosotros la anterior observación es cierta, sólo que en cuanto al “mundo del derecho”, su respuesta frente a la planificación como realidad no se ha manifestado todavía. Es hipótesis de este trabajo el que la mayor utilización de la planificación en el sector público, que es lo

que nos interesa fundamentalmente, dependerá en forma directamente proporcional del mayor o menor tratamiento jurídico que se le dé por lo que no obstante la forma poco sistemática en que el tema ha sido tratado en la doctrina, trataremos de formular algunas consideraciones de la planificación enfocándola desde el ángulo jurídico.

4. PLANIFICACION Y CONSTITUCION

Partiendo de la conclusión anterior, si la planificación es un instrumento para la eficacia del Estado, pues hace más racionales y unitarias sus decisiones y actuaciones, puede afirmarse que ella es innamamente al Estado, o sea que es una potestad implícita en el Estado, porque él mismo no sólo está autorizado, sino que está obligado a organizarse y actuar en la forma más consciente para la realización de sus cometidos. "En nuestro concepto, y a menos que se piense en una muy profunda reformulación de la estructura del Estado, la planificación es viable en cualquier sistema constitucional sin necesidad de reforma alguna del mismo" (63) lo cual implica que la planificación no requiere estar expresamente autorizada por la Constitución. Esta afirmación general merece ser cualificada haciendo una distinción entre la actividad estatal referida al sector público, y la referente al sector privado, todo ello desde luego en relación con la Constitución, porque, al decir de Martín-Retortillo "... el estudio de las fórmulas constitucionales constituye a este respecto el primero de los cometidos que es preciso abordar al llevar a cabo un análisis jurídico del tema, máxime si, de acuerdo con la concepción que es común, consideramos el orden constitucional como el que determina la superior ordenación del Estado: fundamento y apoyo, a su vez, de todo el ordenamiento jurídico". (64)

En cuanto se refiere al sector público, la planificación no presenta ninguna oposición jurídica en su utilización, pues está incluida dentro de la potestad de auto-organización que tiene el Estado. Si el Estado es una organización formada para la realización de fines públicos mediante la cooperación social, es lógico suponer que está autorizado para utilizar los sistemas o métodos administrativos que le aseguren la mayor eficiencia en el cumplimiento de sus deberes para con la comunidad. Con mayor razón, el Poder Ejecutivo, en cuanto tiene como deber llevar a la práctica con eficiencia las políticas estatales (coordinando su labor con los entes descentralizados), debe capacitar a sus órganos para el cumplimiento adecuado de dicha finalidad, y nada mejor para esto, desde el punto de

vista administrativo, que la utilización de la planificación como técnica que racionaliza la actividad estatal. (65)

La aplicación de la planificación en el sector privado a diferencia de su utilización en el sector público, choca, desde el punto de vista jurídico, con una serie de conceptos que todavía hoy día guardan cierta carga de emotividad debido al antagonismo que se da entre la tendencia liberal y la del Estado-benefactor.

Ya hicimos referencia a la diferencia entre planificación indicativa e imperativa, y postulamos la aplicación de la primera para el sector privado y de la segunda para el sector público. (66)

Enmarcándonos dentro de la planificación indicativa, requerirá su aplicación al sector privado de la expresa autorización constitucional?

"El supuesto de las relaciones entre Estado e individuo es ahora el opuesto al del Estado liberal clásico: El Estado no sólo puede sino que debe intervenir para procurar su felicidad al individuo, quien no es capaz para lograrlo por sí mismo". (67) Este supuesto cambio en lo que debe ser la función del Estado, se debe a un cambio de mentalidad que ha sido uno de los factores principales en el proceso de crecimiento vertiginoso que ha experimentado la administración pública y el Estado en general en los últimos tiempos. "Durante este siglo particularmente, la opinión pública ha cambiado en lo que respecta al papel 'apropiado' del gobierno... y la opinión sobre dicho papel en la economía privada se ha movido de una fuerte oposición, a una aceptación generalizada". (68)

Este cambio es lo que ha originado limitaciones constitucionales a los derechos de propiedad, y una serie de leyes que tienden al control de las fuerzas privadas de la economía, cuando éstas amenazan el funcionamiento del mismo sistema de mercado. Esta intervención del Estado se justifica, porque aunque limita la libertad irrestricta, de hecho no la limita más de lo que puede hacerlo cualquier grupo monopolístico pero con una diferencia. "La diferencia de que en el primer caso, tales limitaciones se justifican por los fines sociales y extraeconómicos que están en la base de la acción misma del Estado, mientras que la presión ejercitada de hechos por el sector privado, tiene como fin único y exclusivo la salvaguardia de unas singulares posiciones de privilegio". (69) Es por estas razones que han motivado ese cambio de mentalidad, por lo que surgieron en la Constitución de Costa Rica artículos como el 45 que permite la realización de una reforma agraria al restringir el derecho de propiedad por motivos de interés público, y como el 50 que autoriza la utilización de la planificación indicativa en el sector privado, al decir: "Artículo 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país,

organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza". Pero cabe afirmar que aún en el caso de que la Constitución Política no contuviera un artículo como el citado, el Estado, también en forma implícita estaría autorizado para utilizar la planificación indicativa en el sector privado, pues su finalidad última, que es el bienestar de la comunidad lo autorizaría para hacerlo, estimulando cierta autolimitación de la libertad de individuos que se acogerían al plan del Estado por la atracción de incentivos, y que por ese carácter individual de la decisión no implicaría violación de las libertades garantizadas por la Constitución.

Sería, haciendo un parangón, similar al caso de un Estado que se vincula a tratados internacionales que aunque le ocasionan una auto-limitación de su soberanía, dicha auto-limitación no sólo es voluntaria, sino que redundará probablemente en una mejor utilización de la misma soberanía, en cuanto ésta debe entenderse como un concepto relativo y no absoluto.

5. HISTORIA DE LA PLANIFICACION EN COSTA RICA

Una vez examinada la validez jurídica de la planificación desde el punto de vista constitucional, y antes de analizar la naturaleza jurídica del plan y nuestro ordenamiento jurídico, en lo referente, creemos oportuno hacer un repaso histórico de los motivos que originaron la creación de la Ley de Planificación N° 3087 del 31 de enero de 1963.

La necesidad de contar con un instrumento racionalizador de la actividad estatal empezó a ser sentida por algunas personas en la década de los años cincuentas, y fue así como se empezó a hablar entre nosotros de la planificación. Todavía en esa época, y con mayor razón en los años cuarentas, el término planificación se entendía "... como referencia al control centralizado de la economía, según se practica en la Unión Soviética". (70) Esta connotación equívoca del término planificación fue combatida por la doctrina, y siguiendo esta corriente aparecieron entre nosotros ensayos de varios costarricenses que trataban de limpiar dicho concepto de la contaminación sovietizante que para muchos poseía. (71)

Durante este período y por varios años, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica elaboró el diagnóstico que sirvió de base para que la Oficina de Planificación iniciara su labor.

En esta época se dio una cierta exaltación de los méritos de la planificación y de los logros que se alcanzarían con los llamados planes de

desarrollo, pero en Costa Rica aparte de ciertos hechos aislados como la creación del Instituto de Investigaciones Económicas en 1955, y la creación de oficinas de planificación en el Ministerio de Obras Públicas y en el de Agricultura (1955 y 1957) y el nacimiento de la planificación urbana en el INVU durante estos años, no se dio una política estatal de fomento a la planificación en escala nacional.

Con este ambiente de excesivo optimismo, en el que la planificación llegó a ser en las mentes de muchos la panacea que por sí sola iba a mejorar los niveles de vida se llegó, al aceptar el programa de la Alianza para el Progreso en la Carta de Punta del Este en 1961 a afirmar que: "Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social compatibles con los principios, objetivos y requisitos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deberán formular programas de desarrollo a largo plazo, de ser posible dentro de los dieciocho meses venideros". (72)

De dicha declaración se ha llegado a decir que "la aceptación de la planificación económica como un medio de acelerar el desarrollo se hizo, en primer lugar en forma festinada y en medio de una gran confusión, y, en segundo lugar, tanto los políticos como los capitanes de industria esperaban que actuara como sustituto perfecto de las reformas estructurales, especialmente de la agraria y la fiscal". (73) Aunque la presente observación no es cierta en su totalidad, pues se tenía la intención de poner en marcha la planificación en nuestros países a la par de reformas estructurales, no puede negarse hoy, casi una década después, que la Carta de Punta del Este fue un documento excesivamente optimista en cuanto a la implantación de los planes de desarrollo y de la planificación en general, y que las afirmaciones antes transcritas tienen algo de verdad.

La Alianza para el Progreso fue un programa bien intencionado, cuyas posibles fallas no es del caso comentar en este trabajo, pero aunque la actividad planificadora del mismo fue asesorada por organismos como CEPAL, ILPES, OEA, CIAP y BID (74), dicho asesoramiento fue insuficiente dada la carencia total que había en algunos países de recursos humanos para la planificación.

En Costa Rica, la Declaración de Punta del Este sirvió como acicate, en unión de los ensayos a que hicimos referencia anteriormente, para que en 1962 fuera presentado por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa, un proyecto, presentado por el economista y entonces

ministro, Raúl Hess Estrada, se dice lo siguiente: "Todo lo anterior lleva entonces a reconocer, sin mucho esfuerzo, que el país no puede seguir permitiendo que de recursos escasos y por ello preciosos como los ahorros, las divisas y los fondos públicos se haga un uso desordenado y empírico... Tampoco es posible mirar pasivamente las duplicaciones de funciones que tienen lugar entre varias dependencias del Poder Ejecutivo o entre éstas y las instituciones autónomas o semi-autónomas... Se requiere un organismo coordinador que ponga a cada dependencia e institución a jugar el papel que le corresponde dentro de un programa nacional de desarrollo, y que haga nacer el orden donde ahora hay casi un caos administrativo". (75) Esta cita de la exposición de motivos nos indica con entera claridad los fines que perseguía la Ley de Planificación.

El dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Varios se pronunció a favor de la ley, señalando el acierto que la misma tenía al estar acorde con el medio costarricense "conteniendo apenas un mínimo de organización eficiente" (76) lo cual no constituía de ninguna manera un ente desproporcionado a las necesidades y posibilidades de Costa Rica, que posteriormente podría aumentarse. Dicho dictamen presenta una clara comprensión de lo que se pretendía con la Oficina de Planificación, como nos lo revela el siguiente párrafo: "Creemos que se está en presencia de una ley importantísima para la supervivencia del régimen democrático de Costa Rica. Con ella se están dando los instrumentos para un adecuado desarrollo económico-social que, por consecuencia dará mayor bienestar común y hará imposible la amenaza de regímenes totalitarios". (77) O sea que en este dictamen se esboza la misma idea que sosteníamos de la planificación como instrumento de la unidad estatal.

Con base en este dictamen, la Asamblea Legislativa sin discusión significativa en cuanto al fondo del asunto, y sin hacerse problema de la constitucionalidad de la planificación, aprobó el proyecto presentado por el Ejecutivo con sólo un voto en contra. De esta manera nuestro país contaba con una Ley de Planificación que en teoría vendría a permitirle lograr una unidad de lo que en ese momento aparecía como un "caos", y daría un máximo aprovechamiento de los escasos recursos con que se contaba.

6. PLANIFICACION Y ORDENAMIENTO JURIDICO

El análisis jurídico de la planificación se dificulta en grado sumo al

pasar de la Constitución a las categorías jurídicas inferiores. Al respecto dice Gordillo: "Toda la elucubración teórica sobre la planificación, sus características y problemas, se oscurece cuando toca enfrentarla con la realidad del Estado estructurado jurídicamente. La problemática concreta y práctica de qué papel juegan los instrumentos jurídicos clásicos-constitución, ley, decreto, acto administrativo, reglamento, contrato, licitación pública —y los órganos tradicionales del Estado— los tres poderes, el Tribunal de Cuentas de la Nación, etc.— frecuentemente crea situaciones aparentemente insolubles por el distanciamiento mental existente entre el derecho administrativo y constitucional y el proceso socio-económico de la planificación. Sin embargo, se trata de problemas perfectamente encarables y manejables: lo único que falta es la meditación sistemática sobre las relaciones entre los instrumentos jurídicos con que el Estado puede operar, y los aspectos y etapas de la planificación. A su vez, el primer paso que se debe cumplir en ese proceso de análisis, es establecer cuál es jurídicamente el contenido y alcance del plan". (78) Esta larga cita tiene la virtud de darnos luz sobre el planteamiento jurídico de la planificación. La dificultad con que se tiene que enfrentar el estudioso del derecho, no es tanto el que el tema sea en extremo complejo sino la ausencia casi total de sistematización jurídica que se ha dado en la doctrina con la cual enmarcar claramente el problema en estudio. Al llegar a esta etapa se ve la utilidad de destacar la interdependencia y complementariedad de los enfoques jurídico y administrativo en la planificación. Al haber realizado ya el examen administrativo del problema, el análisis jurídico parece poderse realizar partiendo de una base más firme. Ya que como Gordillo lo dice, parte del problema es de distanciamiento mental entre la planificación y el derecho.

La relación de la planificación con la constitución ya fue analizada, y precisamente la hicimos tratando de romper dicho distanciamiento. Fue así como relacionamos la unidad estatal que la Constitución en su carácter normativo trata de alcanzar, y la planificación como instrumento "jurídico" (al ser objeto de derecho) para mantener y perfeccionar dicha unidad en cuanto es decisión y acción. Y es que no podemos analizar al Estado desde un punto de vista estático, sino que debemos observarlo en su dinamismo.

"Toda organización humana perdura en cuanto constantemente renace" (79) ha dicho Heller, y la planificación es un instrumento para que el Estado perdure. Ahora bien, cómo enfocar jurídicamente la actividad planificadora en los niveles inferiores a la Constitución? La respuesta a esta pregunta amerita una referencia breve al papel que el

derecho debe cumplir en el desarrollo. Como instrumento de orden, todo sistema jurídico sólo puede llenar eficientemente su cometido si refleja en una forma adecuada los progresos tecnológicos, los cambios y las formaciones nuevas de la estructura social. (80) Es decir que el derecho debe no sólo adecuarse al cambio, sino que debe adaptarse a los nuevos métodos y realidades que surgen de las innovaciones de la tecnología. Así, el derecho, lejos de ser un obstáculo al cambio pasa a ser un factor de desarrollo, e inclusive puede tomar un papel de dinamizador de este desarrollo.

Si entendemos que éste es el papel adecuado del derecho, y sobre todo de lo jurídico en un país en vías de desarrollo, tenemos como consecuencia lógica que afirmar la normatividad del plan como acto singular, y de la planificación como proceso y actividad estatal.

Creemos que la observación hecha por Gordillo es atinada, y por ello vamos a tratar de establecer cuál es jurídicamente el contenido y el alcance del plan.

Sin embargo, parece conveniente hacer una breve descripción de lo que es un plan de manera previa a su examen jurídico concreto. No obstante que en el capítulo III de este trabajo hicimos un examen de las cualidades de un buen plan, de sus principios, de la relación de sus plazos y del proceso de la planificación, a lo cual nos remitimos en un todo como base para el tratamiento jurídico del tema, no está demás tratar de dar una imagen de lo que es el plan en sí mismo en sus líneas generales.

Al hablar del proceso de la planificación, nos referimos a que el plan empieza por un diagnóstico referente a un a un sector de la economía. Hay una gran variedad de sectores a los cuales el plan puede referirse, y aunque las características del plan se mantienen, habrá grandes variaciones según los programas que incluya el plan global. Estas variaciones van desde las diferentes características de la planificación cuando está dirigida al sector privado, en forma indicativa y en base a incentivos dirigidos a los particulares, hasta la dirigida al sector público de modo imperativo. La distinción sector público-sector privado tiene una gran importancia desde el punto de vista jurídico, porque las normas imperativas del sector público, o sea normas que obligan a las diferentes instituciones a la realización de las políticas generales del plan, no pueden aplicarse al sector privado, en el cual, al decir de Laubadere, se requiere de una mayor "imaginación", no sólo por el carácter indicativo de las normas, las cuales tratan de atraer, por ejemplo, al industrial o agricultor a que se acoja voluntariamente al plan por medio de incentivos, sino porque la noción misma de ejecución es más relativa y variable y los objetivos menos

definidos en este sector, a la par de una gran complejidad por la variedad y diversidad de las actividades privadas. (81)

A modo de ilustración, se nota una diferencia bastante pronunciada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica, entre el Programa de Inversiones Públicas 1965-1968 y el Programa Agropecuario o de la industria Manufacturera para esos mismos años.

El Programa de Inversiones Públicas comienza con un diagnóstico de la inversión y llega a fijar prioridades según los sectores, por ejemplo: educación, salud, vivienda, energía, transportes, otros. En el sector transportes, se tienen varios proyectos, pero todos ellos de realización imperativa, por ejemplo el Plan Vial que se propone en su primera etapa la construcción y mejoramiento de 575 Kms. de carreteras nacionales y regionales y el mantenimiento de 2000 Kms., con todo el detalle referente a éste. (82) Así, respecto al sector público, la planificación desde el punto de vista jurídico no presenta grandes problemas, pues los órganos del Estado ejecutan el plan en forma obligatoria y éste se va aprobando todos los años a través del presupuesto. Aunque sea un plan con programas tan disímiles como los de operación y funcionamiento y los de inversiones públicas, y dentro de éstos de proyectos referentes a salud o urbanización, el plan se realizará por medio de entes públicos en forma obligatoria y con un sistema de controles y evaluación respecto a su ejecución.

Diferente es el caso de un plan dirigido al sector privado, por ejemplo el Programa Agropecuario, en el cual se realiza también el diagnóstico y el pronóstico, se fijan los objetivos y con base en ellos se estructura el programa, pero con una diferencia fundamental; al referirse al sector privado, el programa utilizará la planificación indicativa y sus objetivos son mucho más generales e imprecisos, tales como: incrementar y diversificar las exportaciones, proporcionar materia prima para la industria, etc., para los cuales debe recurrirse a medidas de política fiscal y monetaria, tales como mayores facilidades de crédito a los agricultores que diversifiquen sus cultivos, menores impuestos, etc., además que, por regla general, no se expresará a través del presupuesto.

Así, la planificación diferirá desde el punto de vista jurídico, según se dirija al sector público o al sector privado, reflejándose en el derecho, como estructura normativa, la mayor complejidad de los planes dirigidos a este último sector.

Laubadere afirma respecto al contenido del plan que: "En realidad, hay que admitir que si se reconoce a las recomendaciones del plan un carácter jurídico y no solamente moral o político, esto implica que se trata de una categoría de actos jurídicos nueva y que el plan es un acto jurídico de un tipo nuevo". (83)

Laubadere en este sentido sigue diciendo que al referirse a un tipo de acto nuevo, no quiere refugiarse en el fácil recurso de decir que es un acto sui generis, pero que ante la importancia de una institución como el plan, debe hacerse una reconsideración de las clasificaciones habituales de actos jurídicos, reconsideración que esta institución justifica. Sin embargo, no cree Laubadere que el carácter particular del plan implique a priori el que deba asignarse un lugar en el mundo del derecho, sino que es posible y probable que "la técnica de la planificación conduzca a una adaptación de la teoría de los actos jurídicos de la administración". (84); lo cual, lejos de ser condenable, puede significar un enriquecimiento de dicha teoría. De esta manera Laubadere está planteando una posición muy lógica, viendo al derecho como el instrumento flexible que es. Si la adopción del plan es un acto del Estado que tiene una enorme transcendencia jurídica y no encaja en alguna de las categorías jurídicas existentes, el nuevo fenómeno merece ser estudiado no forzándolo a que calce en una categoría jurídica existente, sino flexibilizando éstas, y adaptándolas a un nuevo método de actuación del Estado. Por esta razón, la posición de Gordillo no parece enfocar en forma adecuada el problema al decir que, "en suma el plan no tiene ninguna juridicidad específica, propia sólo de él, ni constituye en consecuencia categoría jurídica alguna que quepa agregar a las ya existentes". (85)

Gordillo niega la posibilidad que sí acepta Laubadere de nuevas formas jurídicas en la planificación. Tal podría ser el caso de las llamadas

normas de referencia, que son las normas a las cuales el particular puede acogerse sin que deba hacerlo en forma obligatoria, pero que en el caso de que lo haga, su acto vinculatorio pone a funcionar a la norma produciendo efectos jurídicos beneficiosos en general para el particular, y obligantes o vinculantes para el Estado. (86) Precisamente hablando de las normas de referencia Laubadere afirma que: "Si se admite que sea bajo este último título que el plan aparezca como jurídico, es de preveer que podrá ser difícil clasificarlo entre las categorías ya reconocidas de actos jurídicos y que se deba tal vez imaginar una nueva categoría para encasillarlo". (87)

Al plantear posteriormente en este capítulo la posibilidad de la invalidez del plan o de algunas de sus disposiciones por estar basadas en presupuestos técnicos (diagnóstico y pronóstico) errados, no estamos sugiriendo la invalidez de un acto legislativo por ausencia de presupuestos, examinándolo en su aspecto técnico, porque en nuestra opinión el plan no puede ser encasillado en la categoría jurídica tradicional denominada ley. Ya hicimos referencia a la opinión de Laubadere al respecto, y hurgando un poco más en él, llegamos a la conclusión de que el plan no debe ni puede tener el mismo valor de las leyes ordinarias. Si observamos algunas de sus características más relevantes, su limitación en el tiempo en cuanto norma jurídica sujeta a plazo, la necesidad de que tenga un cierto grado de flexibilidad de que carece la ley normal la que precisamente se distingue por su rigidez, y la necesidad de que los particulares e incluso los entes descentralizados puedan impugnar las disposiciones del plan basadas en presupuestos técnicos o de hecho equivocados, llegamos a la conclusión de que el plan debe ser considerado como una categoría jurídica nueva y distinta de la ley. Lo jurídico debe respetar la naturaleza técnica del objeto de su regulación, y la planificación en cuanto es un instrumento técnico cuyo objetivo es, al menos en los países subdesarrollados como el nuestro, la consecución de cambios y el logro de un mayor dinamismo del desarrollo social y económico, no puede calzar en el molde de la ley pues este se confeccionó para otros fines diversos del de la consecución del cambio, como son los de la seguridad y el orden.

Al analizar el plan, en cuanto instrumento unitario de la acción estatal, resalta en mayor grado el hecho de que lo jurídico es un producto de la realidad y que, como tal, las normas deben conceptuarse como producto de esta realidad, y ser congruentes con ella. Por esta razón, no se debe tratar de encasillar objetos de regulación nuevos, en este caso, la técnica de la planificación, en moldes jurídicos tradicionales, pues el resultado a obtener podrá ser en muchos casos el de encasillar la realidad en moldes o marcos jurídicos que le quedan estrechos.

Así, el plan será una categoría jurídica nueva, el cual será llevado a la práctica por los órganos del Estado mediante los diversos tipos de actividad pública.

7. PLANIFICACION Y LEGALIDAD

La planificación va a ser, según la hemos planteado, el medio de acción del Estado. Desde este punto de vista y no obstante el contenido diverso del plan, si éste va a servir de guía a la actividad estatal, o sea, si éste va a fijar límites a la acción del Estado y si va a afectar derechos de los particulares, requiere de aprobación legislativa. Con esto no nos estamos contradiciendo al decir que el plan es un acto jurídico diferente de la ley, sino que estamos acogiendo la posición comentada por Gordillo y adoptada en Francia en el cuarto plan francés, en el sentido de que el órgano legislativo, al aprobar el plan, no lo aprueba como ley, sino que lo "aprueba como una estructura para los programas de inversión durante el período . . . y como el documento de guía para la expansión económica y el progreso social". (88) Así, Francia ha reconocido que el plan posee una naturaleza distinta que la ley, pero mantiene la aprobación legislativa del plan en cuanto guía de la acción del Estado, para darle no sólo el apoyo político, sino la aprobación del órgano más representativo del sentir de la comunidad.

Alberto Predieri manifiesta al respecto: "La orientación política de la planificación debe ser dada, en consecuencia, por la ley . . . En la planificación la ley es —necesario y unívocamente— acto (medio) a través del cual la orientación política puede efectuarse y expresarse". (89)

Gordillo se pronuncia en términos similares al decir "que no es necesario desde el punto de vista jurídico, que el plan sea aprobado por ley —siempre que haya existido la participación legislativa en cuanto a las grandes opciones que el plan comporta—, pero que sí es necesario que el plan sea traducido en leyes concretas en todos aquellos aspectos en que da lugar a obligaciones no sólo para la administración pública sino también para los particulares". (90)

De la exposición de ambos autores se ve con claridad que lo que debe ser objeto de aprobación legal son los lineamientos generales que van a guiar la actividad estatal (orientación política o grandes opciones), pues dichos lineamientos serán los que determinarán la dirección que el Estado como un todo unitario desea seguir. A modo de ejemplo podemos citar un caso hipotético de que el Estado decidiera dirigir sus esfuerzos hacia el

fortalecimiento de la actividad agrícola, dando una serie variada de incentivos a través de la política económica para atraer al sector privado. En el plan estatal, el fortalecimiento de dicha actividad sería la orientación básica de la acción del Estado, orientación que requiere de aprobación legal. Con esto se pretende no sólo darle racionalidad a la actividad estatal, sino darle juridicidad, de tal modo que los fines que el Estado persiga a corto plazo estén estipulados en la ley, satisfaciéndose así el principio de reserva de ley en cuanto a posibles efectos sobre los derechos de propiedad y libertad de los particulares. (91)

Esta exigencia de aprobación legal de los lineamientos generales del plan se realiza en cuanto al sector público a través del presupuesto, pues el presupuesto viene a ser el medio de ejecución del plan en cuanto a dicho sector, y debe desde luego ser promulgado a través de la ley. Así lo contempla la Ley de Planificación en su artículo 9, al encomendarle la preparación del presupuesto al Departamento de Planes Anuales. (92)

Diferente es el caso del Sector Privado entre nosotros, pues respecto al mismo no existe en la Ley de Planificación obligación de confeccionar un plan, sino que en el artículo 11 se establece que el Departamento mencionado después de preparar un estudio acerca del probable desenvolvimiento del sector privado de la economía nacional, elaborará "las recomendaciones de política económica necesarias para que el Estado, a través de sus diversos órganos, tome medidas aconsejables para que la iniciativa particular sea estimulada a alcanzar sus metas". Dichas recomendaciones según el artículo 12 de la citada ley, serán presentadas al Presidente de la República para que éste les dé el trámite que considere pertinente.

La no obligación de formular un plan en cuanto a los estímulos que el Estado ofrecerá a la iniciativa particular es una medida que simplifica la labor de la Oficina de Planificación. Cabría agregar que de acuerdo con la labor realizada por dicha Oficina en cuanto al sector privado, que ha sido casi inexistente, pareciera lógico dejar las disposiciones comentadas con su texto actual. Pero, si pensamos que la ley debe ser previsor, cabría recomendar una reforma a los artículos 11 y 12 en el sentido de que las recomendaciones que haga la Oficina sean elaboradas en forma de plan, el cual también, en cuanto a su orientación general, debería ser sometido a la Asamblea Legislativa para que ésta lo apruebe o impruebe. De no hacerse una modificación en este sentido, a la par de la falta de sistematización que la regulación actual prohija al no exigir un plan unitario y coordinado respecto al sector privado, se mantiene la posibilidad que existe actualmente de que el Presidente recomiende medidas de política económica aisladas,

contradictorias y hasta perjudiciales para el desarrollo armonioso del sector privado, sin que, en cuanto a la orientación política general que las inspira, pueda mediar la intervención de la Asamblea Legislativa.

8. CARACTER JURIDICO DEL DIAGNOSTICO Y DEL PRONOSTICO

Al examinar los distintos elementos que contiene el plan, encontramos que el mismo incluye, como lo mencionamos al hablar del proceso de la planificación un diagnóstico, o sea un estudio sobre la realidad económico-social o administrativa de un determinado campo de interés, y además un pronóstico, el cual trata de predecir la situación futura de ese campo de interés de mantenerse las tendencias observadas. Es con los datos obtenidos del pronóstico y del diagnóstico que se fijan las metas del plan y que éste es formulado en su totalidad.

La duda que surge al examinar el plan es el carácter jurídico que tienen tanto el pronóstico como el diagnóstico.

Laubadere se refiere a este punto así: "Numerosas y amplias partes del plan no tienen claramente ninguna relevancia jurídica; son aquellas que contienen puros análisis de situaciones, y datos económicos; su meta es en realidad explicar y justificar las posiciones tomadas; se puede decir que corresponden a lo que para un texto de ley es la exposición de motivos..." (93)

Gordillo cuestiona esta opinión de Laubadere pues además de la importancia que las indicadas partes tienen para la interpretación del plan, si se les considera en forma similar a una exposición de motivos, tienen el carácter de presupuestos de hecho del plan. "Es que, en definitiva, tales enunciados son los presupuestos de hecho de las decisiones que el plan comporta, con lo cual tienen además un valor fundamental: de resultar falsos los presupuestos de hecho, el acto dictado en su consecuencia se tornaría jurídicamente arbitrario o falto de 'causa', es decir inválido". (94) En nuestro criterio y en base a lo expuesto en el sentido de que el plan no es una ley, sino una categoría jurídica nueva, la opinión de Gordillo es más acertada, pues tanto el diagnóstico como el pronóstico son la base real a partir de la cual se formula el plan, y teniendo este carácter puede derivarse de su falsedad o error la nulidad de las disposiciones del plan que se fundamenten en dichas apreciaciones incorrectas de la realidad, o sea que, el darles el carácter de presupuestos de hecho, permite no sólo considerar al diagnóstico y al pronóstico como partes del plan, sino que los posibles errores que en ellos se presenten serían motivo para invalidar las

disposiciones motivadas en dichos errores, con lo cual se le estaría dando al particular una defensa frente al plan, defensa de la cual carecería si se le niega al diagnóstico y pronóstico su juridicidad.

9. DEFENSAS DEL PARTICULAR FRENTE AL PLAN *

Además de los recursos en vía administrativa cuyo agotamiento por el particular es requisito de admisibilidad para ir a la vía jurisdiccional en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, N° 3667 del 12 de mayo de 1966, recursos que puede interponer el particular cuando la administración (en sentido lato) haya dictado un acto que le perjudica tanto en un derecho como en un interés legítimo, dicha ley contempla la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la administración por entidades de derecho público o que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo (art. 10 inciso 1 aparte b), y por administrados en los casos de disposiciones de carácter general que deban ser cumplidas por los mismos directamente y que les lesionen un interés legítimo (art. 10 inciso 2), sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción. Además, la misma ley permite la impugnación directa de los administrados tanto para la protección de derechos como de intereses legítimos contra actos concretos de la administración.

El plan, a partir de su aprobación por la Asamblea Legislativa está sujeto por razones de legalidad, de acuerdo con el art. 1º inciso 1 de esta ley, a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, tanto en las disposiciones generales como en los actos concretos que contenga, o que sean tomados en su ejecución por los diferentes órganos estatales que en el mismo participan. "La consecuencia de impugnación del plan --en todos sus aspectos: presupuesto de hecho, principios generales, normas generales, actos concretos-- puede de cualquier manera efectuarse, y generalmente se efectuará más bien en ocasión de producirse su aplicación". (95) Esto es lógico, pues la forma en que los particulares y aún la administración usualmente se percatan de la existencia de disposiciones que los perjudican es al ser aplicadas éstas, y no al ser aprobadas en forma un tanto impersonal. Desde luego que si el plan es aprobado en su orientación general por medio de ley, que puede ser ley aprobatoria del mismo ya elaborado, o ley conteniendo el plan, en ambos casos como guía de la acción del Estado en cuanto a sus políticas generales y no como aprobación obligatoria, el particular tendrá una protección más extensa

que si éste se diera por otro tipo de disposiciones. De aquí la necesidad de que se adicione la actual Ley de Planificación en sus artículos 11 y 12, para que como ya lo mencionamos, se estipule como obligación de la Oficina de Planificación la elaboración de un plan para el sector privado, el cual debe ser sometido en cuanto a su orientación general a la aprobación legislativa, orientación que una vez aprobada servirá como referencia y límite a los actos de aplicación y ejecución del plan, y de base por lo tanto para las impugnaciones de los particulares por violación de la orientación general aprobada.

10. AMPLITUD DE LA LEY DEL PLAN

Las ideas anteriores nos llevan necesariamente a considerar cuál debe ser la amplitud que tenga la ley del plan. El plan, en cuanto instrumento de acción estatal, debe ser expedito y no motivo de entramamiento de la labor del Estado. Al referirnos a las cualidades que debe poseer un buen plan (Cap. III, 5) mencionamos como una de ellas a la flexibilidad, queriendo con esto decir que el plan debe contar con mecanismos que permitan su adaptación a situaciones imprevisibles. Esta cualidad administrativa debe ser tomada en cuenta por el derecho, y consecuentemente debe dotarse al plan de un margen de modificación por medio de disposiciones que concretamente lo admitan o "pueda también consistir en el dictado de pautas tan sólo generales para la acción del gobierno", (96) sistema utilizado en Francia. De la alternativa que propone Gordillo la segunda solución es la que parece más adecuada, pues dá mayor flexibilidad a la ejecución del plan, sujetándolo al control de la orientación fijada por la ley del plan, orientación que puede ser más o menos detallada según el criterio del cuerpo legislativo. Es importante mencionar que esa flexibilidad es esencial para que el plan sea un instrumento dinámico, pero que sólo debe otorgarse al Poder Ejecutivo, para que éste, mediante su Oficina de Planificación detalle la ejecución tanto del plan dirigido al sector privado, como del presupuesto en cuanto plan del sector público, pues si se otorgara también en el caso del presupuesto a los entes descentralizados esto traería como consecuencia el que se desvirtúe la imperatividad del plan para el sector público. Para que la Asamblea Legislativa pueda controlar la ejecución del plan, además de establecer la obligatoriedad de un informe anual de la ejecución del plan ante la misma, ésta debiera, acogiendo la idea de Prediere, ejercer un control continuo de la actuación y ejecución del plan a través de una comisión especializada y dedicada

únicamente a esta labor, lo cual le permitiría "ejercer sus poderes con continuidad efectiva" en cuanto al desarrollo del plan y a su enmarcación dentro de los límites de orientación general establecidos por la Asamblea. (97) Esta comisión podría ser nombrada por la Asamblea Legislativa de acuerdo al Art. 121 inciso 23 de la Constitución, pues este artículo le permite nombrar de su seno todo tipo de comisiones, pero sería mejor institucionarla, incluyéndola en el capítulo VIII de la Ley de Planificación, dedicado al control. De esta forma trabajaría en coordinación con el Departamento de Control de la Oficina de Planificación, lográndose con ello dos ventajas, pues a la par de una mayor flexibilidad para la ejecución del plan, se estaría proveyendo al Poder Legislativo del instrumento por medio del cual éste se podrá mantener estrechamente vinculado al proceso de la planificación, mediante el control del cumplimiento del plan en cuanto a las pautas o políticas generales aprobadas por el órgano legislativo.

CAPITULO VI

LA LEY DE PLANIFICACION

- A.
 - 1. El Presupuesto por Programas
 - 2. Flexibilidad del Presupuesto
 - 3. Las Disposiciones Generales en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Un ejemplo de Rigidez Presupuestaria.
 - a) El Principio de Exclusividad del Presupuesto
 - b) La Flexibilidad del Presupuesto frente a las Disposiciones Generales.
 - 4. El Presupuesto Consolidado del Sector Público
- B. Vinculación de las Instituciones Autónomas al Proceso de la Planificación.
 - 1. Concepto Constitucional de Autonomía
 - 2. Situación Actual de la Autonomía Institucional
 - 3. La Reforma al Artículo 188 de la Constitución
 - 4. Planificación y Autonomía.

No obstante que ya hemos realizado una serie de comentarios al texto de la Ley de Planificación, y que en base a ellos hemos sugerido varias reformas (98), creemos indispensable tratar además dos aspectos de la misma en relación al sector público que deben ser objeto de modificaciones. Nos referimos a lo concerniente al presupuesto como plan de corto plazo y a la vinculación de las instituciones autónomas al proceso de la planificación.

A) 1. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El presupuesto es un plan de corto plazo. Es un conjunto armónico de programas, subprogramas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato. A diferencia del presupuesto tradicional, que verifica la honestidad de los funcionarios a través de la exactitud jurídica y contable del presupuesto, pero no su eficiencia, el presupuesto por programas trata de controlar no sólo la honestidad sino la eficiencia del gasto público, ya que "clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y suministra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos... Es una herramienta política en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas". (99)

El presupuesto por programas y actividades presenta una serie de ventajas, que Martner sintetiza de la siguiente manera:

"a) Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decidir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos.

b) El sistema de presupuestos-programas acumula sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes.

c) Al formular el presupuesto en forma descentralizada se crean las bases y la organización necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre.

d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello". (100)

De estas razones que hemos transcrito por la gran claridad con que expresan las ventajas del presupuesto por programas, podemos concluir, como lo hace el propio Martner, que el presupuesto por programas se interesa en lo que el gobierno hace, y no en lo que el gobierno compra. Lo cual implica todo un cambio de mentalidad, pues de allí que se pase de los controles de honestidad (lo que el gobierno compra) a los controles de eficiencia (lo que el gobierno hace).

Los beneficios que acarrea la adopción del presupuesto por programas han sido ampliamente reconocidos en Costa Rica. La Contraloría General de la República, en su memoria anual de 1966 decía: "En nuestro país, a pesar de los esfuerzos, lo cierto es que el presupuesto tradicional ha mantenido plena vigencia y la mayoría de las instituciones autónomas del Estado carecen de la moderna técnica presupuestaria que las dote de un mecanismo objetivo para decidir cómo deben distribuir los recursos públicos, evitando el derroche y el desperdicio en perjuicio del crecimiento armónico del desarrollo económico y social del país". (101)

Todavía en 1969, la Comisión que se integró para estudiar todo lo relativo al Gasto Público, el 23 de junio de este mismo año entregó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo un documento en el que se señalan las medidas que deben tomarse de inmediato para lograr un mejor uso de los recursos de presupuesto para 1970. Entre las distintas medidas que se proponen, las dos primeras son:

"1) Que los ante-proyectos sean presentados a la Asamblea dentro del sistema de presupuesto por programas, eliminándose la forma tradicional.

2. Que como parte de la Ley de Presupuesto, se indique que al finalizar el ejercicio, la liquidación del presupuesto sea acompañada con una evaluación de los resultados obtenidos en cada uno de los programas". (102) Con ello, en 1969 se reconoce una vez más la importancia del presupuesto por programas. Sería de desear que por fin se estableciera ese sistema que se viene tratando de adoptar desde 1963 con la Ley de Planificación. Sin embargo, se debe reconocer que la adopción de un sistema como el del presupuesto por programas no es una labor de uno o dos años, sino de más largo término, cuya duración dependerá de la

decisión y recursos que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo estén dispuestos a dedicar para tal fin, decisión y recursos que hasta el presente no se han concretado en Costa Rica. Con respecto a este punto "se discute la conveniencia de introducir el nuevo sistema antes de contar con las herramientas contables, de información y de ejecución adecuadas. Se considera, sin embargo, que la aplicación de la nueva técnica ha creado la necesidad de dichas herramientas y con ello la dinámica para conseguirlas, lo que no habría ocurrido si se hubiera postergado la adopción del presupuesto-programa hasta después de contar con dichos elementos". (103) Con lo que reafirmamos nuestra posición en el sentido de que lo que ha faltado para hacer funcionar el sistema ha sido la decisión seria de ponerlo en marcha.

De acuerdo a esta concepción del presupuesto por programas, éste tendrá propósitos múltiples, y deberá considerarse en estrecha interdependencia con el sistema económico, social y político de un país.

En Costa Rica, como ya lo expresamos, dicho sistema se adoptó nominalmente en la Ley de Planificación, pasando la confección del presupuesto de la Oficina de Presupuesto a la Oficina de Planificación, la cual absorbió la función que aquella realizaba por medio de su departamento de Planes Anuales. Sin embargo, desde su comienzo puede decirse que el sistema de presupuesto por programas nació defectuoso.

El artículo 9 de la Ley de Planificación dice: "El Departamento de Planes Anuales tendrá a su cargo la preparación anual de los proyectos de presupuesto bajo dos formas: a) a base de la clasificación funcional acostumbrada de los gastos y de las fuentes de ingreso tradicionales ('Presupuesto Fiscal'), y b) según los programas a desarrollar en el curso del año siguiente ('Presupuesto Económico')".

En primer lugar, cabe afirmar que el citado artículo 9 es técnicamente defectuoso pues habla de clasificación funcional cuando se refiere a la clasificación por objeto del gasto, ya que el llamado Presupuesto Fiscal no es más que la clasificación por objeto del gasto. (104) Pero aún más, el artículo también exige el "Presupuesto Económico". El verdadero nombre del presupuesto "según los programas a desarrollar", es el de "Presupuesto por programas y actividades" según es reconocido hoy día, por lo que el nombre de Presupuesto Económico debe desaparecer ya que podría inducir a error.

Además de estos errores de terminología, el artículo contiene un error de fondo, pues dice que el proyecto de presupuesto debe presentarse bajo dos formas, y se refiere a las ya mencionadas. Pero resulta que la primera forma no es más que una parte de la segunda. Ello es así por lo

siguiente: el presupuesto por programas y actividades contiene varios tipos de clasificación (clasificación institucional del sector público, clasificación de los gastos según el objeto, clasificación económica de los ingresos y de los gastos del sector público, clasificación de los gastos del sector público por funciones, clasificación sectorial del gasto público y clasificación de los gastos por programas, actividades y proyectos), y una de estas clasificaciones es la de los gastos según su objeto, también llamada presupuesto fiscal. Si esto es técnicamente así, como lo es, no hacía falta estipular que el proyecto de presupuesto tuviera dos formas diferentes, pues en realidad la segunda forma, o sea el presupuesto por programas ya contiene por definición a la primera, como un tipo de clasificación. Lo que probablemente sucedió fue que a la par del desconocimiento de la materia que hubo al redactar y aprobar el artículo 9 ya comentado, se creyó que el llamado presupuesto fiscal no estaba contenido en el presupuesto por programas y actividades, y que si sólo se exigía éste último, se estaría violando el artículo 176 de la Constitución que establece que "El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables, y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico", por lo que se establecieron ambas formas. Si vemos las ventajas que el presupuesto por programas encierra, se justifica incluso el llevarlo a rango constitucional en el artículo 176, pero ello no es necesario para aplicarlo pues como ya lo mencionamos, dicho sistema no sólo cumple con los requisitos del aludido artículo, sino que cumple además con otros como el de la medición de la eficiencia. Si consideramos indispensable, como lo estima la Comisión del Gasto Público en uno de sus requisitos citados, que se proceda a eliminar esa doble forma y que la Asamblea Legislativa utilice para la discusión del presupuesto la clasificación por programas y actividades, que indica lo que el gobierno va a hacer, y no como lo ha hecho hasta el presente, que al basarse únicamente en la clasificación de los gastos según su objeto, hace reformas cuyo resultado es dejar programas truncos e incompletos.

El artículo citado termina diciendo: "Este Departamento y su Jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política". El artículo 177 de la Constitución encarga la preparación del proyecto ordinario de presupuesto al Poder Ejecutivo "... por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años". Lo que ha sucedido en la realidad es que el jefe de este departamento especializado no es el que establece la Constitución, sino que es el jefe del Departamento de Planes Anuales de la

Oficina de Planificación, funcionario sometido al régimen de Servicio Civil y técnico en la materia. Pero esta situación, conveniente desde un punto de vista técnico, es inconveniente desde un punto jurídico, pues presenta marcados roces con la Constitución, ya que el jefe de nombramiento del Presidente por un período de seis años no es el jefe del Departamento de Planes Anuales sino el jefe de la Oficina de Presupuesto. El jefe de la Oficina de Presupuesto es el funcionario de nombramiento del Presidente de la República, al tenor de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley de Administración Financiera N° 1279 del 2 de mayo de 1951. Sin embargo las funciones de la Oficina de Presupuesto, y desde luego del jefe de la misma en cuanto a preparación y tramitación de la Ley de Presupuesto pasaron, de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Planificación al Departamento de Planes Anuales. Cabe en este caso proponer una reforma al artículo 177 de la Constitución en el sentido de que el jefe de ese departamento técnico sea un funcionario regido por el Estatuto de Servicio Civil, con lo cual se pondría a derecho, lo que hoy tiene visos de inconstitucionalidad.

2. FLEXIBILIDAD DEL PRESUPUESTO

Al referirnos a la amplitud del plan (Cap. V, 10) explicamos en que consistía ésta y las ventajas que de ella se pueden derivar en términos generales. Nos proponemos ahora analizar la flexibilidad o amplitud requerida en el presupuesto por programas. La flexibilidad es una de las cualidades que debe poseer un buen plan, y el presupuesto, en cuanto plan de corto plazo debe contar con ella. El presupuesto por programas debe, de acuerdo a esto, ser aprobado por la Asamblea Legislativa no en el detalle de cada uno de los programas, sino en forma global. Es decir que se aprueben pautas que guíen al gobierno en su labor, pero que le permitan hacer ciertas modificaciones básicas sin necesidad de tener que acudir ante el órgano legislativo para cada una de ellas. Con este sistema no es que el órgano deliberante pierda sus potestades, sino que las utilice más inteligentemente. La función de la Asamblea Legislativa debe ser la de aprobar las políticas generales, las normas de orientación que guíen al gobierno. "Un parlamento, para ser eficiente y sobrevivir, debe economizar su tiempo, concentrar sus fuerzas en la función de determinación de la dirección, también y sobre todo mediante el instrumento de la ley, aprobando las leyes de orientación, leyes de capital importancia y leyes típicas de orientación, de planificación, de 'encuadramiento', de delega-

ción gubernativa, regional, leyes sobre materias reservadas". (105)

Siguiendo el criterio de Predieri, creemos que el papel de la Asamblea Legislativa en la aprobación del presupuesto por programas, debe ser modificado. La Asamblea podrá ejercer diversos tipos de control, y uno de ellos ya mencionado es el de contar con una comisión especializada para la revisión constante de la ejecución de los programas del presupuesto y del plan dirigido al sector privado. Lo que se quiere es que la Asamblea utilice controles más inteligentes que los del entramiento y rigidez del presupuesto. Claro está que al aprobar el presupuesto en su orientación general, también se le dará amplia información de los programas, actividades y proyectos que pretende ejecutar el gobierno, pero se le presentará como información con la cual podrá ejercer un estricto control sobre la ejecución de dichos programas, y de esta manera también se le dejará flexibilidad al Poder Ejecutivo para hacer las modificaciones y correcciones necesarias con las cuales obtener una eficiente ejecución. Si se lograra este cambio, que a la par de jurídico debe ser uno de mentalidad, nos evitaríamos la gran ineficiencia que en el presente se da, al dejar la Asamblea Legislativa programas aprobados parcialmente, con lo cual a veces, por ejemplo, sólo se pueden pagar los sueldos, pero no los materiales necesarios para su ejecución y al estar sumamente entrapada y rígida la ejecución del presupuesto. (106)

3. LAS DISPOSICIONES GENERALES EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO UN EJEMPLO DE RIGIDEZ PRESUPUESTARIA

a) El principio de exclusividad del presupuesto.

En el presupuesto de 1967 y en el proyecto de ley de presupuesto de 1968 se incluyeron las llamadas normas o disposiciones generales. A raíz de las mismas se dió un encendido debate entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, después del cual la situación llegó a un arreglo que aunque probablemente no satisfizo a ninguna de ambas partes, puede decirse que fue, dadas las circunstancias, beneficiosa para el país.

Nos interesa examinar el carácter jurídico, dado el principio de exclusividad del presupuesto, que las disposiciones generales presentan ante un análisis objetivo.

Con respecto a dicho principio nos dice Muñoz Amato: "Este es un corolario del principio de universalidad. Si el presupuesto debe incluir todo el material necesario para su función de expresar el programa de gobierno, también debe excluir todo lo que sea incompatible con dicha función. No

proceden las disposiciones parasitarias que a veces incorporan los legisladores al presupuesto. Son éstas medidas específicas que no están integradas dentro del programa general y que se adhieren a él por distintos motivos, principalmente el de conseguir dentro de la aprobación general del presupuesto una aceptación que no tendrían si fuesen consideradas aparte. Por ejemplo, en situaciones en que el jefe ejecutivo no tiene el poder del veto por partidas sino sólo el veto general, es evidente que una recomendación legislativa de esta clase puede convertirse en un polizón con salvoconducto especial". (107)

Veremos dos disposiciones generales a título de ejemplo, pues la mayoría de ellas, si no todas, tienen una gran similitud.

1) Artículo 2º, capítulo 4.15, título 30:

Esta norma general se refiere a las obras específicas, que son las que los diputados se autoasignan para dar ciertas obras concretas, y por lo tanto a menudo carentes de actividad planificadora, a las provincias por las cuales fueron elegidos o a proyectos que ellos mismos han propuesto. Esta disposición "estipula que la Tesorería Nacional debe separar y girar a cada institución, en el transcurso de cada mes, un dozavo de las sumas que este capítulo consigna y que fueron asignadas a diversas instituciones por iniciativa de los señores diputados". (108)

2) Artículo 4º, Norma Nº 29:

Subvenciones a municipalidades y juntas de caminos.

Se refiere esta norma a que dichas subvenciones no podrán atrasarse en más de tres meses o dozavos "y que si así lo fuere la Contraloría General de la República no autorizará erogación alguna de la administración pública, excepto en cuanto a servicios personales hasta tanto no se haya girado el primer dozavo atrasado". (109)

Ambas disposiciones se caracterizan por un marcado acento administrativo, o sea, que son normas que le marcan al Poder Ejecutivo prioridades en la ejecución del presupuesto, con la singular característica de que son prioridades forzosas: en el primer caso de pleno derecho y en el segundo exigidas por la posibilidad de la paralización de la administración pública.

El principio de exclusividad puede observarse como contenido en forma implícita en el artículo 176 de la Constitución relacionado con el 125 de la misma. El 176 en lo que interesa dice que "el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados . . ." El artículo 125 es el que estipula que: "No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República". Partiendo del artículo 125 que priva de la facultad del veto al Poder Ejecutivo, y del cual nos dice el Lic. Ismael A. Vargas Bonilla que es

una "disposición que parece lógica, pues no obstante que la preparación de tal Presupuesto corresponde a una Oficina Técnica" en base a los anteproyectos que le envían los distintos ministerios, Tribunal Supremo de Elecciones y los otros poderes, "se ha considerado siempre con razón que la fijación final de los gastos y la aplicación a éstos de los ingresos nacionales, corresponde al máximo representativo de la soberanía, el Poder Legislativo" (110), podemos llegar a la conclusión de que precisamente se ha quitado la facultad del veto al Ejecutivo, porque, rigiendo el principio de exclusividad a que Muñoz Amato hace referencia, y siendo el Poder Legislativo el más representativo de la voluntad popular, se encarga a él la decisión final de las asignaciones presupuestarias, o de acuerdo a la terminología que hemos venido empleando, es a dicho poder al que corresponde la fijación de las pautas o políticas generales que guiarán al Estado en su acción. Esta deducción, se afirma aún más, si la contrastamos con el artículo 176, que se refiere a ingresos probables y gastos autorizados, como la materia propia del presupuesto.

La ejecución del presupuesto no es materia incluida en el Presupuesto Ordinario de la República, sino que es objeto de la Ley de Administración Financiera la cual fija los controles a dicha ejecución, y los órganos que participan en la misma. Siendo esto así, la materia de administración presupuestaria no puede, por violación del artículo 176 en relación con el 125 ya comentado, ir incluida en el proyecto de presupuesto ordinario y, de darse dicha hipótesis, la tesis que sostuvo el Poder Ejecutivo sería válida en el sentido de que para la materia ajena a la presupuestaria propiamente dicha, sea ésta objeto de legislación administrativa o hacendaria la cual en buena técnica legislativa debiera ser aprobada por separado y con vigencia permanente, sí cabe el veto, por estar sujeta al trámite corriente de la ley. (111)

b) La flexibilidad del presupuesto frente a las disposiciones generales.

Ya hemos comentado lo que se entiende por la flexibilidad presupuestaria. Apuntamos asimismo la opinión de Predieri acerca del papel adecuado del Parlamento o Asamblea, como señaladora de pautas y políticas generales. Al contrastar la teoría con la práctica se torna válida la afirmación de que para dotar de flexibilidad al presupuesto se requiere de un cambio de mentalidad. No se puede continuar exigiendo una gran labor al Poder Ejecutivo y a la administración pública en la ejecución de los planes de gobierno y del presupuesto ordinario, si no se les otorgan correlativamente los medios adecuados para llevar a cabo sus cometidos en forma ágil y dinámica. En un país subdesarrollado, si la meta del desarrollo

es un propósito firme, debe procederse a realizar los cambios para que pueda alcanzarse un mayor bienestar, que es el resultado buscado por el desarrollo económico y social. La flexibilidad en la planificación y en el presupuesto con controles inteligentes, es uno de esos cambios, sin los cuales, la eficiencia del Estado como organización es muy difícil de lograr.

4. EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PUBLICO

En lo referente a este tema, el Lic. Fidel Tristán Castro en 1966 decía: "Naturalmente que la consolidación presupuestaria de todo el sector público de la economía, que implica la incorporación de todas las instituciones descentralizadas en un solo documento presupuestario, que exprese un verdadero plan de corto plazo, significaría para Costa Rica el medio ideal para visualizar con el mayor realismo y objetividad, las posibilidades de hoy y las perspectivas futuras del desarrollo". (112)

Oswaldo de Gusmao en su "Estudio sobre las Instituciones Autónomas de Costa Rica" también se refiere a la necesidad de contar con un presupuesto consolidado del sector público, "... que debería estar integrado por los presupuestos del Gobierno Central, y los de las instituciones autónomas y semiautónomas..." (113) El mencionado autor se refiere en forma detallada a los cambios que deben hacerse para lograr dicha finalidad en la Ley de Administración Financiera (artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, y 37), cambios de índole legal que según su criterio compartido por nosotros están en un todo de acuerdo con las disposiciones constitucionales al respecto. (114)

Con la elaboración del presupuesto consolidado del sector público se verían satisfechos los principios de unidad y universalidad con que debe cumplir el presupuesto, y a los cuales nos referimos al hablar de los principios de la planificación (Cap. III, 4).

Según el principio de unidad se requiere una integración de todos los programas del sector público para que formen un todo armónico y congruente, eliminando las duplicaciones que se puedan presentar sin esa coordinación. El principio de universalidad plantea la necesidad de que la planificación abarque todas las etapas del proceso económico, social y administrativo, previendo las consecuencias que su aplicación pueda producir en dichas etapas. En este sentido, el presupuesto consolidado del sector público permite coordinar los presupuestos de los entes descentralizados con los del gobierno central y prever las consecuencias que la ejecución presupuestaria, como un todo organizado, pueda ocasionar sobre la realidad social.

Para lograr la coordinación de los presupuestos de los entes descentralizados (que incluyen los de las municipalidades) con el del Gobierno Central no nos parece adecuada la proposición de Gusmao de darle a la Contraloría General de la República la prerrogativa de aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas no sólo por motivos de legalidad, sino también por razones de oportunidad, de conveniencias y coordinación con los programas del resto del sector público. La solución más adecuada consiste en conferirle esas potestades de manera indirecta a la Oficina de Planificación, la cual para cada proyecto de presupuesto ordinario o extraordinario de los entes autónomos deberá emitir un dictamen mediante el cual lo apruebe, modifique, o impruebe por motivos de oportunidad, conveniencia y coordinación con los lineamientos o pautas generales que sean la guía del sistema de planificación, y ese dictamen obligará en lo pertinente a la Contraloría General de la República, la cual, desde luego conservaría las potestades que actualmente posee.

Esta solución nos parece la más indicada, no sólo por la reciente reforma al artículo 188 de la Constitución — pues es nuestro criterio que podría haberse dado aún sin la misma— sino porque la Oficina de Planificación, a través de su Departamento de Coordinación es el órgano más calificado para decidir sobre la oportunidad, conveniencia y coordinación de los proyectos de presupuesto de los entes descentralizados, ya que al elaborar el proyecto de presupuesto del Gobierno Central y verificar su coordinación interna, tiene un conocimiento sumamente amplio sobre el mismo y sobre la oportunidad, conveniencia, y coordinación que en relación a las pautas generales que le han servido de norte, puedan tener los proyectos de presupuesto de los entes descentralizados, proyectos que ya va a conocer debido a la reforma al artículo 15 de la Ley de Planificación que propondremos en breve. Es por estas razones que creemos conveniente que se reforme el artículo 14 de la Ley de Planificación, en el sentido de darle la potestad mencionada al Departamento de Coordinación mediante la cual emitirá dictamen obligante para la Contraloría General por razones de oportunidad, conveniencia y coordinación, respecto a los proyectos ordinarios y extraordinarios de presupuesto que le sean presentados por los entes descentralizados para su aprobación o improbación.

B. VINCULACION DE LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS AL PROCESO DE LA PLANIFICACION

Una vez examinadas las modificaciones que deben hacerse al

presupuesto en nuestro criterio, para que éste sea en verdad un plan de corto plazo que guíe la actividad del sector público en forma unitaria, pasamos a analizar la vinculación que las instituciones autónomas deben tener con el proceso de la planificación, para lo cual es necesario en primer lugar examinar el concepto de autonomía, a la luz del artículo 188 de la Constitución.

1. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA

El antiguo artículo 188 de la Constitución, aprobado por la Asamblea Constituyente en 1949 decía: “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión”. Así quedó plasmada en nuestra Carta Magna la autonomía institucional, la cual había tenido antecedentes en Costa Rica pero sin el amparo constitucional, en el Banco Internacional de Costa Rica (hoy Banco Nacional de Costa Rica), creado en 1914, y en el Banco de Seguros, hoy Instituto Nacional de Seguros, creado en 1924. Al ser incorporada a la Constitución la Caja Costarricense de Seguro Social en 1943, fue acogido en aquélla el principio de autonomía al darle “esfera de acción propia”, pero limitado a la institución encargada de la seguridad social. Lo importante es que esos tres antecedentes, como lo sostiene el Lic. Ismael A. Vargas Bonilla, “dejan clara evidencia de que las Instituciones Autónomas en Costa Rica cobraron madurez en el ambiente institucional aún antes de que el constituyente de 1949 les otorgara carta de ciudadanía”. (115)

Ahora bien, cabe preguntarse cuál fue la extensión que el constituyente quiso darle al concepto de autonomía?

La Constitución no posee una definición de la autonomía, por lo que, para deslindar dicho concepto, lo más apropiado parece ser el ir a tratar de determinar en las Actas de la Asamblea Constituyente, si en las discusiones que allí se dieron alrededor del artículo 188 de la Constitución, se fijaron límites al respecto.

A lo largo de la investigación llevada a cabo, no sólo en las Actas de la Asamblea Constituyente, sino también en las Actas de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política, y al confrontar los resultados de la misma con los artículos tanto del Proyecto de Constitución Política de 1949, elaborado por la comisión designada por la Junta Fundadora de la Segunda República, como de la Constitución Política de Costa Rica de 1949, especialmente en el antiguo texto del artículo 188 de

la misma, es posible extraer, especialmente de las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, un concepto claro de lo que los diputados de dicha Asamblea quisieron fuera el concepto de autonomía institucional. (116)

Durante la tramitación del capítulo de las instituciones autónomas y para que el mismo fuera aprobado se dió una valiosa discusión en el seno de la Asamblea Constituyente. En 1949, el representante Ortiz planteó el problema de la desvinculación total de las instituciones autónomas del gobierno central. "El problema para mí se presenta en una forma seria al dotar a ciertas instituciones de una independencia de tal magnitud y envergadura que prácticamente las convierte en pequeños estados dentro del Estado... Lo que no acepto es que la autonomía en estas instituciones se otorgue en la forma amplísima como lo proponen los señores del Social Demócrata en sus mociones". El diputado Ortiz está de acuerdo en aceptar la creación de un nuevo título, siempre y cuando la autonomía de esas instituciones sea reducida a la parte administrativa, para que se manejen con absoluta independencia respecto a las influencias políticas, pero no ir más allá en perjuicio evidente del Estado. Esta opinión también fue expresada por los diputados Trejos y Arias Bonilla. (117)

El diputado Facio dió respuesta a estas objeciones del diputado Ortiz diciéndole que la autonomía no implica independencia total del Ejecutivo: "... la independencia en el sentido de desligamiento completo no existe en el régimen de las autonomías ni podría existir". Se refirió a conceptos contenidos en la exposición de motivos del Proyecto de Constitución: "El proyecto ofrece soluciones distintas según se trate de instituciones cuya acción sea de carácter nacional y, por su naturaleza exclusiva del Estado - por ejemplo, la Banca Central- y de aquellas que presten servicios, de carácter industrial o comercial. Para las primeras el proyecto acepta que sean dirigidas por una mayoría de funcionarios del Poder Ejecutivo: que ocupen cargos relacionados con la institución respectiva; no hay otra solución, ya que sería inadmisibles que esas instituciones pudieran actuar en contradicción con la política del gobierno nacional. Ahora bien, esto se refería al proyecto del 49 que entraba en detalles acerca del nombramiento de los directores; de pasar nuestras mociones que eliminaron todo ese aspecto del problema, serán las leyes corrientes las que vengán a organizar todo eso, y las leyes tendrán el cuidado de hacerlo de manera que las instituciones autónomas, como es de lógico tan elemental que casi sobra decirlo, no pueden actuar en contradicción con la política del gobierno nacional". (118)

Esta clara opinión del diputado Facio referente a la moción de su

partido relacionada con el artículo 263 inciso 4º del Proyecto de Constitución Política, que dice: "Las leyes de creación de Instituciones Autónomas además de las normas derivadas del artículo anterior, deberán necesariamente contener: inciso 4º: Los alcances y el procedimiento de la coordinación que necesariamente debe existir sin perjuicio de la autonomía funcional ni de la responsabilidad propia de cada institución, entre ella, el Poder Ejecutivo y las demás instituciones encargadas de funciones anexas con la suya", y la posterior aprobación de la moción, indican que el concepto constitucional de autonomía es un concepto relativo, cuyos límites vendrán a estar fijados por la ley, concepto que no sólo permite, sino que hace necesaria la coordinación de las instituciones autónomas entre sí y con respecto al Poder Ejecutivo. Los diputados de la Asamblea Constituyente, según se desprende del estudio de las Actas de la misma, no tuvieron en ningún momento la intención de configurar en la Constitución una autonomía como concepto absoluto que iba a implicar la ruptura de la unidad estatal, sino que su intención fue la de dejar a salvo dicha unidad, si bien estableciendo instituciones autónomas con independencia administrativa pero que en materia de gobierno vendrían a estar sometidas a la ley.

Sin embargo, a pesar de los criterios que fueron expuestos en la Asamblea Constituyente al respecto, el texto del artículo 188 de la Constitución no pareció contener ningún tipo de salvedades, y en este sentido, si bien la intención de los constituyentes no fue la de crear "pequeños estados dentro del Estado", su imprecisión al redactar dicho artículo dió base a que éste fuera el criterio imperante en la Asamblea Legislativa de los períodos posteriores, trayendo como consecuencia la situación de desarticulación estatal que aún en el presente tiene plena vigencia.

En base a esta interpretación, en nuestro juicio desacertada, de los alcances de la autonomía institucional, Costa Rica vió desarrollarse un proceso de creación de entes autónomos, que fueron minando cada vez en grado mayor la unidad del Estado y su Coordinación. De esta forma, la autonomía, lejos de ser un instrumento de racionalización administrativa y democrática, al evitar el macrocefalismo estatal y el exceso de concentración de poder, se convirtió en un verdadero "cáncer administrativo". (119)

2. SITUACION ACTUAL DE LA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

Son numerosos los estudios y los autores que se han referido al problema de la autonomía. Autonomía y unidad estatal son conceptos

contrapuestos en muchos sentidos. Aunque ya se ha visto el concepto de unidad estatal, es conveniente analizarlo ahora desde un punto de vista más específico frente a la citada autonomía. El Lic. Eduardo Ortiz Ortiz manifiesta al respecto: "El problema a resolver consiste en garantizar la autonomía sin destruir la unidad o mejor aún, en garantizar la unidad antes que la autonomía, pero sin destruir esta última. No se trata en realidad, de una elección entre dos posibilidades iguales, sino de una limitación que impone la unidad del Estado o la autonomía de los entes menores . . . Esa limitación, continúa el mencionado autor, es un requisito de existencia del orden jurídico si quiere lograr los fines que persigue, con lo cual, el orden jurídico desde un punto de vista real debe cumplir entre otros requisitos, con el de ser unitario, en lo cual coincide con lo dicho por Heller en cuanto a este tema. "La unidad del Estado, como realidad jurídica, consiste simplemente en la armonía planeada, mediata o inmediata, entre todos los centros jurídicos reconocidos de creación y aplicación del derecho". (120)

Si la unidad del Estado, en cuanto realidad jurídica depende de la armonía de lo jurídico, se puede afirmar de nuevo la interdependencia que hay entre lo administrativo y lo jurídico, pues la unidad estatal en cuanto administración, dependerá de la unidad estatal en cuanto realidad jurídica. De aquí que el exceso de autonomía como independencia absoluta, quebró la unidad estatal en cuanto realidad normativa, y por ende en cuanto realidad administrativa o sea en cuanto organización unitaria. Esta situación trajo consigo el que el Estado no pudiera cumplir en forma eficaz con sus cometidos, pues al fallar su plan jurídico, fallaba su plan administrativo.

Al crearse las instituciones autónomas, se esperaba de ellas especialización, tecnificación y apolitización, lo cual conllevaría un mayor rendimiento y eficacia. Pero al contrario de lo esperado, "se advierte un crecimiento anárquico y por lo tanto inorgánico del sector público, que ha legado a constituir un obstáculo administrativo apreciable para el logro de una política deliberada y efectiva de desarrollo. Lo anterior se refleja en varios síntomas, entre los cuales el más notorio es la fisonomía que presenta el Estado en donde el gobierno central sus ministerios y dependencias-- son débiles en comparación con el conjunto de los organismos descentralizados". (121)

Este crecimiento anárquico e inorgánico que se observa como lo generalizado en todos los países centroamericanos, sobre todo en cuanto a los entes autónomos, sin que el Ejecutivo pueda evitarlo tiene una raíz evidente de tipo político. "En el fondo late la idea de la descentralización

como un instrumento de atomización del poder central en garantía de la libertad del ciudadano. Por eso se ha dicho que de remedio político nuestra descentralización ha pasado a ser cáncer administrativo". (122)

En Costa Rica la creación de instituciones autónomas respaldada por un precepto constitucional se dió, en compañía de otras figuras de la Constitución, como reacción contra los excesos a que se llegó en el gobierno especialmente en la década de los años cuarenta. Se trató de crear entes de los cuales se mantuvieron fuera los intereses político-partidistas, y esto podemos decir hoy, dos décadas después, que se logró. "Los organismos descentralizados funcionalmente han cumplido una labor de enorme trascendencia en casi todos los países del Istmo dentro del esfuerzo de desarrollo que ellos hacen. Se ha logrado gran eficiencia institucional y son acreedores a reconocimiento por la dedicación y éxito con que, en términos generales, han hecho uso de sus facultades legales y económicas . . . Eso no obstante, en varios países se les han concedido prerrogativas tan amplias que han constituido prácticamente otro poder. Bajo tales condiciones es inconveniente la proliferación de esos organismos . . ." (123) Parece acertado el criterio expuesto, pues una mayor creación de entes autónomos más bien debilitaría aún en mayor grado la posición del Ejecutivo como poder que debe detentar el liderazgo del sector público en el esfuerzo por el bienestar. "El Estado moderno es paradójico: a la inmensa concentración de poder que lo caracteriza corresponde, contradictoriamente, una gran y evidente debilidad, resultado de la fragmentación de ese poder . . ." (124) sobre todo a través de la descentralización funcional. Esa fragmentación del poder estatal ha llevado a lo que el Lic. Willburg Jiménez llama "compartimientos estancos", o sea, a órganos del Estado carentes de coordinación y con una independencia absoluta.

De acuerdo con lo anterior, con lo que se ha tratado de dar un vistazo a las opiniones y criterios de los estudiosos en la materia, la situación actual del Estado costarricense es una de fragmentación del poder y de descoordinación. Antes de la reforma al artículo 188 de la Constitución, el criterio predominante desde un punto de vista jurídico era el de autonomía como independencia total: "Lo que la Constitución ha querido significar con la palabra gobierno, no es entonces una actividad libre del vínculo legislativo que iguale la fuerza jurídica creadora del ente con la de la Asamblea, sino nada más - pero nada menos - la potestad vinculada en cuanto al fin genérico, de planear dentro de éste y para éste, los fines específicos y más limitados para los que debe empeñarse cada año o cierto número de años la actividad administrativa de la Institución". (125) De aquí que ante este concepto de autonomía, los entes

autónomos fueran los únicos capaces de señalar las políticas o pautas que guiarían la actividad propia, y que, entendida tal facultad como parte de la más importante desde el punto de vista de este trabajo... de la potestad de gobierno, se llegara a la conclusión de que tal potestad implicaba la imposibilidad de que otro ente pudiera intervenir en la fase de decisión que finaliza el procedimiento administrativo, "... en situación de superioridad frente al ente autónomo, con potestad para determinar su actividad". (126)

Este criterio es reafirmado por el mismo autor al decir que "... la misma palabra autonomía significa capacidad propia de decisión y no de mera preparación o ejecución de un acto ajeno. En consecuencia, la potestad de decidir después de haber preparado las bases de la decisión es el objeto típico de la autonomía, que la Constitución protege" (127); para por último, y después de hacer un amplio análisis de la coordinación como una de las formas más importantes de la potestad de gobierno, llegar a concluir que "... sopesadas en igual balanza la necesidad de coordinación de existencia tácita e impreciso contorno, con la de gobierno autónomo de tan claro fundamento y utilidad, debe darse el peso mayor a ésta última y tener aquélla por inexistente en nuestro medio, salvo en la forma expresamente permitida por nuestra Constitución, que es la potestad de nombramiento de los directores autónomos". (128)

El análisis jurídico del Lic. Ortiz nos lleva así, a la conclusión opuesta a la que llegamos en base a las opiniones de los constituyentes. (129) Frente a estas conclusiones nos atrevemos a oponer, aunque hoy la tesis es puramente doctrinaria e histórica por haber cambiado el texto del artículo 188 de la Constitución en el cual están basados los razonamientos precedentes, la que expusimos anteriormente en el sentido de que el artículo en referencia debió haber sido interpretado, no únicamente en su texto formal, sino en base a los criterios que le dieron vida, expuestos en la Asamblea Constituyente.

A igual conclusión llega Oswaldo de Gusmao, quien, siguiendo un método de investigación similar al nuestro afirma: "Es cierto, no obstante, que los propósitos de los constituyentes y las interpretaciones que ellos daban al concepto de autonomía o de 'independencia en materia de gobierno, y administración', eran en el sentido más bien de limitar esa autonomía o independencia a lo administrativo, a decisiones técnicas de los organismos y a los actos de dirección de su vida interna. Los que más defendieron el principio de autonomía fueron absolutamente claros y enfáticos al tomarlo como un principio relativo y nunca absoluto, considerando que las instituciones autónomas no pueden actuar en

contradicción con la política del Gobierno Nacional'. (Diputados Facio, Ortiz, Trejos y otros). Esa pareciera ser la interpretación dada por los constituyentes al votar el título de las normas sobre 'Instituciones Autónomas' de la Constitución vigente. Las interpretaciones ulteriores a que se prestaron dichas normas, fueron opuestas a las de sus propios autores. Las fuerzas sociales y económicas, y las fuerzas políticas que se alternaron en la titularidad del gobierno del país, por la vía del proceso representativo, se adhirieron en la práctica, --amparadas en la ambigüedad de las normas constitucionales--, a interpretaciones diferentes de las de los propios constituyentes". (130)

A pesar de la interpretación que se le dió a la autonomía en la Asamblea Constituyente y por ese carácter especial del derecho de que es no lo que los legisladores quisieron que fuera, sino lo que la comunidad interpreta como contenido del mismo o sea su experiencia jurídica, la interpretación de la autonomía como independencia absoluta tomó tal arraigo que fue necesario una reforma al texto del artículo 188, para restringir el concepto de la misma. Con base en esta reforma, la cual no ha tenido efectos ni regulaciones posteriores hasta el momento, es que podemos entrar a considerar la vinculación de las instituciones autónomas al proceso de la planificación. Sin embargo, antes de llegar a este punto, parece indispensable analizar el criterio que guió al legislador al aprobar la reforma del artículo 188 de la Constitución.

3. LA REFORMA AL ARTICULO 188 DE LA CONSTITUCION

El sistema democrático tiene la virtud de ser un sistema flexible, o sea que se adecúa a las necesidades que le imponen los cambios de la realidad a lo largo del tiempo. Al menos en lo referente a la autonomía vemos un ejemplo de esta afirmación, pues con ella se dio un movimiento de péndulo que tiene la significación de la adaptabilidad del sistema a las necesidades de los tiempos. Con esto no queremos afirmar una perfección de la cual el sistema carece, pero sí notamos en él una capacidad para irse perfeccionando, capacidad que hizo que después de un régimen presidencialista sin controles adecuados hasta 1948 --pues no había Contraloría General de la República, Servicio Civil, Tribunal Supremo de Elecciones, ni autonomía constitucional-- y de una reacción excesiva a éste con una interpretación errónea de la autonomía institucional, se llegara finalmente a una reforma que permite prever la realización de cambios que conllevarán a la reconstrucción de la perdida unidad del Estado.

La referida reforma consistió en cambiar el texto anterior del artículo 188 que decía:

“Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión”.

al texto actual:

“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”. (Así reformado por ley N° 4123 de 30 de Mayo de 1968).

¿Qué propósito existió detrás de este cambio?

Para evitar posibles errores de interpretación lógica, nada mejor que hurgar en las Actas de la Asamblea Legislativa. Incluso antes de que se presentara el proyecto de modificación del artículo 188, y obedeciendo a toda una presión por parte de expertos en administración pública y derecho administrativo, (presión que se manifestó a través de diversas opiniones a las cuales ya hicimos referencia) en la última campaña electoral de 1966 los dos partidos mayoritarios abogaron por la modificación del régimen de las instituciones autónomas.

Así las cosas, la discusión que se dio en el seno de la Asamblea Legislativa no versó sobre partidarios de la reforma, y partidarios del sistema viejo, sino sobre el modo de realizar la mencionada reforma.

El Diputado Villanueva Badilla en una de sus exposiciones citó algunos párrafos del informe del Banco Central ante el proyecto de reforma al artículo mencionado, informe elaborado por el Lic. Raúl Hess, quien como vimos anteriormente fue el ministro que junto con el presidente de entonces remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Planificación.

“De los planteamientos anteriormente expuestos, puede derivarse la tesis de que es en el esfuerzo del proceso de planificación en donde puede obtenerse la coordinación que se anhela; es decir, en la sustitución de un sistema - el vigente - por la ampliación del otro - el de planificación-, para alcanzar mayor eficiencia en las relaciones del Poder Central con los entes autónomos y semiautónomos . . . A nadie se le ocurrirá pensar que la autonomía es sinónimo de anarquía. El Estado es uno sólo y fijados los objetivos de ese Estado, el esfuerzo común debe ser el de alcanzarlos con un mínimo de esfuerzo y desperdicio”. (131)

El diputado Volio Jiménez se pronuncia en igual sentido acerca de la finalidad de la reforma, y aboga porque “. . . la independencia en materia

de gobierno se entienda como ‘referida a una ley de planificación del sector público del Estado’ . . .”. (132)

Es decir que para estos diputados el meollo de la reforma, consistente en la limitación de la independencia en materia de gobierno, debía hacerse fortaleciendo el sistema de planificación, o sea que al limitar dicha independencia y establecer que las instituciones autónomas estarán “sujetas a la ley en materia de gobierno” (Art. 188) ya se ofrecía en el seno de la Asamblea Legislativa un medio para hacer concreta la limitación comentada.

El diputado Gutiérrez Gutiérrez hizo referencia a un aspecto sumamente interesante y que, aunque el Proyecto de Constitución Política elaborado por la Comisión designada por la Junta Fundadora de la Segunda República lo contemplaba al hacer diferencias entre las instituciones autónomas, no volvió a mencionarse. Se trata de los grados de autonomía: “. . . en 1948 se cometió un error creyendo que todas las instituciones autónomas debían tener una independencia absoluta en materia de gobierno . . . y esa es una fórmula mala, porque el problema de la autonomía, el problema que no se pudo contemplar en 1948, y que hoy se ve muy claro, es que deben existir distintos grados de autonomía. Y la redacción del 188 debe ser tal que permita ciertos grados de autonomía . . . Es decir, aquí si esta reforma fuera aprobada, no estamos todavía determinando cual es el grado de autonomía que corresponde a cada institución. Eso a mi juicio habrá que determinarlo en cada caso concreto tomando en cuenta dos circunstancias: en primer lugar, la importancia que esa institución tiene para la planificación general del Estado, y segundo, la necesidad que esa institución tiene de autonomía para el cumplimiento de sus fines”. (133)

Del análisis de las Actas de la Asamblea Legislativa se ve claramente que el propósito de los diputados de la misma fue no sólo la de dejar la independencia en materia de gobierno como una independencia relativa que puede ser limitada por la ley, sino que se pensó en la ley de planificación como el medio más adecuado para llevar a cabo este propósito.

Las instituciones autónomas, de acuerdo al texto de la reforma al artículo 188 de la Constitución tendrán independencia administrativa, o sea la facultad o poder para ordenar su servicio o actividad con independencia de los demás organismos públicos, pero en armonía con los planes adoptados por el gobierno. Si entendemos como independencia en materia de gobierno, según las palabras ya citadas de Eduardo Ortiz “. . . la potestad vinculada en cuanto al fin genérico, de planear dentro de

éste y para éste, los fines específicos y más limitados para los que debe empeñarse cada año o cierto número de años la actividad administrativa de la Institución”, esta independencia podrá ser limitada por la vía legal, para vincular los planes de los entes autónomos a los del poder central de acuerdo a las pautas o políticas generales que éste haya fijado. (134)

4. PLANIFICACION Y AUTONOMIA

Lo que nos proponemos sugerir en este aparte es la forma como se puede lograr la vinculación expresada anteriormente, enfocándola a través de la planificación en cuanto ésta, como ya lo vimos, es instrumento jurídico de la unidad estatal.

El momento final de la vinculación entre los entes autónomos y el gobierno central se realiza a través de los presupuestos de los primeros, los cuales deben orientarse por las pautas que el gobierno ha fijado, y esto puede darse, a través del dictamen obligante a que hicimos referencia al hablar del presupuesto, dictamen que podrá ser emitido por el Departamento de Coordinación de la Oficina de Planificación. Sin embargo, para que se dé una vinculación completa entre entes autónomos y poder central, se debe partir desde el principio, o sea desde la base del proceso de la planificación, pues este proceso tiene como remate la confección del presupuesto, como expresión concreta y en el corto plazo de la planificación.

En la actualidad, la Ley de Planificación en su artículo 36 estipula los términos para el proceso de la planificación: “Para efectos de elaboración de los planes, establécense las siguientes fechas límites referentes a cada etapa del proceso de la planificación: el 1º de abril, para que el Jefe del Departamento de Coordinación gire instrucciones generales a las Unidades Sectoriales, acerca del modo de confeccionar cada plan sectorial; el 1º de junio, para que las Unidades Sectoriales remitan a la Oficina de Planificación, los anteproyectos de planes sectoriales . . .”, el resto del proceso deberá ser reformado con las mismas fechas que siguen de la siguiente forma: el 1º de agosto, para que el Director de Planificación entregue al Presidente de la República un plan anual para el próximo año, presentado bajo la forma de presupuesto por programas y actividades, debidamente asesorado por la Junta o Comisión de Planificación, con la cual habrá decidido las pautas generales que guiarán al proceso tanto en el largo como en el mediano y corto plazo; el 1º de setiembre, para que el Ministro que el Presidente designe, a nombre del Poder Ejecutivo, presente el proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa.

Hemos introducido varios cambios en este artículo para ser consecuentes con las sugerencias que hemos venido planteando, así por ejemplo, el presupuesto sólo se presentará bajo la forma por programas y actividades, será presentado al Presidente de la República por el Director de Planificación, pero debidamente asesorado por la Junta o Consejo de Planificación que propusimos anteriormente (Cap. III, 9); y ante la Asamblea Legislativa la presentará el Ministro que el Presidente designe, a nombre del Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 2 de la misma ley que dice: “El Presidente de la República ejercerá las funciones que esta ley le confiere conjuntamente con el Ministro que él designe”.

El artículo 36 visto, al plantear los dos primeros términos, se refiere a las unidades sectoriales, primero girándoles instrucciones generales o pautas para la confección del plan, y después para que estas unidades remitan los ante-proyectos de planes sectoriales o presupuestos.

Para dar una idea más completa de estas unidades sectoriales, creemos conveniente transcribir el texto del artículo 15 de la misma ley que dice: “En cada Ministerio y en las Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipalidades, que voluntariamente se vinculen al proceso de planificación contemplado en esta ley, y si su economía lo permite, se establecerá una Unidad Sectorial de Planificación sujeta, en cuanto a la materia y a sus relaciones, al Departamento indicado en el artículo anterior. (Departamento de Coordinación) Todas las Instituciones Autónomas, Semiautónomas y las Municipalidades, están obligadas a enviar copia de sus planes al Departamento de Coordinación y Secretaría”.

Este artículo, aparte de reflejarnos la timidez con que fue instaurada la planificación por el legislador ya que la hace depender de “si su economía lo permite”, nos revela la imposibilidad material de constituir un verdadero sistema nacional de planificación, ya que, si éste depende de la voluntad de unos entes autónomos que han estado habituados a no depender más que de sí mismos, solamente la tradición del concepto de autonomía como independencia casi absoluta nos muestra la precariedad del sistema.

Pero con el cambio en el texto del artículo 188 de la Constitución analizado, el texto del artículo 15 puede ser variado sin ninguna discusión, ya que como vimos los diputados al reformar el artículo 188 pensaron en la planificación como el medio idóneo para recuperar la disgregada unidad estatal. Y es que, como lo hemos expresado varias veces, Costa Rica requiere unidad del sector público. La actividad estatal en sentido lato debe ser una actividad dirigida por un centro de decisiones en cuanto a las políticas generales que sirven de guía y límite a la acción del Estado o sea,

que ese centro de decisiones que es el Poder Ejecutivo, una vez aprobadas las pautas generales propuestas al órgano legislativo tendrá la capacidad de coordinar mediante lineamientos generales la actuación del Estado en cuanto unidad de decisión y acción.

Hasta el momento presente la relación de las instituciones autónomas con el proceso de planificación, debido a que su participación es voluntaria ha sido bastante deficiente. Una investigación realizada en Costa Rica en cuanto a este punto afirma: "Esto supone una participación activa de las empresas en la formulación de planes que en la práctica sólo excepcionalmente se ha logrado con muy pocas de las empresas públicas . . . De acuerdo con la ley según las respuestas anteriores, no tiene la Oficina de Planificación la facultad de asignar funciones, sino que esta se realiza mediante la cooperación de las Instituciones Autónomas. El resultado ha sido que aún el proceso de planificación no se ha podido materializar en lo que respecta a las empresas públicas . . . En términos generales y de acuerdo con las anteriores respuestas, la relación de la Oficina de Planificación con las empresas públicas puede resumirse de la siguiente manera. No tiene, desde un punto de vista legal, facultad para determinar la política a seguir por las empresas y por ello la participación de éstas en el esfuerzo de planificación es absolutamente incierta". (135)

La situación de la independencia excesiva de los entes autónomos es reafirmada por Gusmao, quien, después de hacer un amplio estudio desde el punto de vista presupuestario concluye de la siguiente manera: "Los datos económico-financieros citados son bastantes expresivos y a través de ellos se constata que los organismos descentralizados funcionalmente en Costa Rica, no obstante que reciben prácticamente el 50% de los ingresos efectivos del sector público y gastan cerca del 50% del total de los egresos de ese sector, sólo voluntariamente participan del esfuerzo y de la labor de planificación y programación del desarrollo del país . . . Es así que en el sistema institucional vigente, organismos creados por el Estado y que manejan recursos públicos en el monto señalado, pueden oponer su autonomía a la tarea mayor y más urgente de dicho sector y también de toda la sociedad costarricense, o sea la de programar y planificar su desarrollo". La autonomía que se ideó como medio para lograr un mayor desarrollo ha llegado en la práctica " . . . a presentar problemas que, en el caso de no solucionarse, pueden convertirse en obstáculo administrativo para concretar ese fin, al transformarse ese medio en fin en sí mismo". (136)

Los entes autónomos en conjunto, tienen ingresos y egresos cercanos al 50% de los del sector público, lo que implica que su importancia y su

labor, en cuanto a acción coordinada es de primer orden, y también que mantener la situación de descoordinación es permitir que la acción estatal, pueda, hasta en una mitad, ser un obstáculo a las metas que se ha planteado el poder central.

Aunque reconocemos " . . . la necesidad de dar un régimen que permita el funcionamiento de distintos tipos de empresas públicas, en lugar de pretender encuadrar a todas dentro de un único molde uniforme . . ."

(137) lo cual tiene que ser considerado en Costa Rica por una Ley de Instituciones Autónomas, que regule todo lo referente a las mismas en cuanto a grados, controles a priori y a posteriori, etc., también creemos que a pesar de los grandes beneficios que traen ellas consigo " . . . no por ello podrán transformarse en pequeñas repúblicas dentro de un país, en organismos carentes de supervisión y de control, que persiguen individualmente los fines para los que fueron creados, con total desentendimiento de los fines generales del Estado . . . Para corregir esos errores y desviaciones es necesario hacer una efectiva planificación interna de la actividad estatal", (138) o sea que no obstante la necesidad de reconocer diferencias en el grado de autonomía que deberán poseer instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (institución semi-autónoma) o el Sistema Bancario Nacional es indispensable que todas estas instituciones sean cubiertas por el sistema nacional de planificación, en el sentido de que deberán actuar en forma coordinada a los lineamientos o políticas generales que el Poder Ejecutivo, con la aprobación de la Asamblea Legislativa determine como guía general para el país.

Esta conclusión no abarca a la Universidad de Costa Rica, a la cual tanto el Proyecto de Constitución, como la Constitución de 1949, guardan un trato preferencial considerándola "como una Institución independiente de cultura superior" y no como una institución autónoma. (139)

Por todas las razones anteriores recomendamos la reforma del artículo 15 de la Ley de Planificación para que se establezcan unidades sectoriales de planificación en forma obligatoria en todos los ministerios, instituciones autónomas, semi-autónomas y municipalidades, suprimiendo la coletilla de "si su economía lo permite", y con un transitorio, que dé un plazo máximo de un año a los ministerios, instituciones autónomas y semi-autónomas y un plazo mayor, según se estime conveniente a las municipalidades (excepcionando de este requisito a las de ingresos muy bajos si se quiere) que no poseen dichas unidades.

De esta manera, se habrá tomado una de las decisiones fundamentales para la coordinación efectiva del sector público, y para la existencia de una verdadera unidad estatal.

CAPITULO VII

SITUACION REAL DE LA PLANIFICACION EN COSTA RICA

UNA ENCUESTA AL SECTOR PUBLICO

1. Fundamentos de la Encuesta
2. Explicación de la Encuesta
3. Resultados de la Encuesta por Preguntas
4. Evaluación General de los resultados de la Encuesta.

Un sistema nacional de planificación descansa en la existencia de una coordinación eficiente de todo el sector público, mediante la formulación de planes uniformes dirigidos hacia metas comunes.

Para lograr esta unidad de acción, se establece una oficina directiva de planificación como órgano asesor del Presidente de la República, la cual se encarga de indicar las políticas generales que informan la actuación de los entes públicos, mediante la difusión de dichas políticas hacia las oficinas sectoriales de planificación situadas a nivel de órganos asesores en los diferentes entes públicos. La organización de la planificación viene así a ser una pirámide, estando a la cabeza la oficina central y en la base las oficinas sectoriales. En esta organización se dará una corriente de comunicación en dos sentidos: a) de arriba hacia abajo, constituida por las pautas generales que fija para la acción del Estado el Poder Ejecutivo a través de la asesoría que le da la oficina central y que han sido aprobadas por el Poder Legislativo. b) De abajo hacia arriba: una vez que las oficinas sectoriales conocen la orientación general que debe guiar su actividad, elaborarán con base en ésta los planes y programas de la institución a que pertenecen, contando con la cooperación de las secciones y departamentos de ejecución de la misma. Después de elaborado el plan de la institución que se expresa a través del presupuesto por programas (en el contenido de los programas y subprogramas), la oficina sectorial remite el proyecto de presupuesto (plan) de su institución a la oficina central de planificación, la cual armoniza los planes y programas de todos los entes públicos en lo que se denomina presupuesto global del sector público.

En esta forma, la existencia de la oficina central y de las oficinas sectoriales de planificación trata de garantizar la unidad de decisión y de acción del Estado, no sólo en la elaboración de los planes y programas, sino en su ejecución, ya que las oficinas sectoriales se encargarán de velar por ésta mediante un control y una evaluación concomitantes a dicha ejecución, informando de sus resultados a la oficina central. (140)

En marzo de 1966, la Oficina de Planificación de Costa Rica, describió el sistema nacional de planificación de la siguiente manera: "Así, trabajan en colaboración dentro del sistema nacional de planificación: en el campo de salud, el Ministerio de Salubridad Pública, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Caja Costarricense de Seguro Social; en la educación, el Ministerio de Educación Pública, la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje; en lo agropecuario, el Ministerio de Tierras y Colonización; en energía, el Instituto Costarricense de Electricidad, en transportes el Ministerio respectivo; y en vivienda el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. También pertenecen al

sistema el Banco Central, la mayoría de los Bancos comerciales, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica, el Instituto Costarricense de Turismo y algunas de las principales municipalidades". (141)

1. FUNDAMENTO DE LA ENCUESTA

Con base en estos datos, y dado que las opiniones del Director y del Subdirector de la Oficina de Planificación en entrevistas que les hicimos eran contradictorias con las de otros funcionarios de la misma oficina que también entrevistamos, decidimos, elaborar una encuesta dirigida a todas las oficinas sectoriales de planificación, para así poder determinar con objetividad el estado actual de la planificación en el sector público de Costa Rica.

Hasta el momento se ha tratado en esta tesis de hacer un análisis desde el punto de vista teórico de la planificación, sugiriendo algunas reformas que en nuestro concepto son indispensables para una planificación eficiente. En el presente capítulo, creemos conveniente contrastar la planificación desde el ángulo de la teoría con la realidad de la misma, para poder determinar si la organización actual que tiene Costa Rica es compatible con la planificación que hemos venido tratando, o sea, con la planificación en el verdadero sentido de la palabra.

2. EXPLICACION DE LA ENCUESTA

La encuesta fue distribuída en principio a las siguientes instituciones, en base al Informe de la Oficina de Planificación citado (en esta Pág.):

1. Municipalidad de San José
2. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
3. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
4. Ministerio de Agricultura
5. Ministerio de Transportes
6. Ministerio de Salubridad
7. Ministerio de Educación Pública
8. Ministerio de Industrias
9. Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA)
10. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

11. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
12. Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)
13. Consejo Nacional de Producción (C.N.P.)
14. Banco Central
15. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
16. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (I.N.V.U.)

El objetivo central de la encuesta fue el de determinar la relación que existe entre las oficinas sectoriales y la oficina central de planificación. Para esto, se elaboró un cuestionario de 16 preguntas, contándose en el aspecto técnico-estadístico de las mismas con la valiosa cooperación del Instituto Centroamericano de Estadística, a través de su Director a.i., Sr. Jorge Luis Alfaro Alfaro y del Lic. Claudio González Vega.

El cuestionario fue distribuído personalmente a los jefes de las oficinas sectoriales, los cuales en su gran mayoría, en cuanto se pudo determinar lo contestaron personalmente. Los 16 cuestionarios distribuídos fueron devueltos, 3 de ellos sin respuesta, por tratarse de instituciones que no poseen oficinas sectoriales de planificación. (142) Los 13 cuestionarios restantes fueron debidamente llenados, aunque en dos de ellos se notó una tendencia a no dar respuesta a las preguntas que implicaban emitir algún tipo de opinión sobre su relación con la Oficina de Planificación (OFIPLAN) y sobre la labor que ésta última realiza. Sin embargo, para compensar estos casos, el cuestionario contaba con formulaciones diferentes de preguntas similares, por lo cual, y con un control cruzado de algunas de ellas se logró extraer afirmaciones concretas en cuanto a la relación OFIPLAN—oficina sectorial.

Para evitar respuestas falsas o tímidas, además de utilizarse en ciertas preguntas la respuesta cerrada que encasilla las opiniones, se adjuntó al cuestionario una carta explicativa de la razón de ser de la encuesta, en la cual se hacía notar que: "La información que me suministre en dicho cuestionario es confidencial. En ningún momento se hará mención de alguna oficina sectorial en particular, sino que los datos se elaborarán de manera que lo que se publique será de carácter general, referido a la totalidad de las oficinas sectoriales. Con esto, quiero garantizarle la absoluta discreción y anonimato en que serán tenidas sus opiniones".

3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA POR PREGUNTAS

- 1) ¿Desde qué fecha funciona su Oficina Sectorial de Planificación?
1950 a 1957 = 3 oficinas

1960 a 1964 = 8 oficinas

1965 a 1967 = 2 oficinas

1967 a 1969 = - oficinas

- 2) ¿Qué número de personas laboran en la misma?
Total 215 personas. (Algunas oficinas sectoriales están facultadas para pedir cooperación de los otros departamentos).
- 3) ¿Qué capacitación tiene su personal respecto a las disciplinas relacionadas con planificación (Economía, Administración, Estadística, Planificación, Ingeniería, otras)?
Del total de 215 personas, 80 son profesionales (incluyendo egresados) y 15 estudiantes.
Los profesionales se agrupan así:
28 ingeniería
16 agronomía
14 economía
10 administración
8 estadística
2 contaduría
2 derecho
- El personal técnico por institución varía desde 18 profesionales hasta 2, siendo la media de aproximadamente 6 profesionales por institución, pero existe una gran concentración de los mismos en 4 instituciones:
5 instituciones tienen 2 o 3 profesionales
3 instituciones tienen 4 profesionales
1 institución tiene 5 profesionales
4 instituciones tienen de 7 a 18 profesionales
- 4) ¿Qué ubicación tiene la Oficina Sectorial en el organograma de la institución actualmente?
6 son oficinas asesoras
7 tienen labores de planificación en posiciones variadas desde departamentos y divisiones técnicas hasta secciones de segunda categoría.
- 5) ¿Qué funciones realiza la oficina en el presente?
(Establézcalas en orden de importancia).
Se notó en las respuestas una tendencia a incluir las labores que les han fijado por reglamento, y en las mismas se ve claramente, que más que labores de oficina sectorial, realizan labores de muy diversa índole, especialmente estudios para los

- órganos superiores de la institución.
- 6) ¿Han sido *siempre* éstas las funciones de la oficina?
Sí 8
No 5
- 7) ¿Qué funciones o labores desempeñó la oficina en el pasado que no desempeña ahora?
Una oficina dejó de hacer labores de planificación.
- 8) ¿Cuál es la labor que realiza la Oficina Central de Planificación?
9 oficinas la conocen
4 no dan respuesta
- 9) ¿Qué opinión tiene respecto a ella?
Muy buena: -
Buena 3
Regular 7
Mala 1
Pésima -
No responden 2 y más de la mitad consideran como regular su labor.
- 10) ¿Por qué? Porque no hay coordinación con las oficinas sectoriales: 5. Razones diversas: 8
- 11) ¿Qué tipo de relación tiene su oficina con la OFIPLAN?
De suministro de información: 10
No tiene relación: 2
Relación de coordinación: 1
- 12) ¿Ha sido esa relación a través del tiempo?
a. Igual: 7
b. Se ha fortalecido: 1
c. Se ha debilitado: 5
- 13) ¿Por qué?
a. En la institución en que el contacto se fortaleció, se debe a contactos personales y a la promulgación de una ley en 1969.
b. Porque no va más allá de solicitar informes:
4 oficinas
Porque no hay coordinación: 3 oficinas.
- 14) ¿Si su respuesta a la pregunta 11 fue b) o c), desde cuándo sucedió eso?
b. Se ha fortalecido desde 1968-1969: 1 oficina
c. Se ha debilitado desde 1966: 5 oficinas. Es interesante

- ver que 5 oficinas señalan como año en que se debilitó su relación el año en que hubo cambio de gobierno.
- 15) Se dice que las Oficinas Sectoriales de Planificación funcionan más eficientemente si están en contacto directo con la OFIPLAN. ¿Qué opina Ud. al respecto?
 Para 6 oficinas la afirmación es correcta.
 Para 3 oficinas ésta puede contribuir pero no es suficiente.
 Dos oficinas no opinan y 2 dicen que no hay experiencia en ese sentido para poderla acoger.
- 16) ¿Es satisfactorio ese contacto entre su oficina y OFIPLAN?
 Sí = 2 oficinas
 No = 11 oficinas (de estas 11, 7 estiman que debe aumentar el contacto).

La encuesta fue dirigida a 16 instituciones:

- 3 no tienen labor de planificación sectorial
- 13 tienen labores de planificación. De ellas 4 no son oficinas sectoriales propiamente.

Las 13 entidades están compuestas por 8 instituciones autónomas de 19 de importancia y por 5 ministerios de un total de 11. (143)

4. EVALUACION GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Las respuestas del cuestionario muestran una uniformidad bastante pronunciada en el criterio de las oficinas sectoriales hacia la afirmación de que la relación entre ellas y OFIPLAN no es satisfactoria, lo cual es afirmado por once oficinas. De éstas, siete desean que ese contacto se fortalezca, pues diez oficinas sólo suministran información a OFIPLAN, y dos no tienen ningún contacto. Esto lleva a siete de las oficinas sectoriales a afirmar que la labor de OFIPLAN es regular.

En siete de las oficinas la relación se ha mantenido igual, y en cinco se ha debilitado desde 1966, año en que hubo cambio de gobierno, lo que confirma nuestra preocupación manifestada en el punto Continuidad y Cambios de Gobierno. El proceso de creación de oficinas sectoriales empezó en 1950, y hasta 1959 se habían creado tres oficinas.

En 1960 es creada una oficina más, notándose un desarrollo del proceso en los años 1962 a 1965 en los cuales son creadas 8 oficinas, a partir de lo cual el proceso se detiene con una última oficina creada en 1967. Desde este año hasta julio de 1969 no se ha creado ninguna oficina sectorial. El número de ellas, sin embargo, no abarca más que cinco de

once ministerios y ocho de diecinueve instituciones autónomas de importancia por lo que prácticamente una cifra cercana al 50 % de los ministerios e instituciones autónomas carece de oficinas sectoriales, y el 50 % restante aunque las tiene, con excepción de una institución, carece de relación adecuada de coordinación.

Además de los resultados de la encuesta, nuestras entrevistas realizadas en la Oficina de Planificación muestran algunos aspectos que parece necesario mencionar. De siete departamentos que establece la Ley de Planificación, únicamente hay cuatro de ellos funcionando en la realidad que son los de Coordinación y Control, de Planes Anuales, de Planes de Mediano y Largo Plazo y de Productividad y Eficiencia Administrativa. Además se nota un personal muy reducido para las labores de planificación del sector público, especialmente en los Departamentos de: Planes Anuales que posee seis técnicos, un asistente y un secretario con lo cual se supone va a coordinar y revisar técnicamente el Presupuesto Ordinario y los Presupuestos Extraordinarios de la República en la forma por programas y actividades, y el de Coordinación y Control que posee tres técnicos y un secretario para la labor de coordinación de las instituciones autónomas y el control de la ejecución de todos los presupuestos.

Los funcionarios entrevistados sostienen en su gran mayoría que con el cambio de gobierno y la nueva orientación que se dio a la OFIPLAN por su anterior director, se notó que el entusiasmo del personal bajó, y que faltó la fijación de metas para los diferentes departamentos. Sin embargo, también están de acuerdo en que la situación, desde el punto de vista de la planificación del sector público ha mejorado, a julio de 1969, con el actual director.

CONCLUSION

Si se enjuicia la labor de la Oficina de Planificación a la luz de los resultados de la encuesta, sólo se puede arribar a una conclusión. Dado que no es posible, desde un punto de vista racional, eliminar la labor de planificación en el Estado, debe tomarse, en consecuencia, una actitud enérgica y decidida para lograr el cambio de la planificación como palabra vacía de contenido, a ésta como realidad metodológica de la actividad estatal.

La planificación, como se ha dicho varias veces, es un instrumento jurídico de la unidad estatal. Renunciar a ella, o a su correcta utilización, es renunciar a ordenar el caos administrativo y por ende a dejar que se termine de institucionalizar la falta de unidad del Estado costarricense.

Después de haber realizado un análisis de la planificación desde un punto de vista jurídico y administrativo, y de contrastar éste con la realidad de su actividad en nuestro medio, no nos queda más alternativa que recomendar como indispensables las diversas reformas que hemos propuesto a lo largo del presente trabajo.

La planificación que pueda darse con respecto al sector privado deberá estar comprendida por un plan, pues así se garantizará su sistematización, tanto interna como respecto al sector público. Además de una mejor coordinación y sistematización, su aprobación en forma de pautas generales por parte de la Asamblea Legislativa servirá como vehículo de información a los particulares, proveyéndolos inclusive de mayores oportunidades de ejercer sus defensas frente al plan.

Para que la planificación sea universal y unitaria en el sector público, debe constituirse un órgano pluripersonal asesor del director en el cual haya representantes de los entes de este sector. La formación de la Junta Asesora de Planificación es el paso necesario para llegar a vincular a las instituciones autónomas con el proceso de la planificación, vinculación que se traducirá en última instancia en la confección del presupuesto consolidado del sector público. La existencia de un presupuesto consolidado, redundará en unidad de acción del Estado a través de su sector público, mediante el liderazgo de la Oficina de Planificación, la cual para esto deberá estar dotada del dictamen por razones de oportunidad, conveniencia y coordinación sobre los presupuestos de los entes autónomos, con el que asegurará el cumplimiento de las políticas generales que guíen la actividad estatal.

Costa Rica posee el sustrato o base para desarrollar un sistema nacional de planificación. A partir de este sustrato, que está formado por el personal ya capacitado existente en la Oficina de Planificación y en las oficinas sectoriales, personal que debe ser aprovechado al máximo, nuestro

propósito esencial ha sido el de plantear las reformas que consideramos fundamentales para forjar las estructuras que permitirán, finalmente, lograr que la planificación pase a ser el verdadero instrumento de racionalización y a ocupar el puesto de importancia que, en este sentido, le está reservado en toda administración pública regulada jurídicamente.

BIBLIOGRAFIA

- Archivos de la Asamblea Legislativa. ACTAS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: artículo 188 de la Constitución, Tomo III, Actas 116, 138, 162 y 166.
- Archivos de la Asamblea Legislativa. ACTAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, reforma al artículo 188 de la Constitución, tomos 200-201.
- Archivos de la Asamblea Legislativa. DICTAMEN SOBRE DISPOSICIONES GENERALES, 1968, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.
- Archivos de la Asamblea Legislativa. LEY DE PLANIFICACION N° 3087 de 31 de enero de 1963.
Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo.
Dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Varios.
Dictamen de Minoría.
Carta de la ANFE (julio 4, 1962).
- Bettelheim, Charles. PLANEACION Y CRECIMIENTO ACELERADO, Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed., 1965.
- Bettelheim, Charles. PROBLEMAS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANIFICACION, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1962.
- Biscaretti, Paolo. DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1965.
- Burkhead, J. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO GUBERNAMENTAL, Ed. Herrero S.A., 1963.
- Cibotti, Ricardo. LA INFRAESTRUCTURA EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO, Cuadernos del ILPES, serie II, N° 3, Santiago de Chile, 1968.
- Dimare F., Alberto. OBSERVACIONES A LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1965-1968, Oficina de Planificación, San José, Costa Rica, 1965.
- ESAPAC. DIAGNOSTICO Y MACRO ANALISIS ADMINISTRATIVO

- DEL SECTOR PUBLICO DEL ISTMO CENTROAMERICANO, San José, Costa Rica, 1965.
- ESAPAC. ENCUESTA ESPECIAL SOBRE ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS, Trabajo correspondiente a Costa Rica, San José, Costa Rica, 1965.
- ESAPAC. INFORME DE LA CONFERENCIA PARA LA DETERMINACION DE PRIORIDADES EN LA ACCION ADMINISTRATIVA ESTATAL PARA EL DESARROLLO, Serie Informes de Seminarios N° 615, San José, Costa Rica, 1964.
- ESAPAC. INFORME DEL SEMINARIO SOBRE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO, San José, Costa Rica, 1966.
- ESAPAC. INFORME DEL SEMINARIO SOBRE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE CARRETERAS, San José, Costa Rica, Tomo II, 1962.
- ESAPAC. LAS EMPRESAS PUBLICAS DEL ISTMO CENTROAMERICANO, serie N° 300, San José, Costa Rica, 1966.
- Facio Brenes, Rodrigo. PLANIFICACION ECONOMICA EN REGIMEN DEMOCRATICO, Separata Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica N° 4, San José, Costa Rica, 1959.
- Fonseca Pimentel, Antonio. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN AMERICA LATINA, ICAP, San José, Costa Rica, 1968.
- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa S.A., México, 12a. Ed., 1968.
- Friedman, W. EL DERECHO EN UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACION, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- Garrido Falla, Fernando. DOS METODOS EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1961.
- Garrido Falla, Fernando. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales, N° 14, 1967.
- Gordillo, Agustín A. EMPRESAS DEL ESTADO, Eds. Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1a. Ed., 1966.
- Gordillo, Agustín A. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO, Proyecto 102-Programa de Cooperación Técnica, Organización de los Estados Americanos y Gobierno de la República Argentina, sin fecha ni pie de imprenta.
- Graham S., Lawrence. EL MEJORAMIENTO ADMINISTRATIVO. ¿Para qué? ICAP, San José, Costa Rica, 1969.
- Gusmao Herbster, Oswaldo de ESTUDIO SOBRE LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS DE COSTA RICA, ICAP, San José, Costa Rica, 1968.
- Hagen, Everett E. PLANEACION DEL DESARROLLO, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed., 1964.
- Hayek, Friedrich A. THE ROAD TO SERFDOM, University of Chicago, Chicago Press, 17th. Ed., 1963.
- ICAP. PROBLEMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES EN DESARROLLO EN AMERICA LATINA, Informe de la Secretaría de la CEPAL, San José, Costa Rica, 1967.
- Jiménez Castro, Wilburg. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, ICAP, San José, Costa Rica, 1969.
- Jiménez Castro, Wilburg. EL CAMBIO DE ACTITUD HUMANA Y LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, ICAP, San José, Costa Rica, 1968.
- Jiménez Castro, Wilburg. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA, Fondo de Cultura Económica, México, 2a. Ed., 1965.
- Jiménez Castro, Wilburg. LOS DILEMAS DE LA DESCENTRALIZA-

- ACION FUNCIONAL: UN ANALISIS DE LA AUTONOMIA INSTITUCIONAL PUBLICA, ESAPAC, San José, Costa Rica, 1965.
- Jiménez Castro, Wilburg. PLANIFICACION OPERATIVA O CAOS NACIONAL, ESAPAC, San José, Costa Rica, 3a. Ed., 1965.
- Jiménez Castro, Wilburg. SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO, ICAP, San José, Costa Rica, 1968.
- Kelsen, Hans. TEORIA PURA DEL DERECHO, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 6a. Ed., 1968.
- Laubadere, André de. TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966.
- Lewis, Arthur W. TEORIA DEL DESARROLLO ECONOMICO, Fondo de Cultura Económica, 3a. Ed., 1964.
- Martín-Retortillo, Sebastián. ADMINISTRACION Y CONSTITUCION, Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, N° 53, 1967.
- Martín-Retortillo Sebastián. PRESUPUESTOS POLITICOS Y FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA, Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, N° 50, 1966.
- Martner, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, Ed. Siglo XXI, México, 1a. Ed., 1967.
- Mason, Edward. PLANIFICACION ECONOMICA EN AREAS SUBDESARROLLADAS, Cía. General de Ediciones S.A., México 1a. Ed., 1963.
- Muñoz Amato, Pedro. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, Fondo de Cultura Económica, México, 4a. Ed., 1966.
- Myrdal, Gunnar. EL ESTADO DEL FUTURO, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed., 1961.
- Myrdal, Gunnar. SOLIDARIDAD O DESINTEGRACION, Fondo de Cultura Económica, 3a. Ed., 1966.
- Myrdal, Gunnar. TEORIA ECONOMICA Y REGIONES SUBDESARROLLADAS, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., 1964.
- Naciones Unidas. LOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA, Consejo Económico y Social, 1967.
- Naciones Unidas. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION, Nueva York, 1968.
- Napoleoni, Claudio. EL PENSAMIENTO ECONOMICO EN EL SIGLO XX, Ediciones de Occidente, S.A., Barcelona, España, 1a. Ed., 1964.
- Oficina de Planificación. CONTROL Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS, Depto. de Coordinación y Control, 1968.
- Oficina de Planificación. INFORME SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE COSTA RICA, durante los primeros cinco años de la Alianza para el Progreso.
- Oficina de Planificación. MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Depto. de Productividad y Eficiencia Administrativa, 2a. Ed., 1968.
- Ortiz Ortiz, Eduardo. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad de Costa Rica. 1966.
- Ortiz Ortiz, Eduardo. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA COSTARRICENSE, Separata Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica, 1967.
- Predieri, Alberto. PIANIFICAZIONE E COSTITUZIONE, Edizioni di Comunità--Milano, 1963.
- Pfiffner--Presthus. PUBLIC ADMINISTRATION, The Ronald Press Company, New York, 4th. Ed., 1953.

Robock, Stefan y Salomon, Leo. DESARROLLO ECONOMICO, Editorial Roble, México, 1a. Ed., 1967.

Servan Schrieber, Jean Jacques. EL DESAFIO AMERICANO, Empresa Editora Zig Zag S.A., Chile, 5a. Ed., 1968.

Timberjen, Jan. CENTRAL PLANNING, New Haven and London, Yale University Press, 1964.

Timberjen, Jan. LA PLANEACION DEL DESARROLLO, Fondo de Cultura Económica, 4a. Ed., 1966.

Trejos Fernández, José Joaquín. UN VETO NO INTERPUESTO, Presidencia de la República, folleto sin fecha ni pie de imprenta.

Universidad Autónoma de México. BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, Seminario Escuela Nacional de Economía, Ed. Siglo XXI, 1a. Ed., 1966.

Vargas Bonilla, Ismael A. TESIS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Textos N° 114, 1962.

Vargas Bonilla, Ismael A. TESIS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Textos N° 115, 1962.

Watson, Donald S. POLITICA ECONOMICA, Ed. Gredos, S.A., Madrid, 1965.

ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS DE LA OFICINA DE PLANIFICACION

Bogantes Hidalgo, Carlos; Depto.
de Coordinación y Control.

Castro Carvajal, José Manuel;
Jefe Depto. Planes Anuales.

Echeverría Rodríguez, Miguel A.;
Director de la Oficina de Planificación.

Kikut Croceri, Otto; Jefe Depto.
Planes de Largo y Mediano Plazo.

Saborío Ruíz, Alvaro; Subdirector
de la Oficina de Planificación.

Scott Davis, Alonso; Depto. Planes
de Largo y Mediano Plazo.

Valverde Vega, César; Jefe Depto.
Productividad y Eficiencia Administrativa.

NOTAS

1. Gusmao, Oswaldo de; Estudio sobre las Instituciones Autónomas de Costa Rica; ICAP, 1968, San José, Costa Rica. Pág. 4.
2. Heller, Hermann; Teoría del Estado; Fondo de Cultura Económica, México, 4a. Ed., 1961. Pág. 246 y ss.
3. Martner, Gonzalo; Planificación y Presupuesto por Programas; Editorial Siglo XXI, México, 1967, 1a. Ed. Pág. 45.
4. Muñoz Amato, Pedro; Introducción a la Administración Pública; Fondo de Cultura Económica, México, 1966, Tomo I, 4a. Ed. Pág. 106.
5. Facio Brenes, Rodrigo; Planificación Económica en Régimen Democrático: separado del N^o 4 (Set. 1959) de: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Pág. 11.
6. Hagen, Everett E.; Planeación del Desarrollo Económico; Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Ed., 1964. Pág. 8.
7. Friedman, W.; El Derecho en una Sociedad en Transformación; Fondo de Cultura Económica, México, 1966. Pág. 362.
8. Hayek, Friedrich A.; The Road to Serfdom, University of Chicago, Chicago, 1944. Pág. 42.
9. Servan Schreiber, Jean Jacques; El Desafío Americano; 5 ed., Empresa Editorial Zig Zag S.A., Chile, 1968. Págs. 300-301.
10. Este trabajo tiene como hipótesis que las soluciones que al respecto ofrezca la Oficina de Planificación, serán correctas de acuerdo con la teoría económica.
11. Hagen, Everett E.; Op. Cit. Págs. 22-23.
12. Flores de la Peña, Horacio; Problemas de Planeación y Desarrollo, en Bases para la Planeación Económica y Social de México, Seminario Escuela Nacional de Economía, Universidad Autónoma de México, Editorial Siglo XXI, Editores S.A., Chile, 1a. Ed., 1966. Pág. 78.
13. Timbergen, Jan; La Planificación del Desarrollo; Fondo de Cultura Económica México, 4a. Ed., 1966. Pág. 75.
14. Mason, Edward; Planificación Económica en Areas Subdesarrolladas, Centro Regional de Ayuda Técnica, AID, México, 1963. Pág. 74.
15. González Vega, Claudio; Curso de Derecho Económico, notas de clase, 1968, Tesis 8. Pág. 40.

16. Timberjen, Jan; *Central Planning*, Yale University Press, 1964. Pág. 65.
17. Cibotti, Ricardo; *La Infraestructura en la Planificación del Desarrollo*, Cuadernos del ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), Serie II, N° 3, Santiago de Chile, 1968. Pág. 59.
18. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; *Los Aspectos Administrativos de los Planes Anuales Operativos*, en Naciones Unidas; *Aspectos Administrativos de la Planificación*, New York 1968. Pág. 395.
19. Hagen, Everett E.; *Op. Cit.*, Pág. 435.
20. División de Administración Pública de las Naciones Unidas; *Control de Planes, Programas y Proyectos de Operación*, en Naciones Unidas; *Aspectos Administrativos de la Planificación*, *Op. Cit.* Pág. 433.
21. Jiménez Castro, Wilburg; *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, 2a. Ed. Pág. 108.
22. ESAPAC; *Informe de la Conferencia para la Determinación de Prioridades en la Acción Administrativa Estatal para el Desarrollo*; Editorial ESAPAC, San José, Costa Rica, 1964. Pág. 158.
23. Rodríguez Echeverría, Miguel Angel; *Magia y Planificación*, *La Nación*, 12 de junio de 1968. Pág. 15.
24. Comisión Económica para América Latina, Secretaría de la; *La Planificación en América Latina*, Santiago, Chile, 1968. Pág. 21.
25. Tamayo L., Jorge; *Objetivos y Metas de la Planeación*, en *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, *Op. Cit.* Pág. 70.
26. Martner, Gonzalo; *Op. Cit.*, Pág. 46.
27. Hagen, Everett E.; *Op. Cit.* Pág. 26.
28. Dimare Fuscaldó, Alberto; *Observaciones a la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-68*, Oficina de Planificación, San José, Costa Rica, 1968. Pág. 3.
29. Muñoz, Amato; *Op. Cit.* Pág. 109.
30. *Idem.* Págs. 105 y ss.
31. Esta parte de la tesis se fundamenta especialmente en Bettelheim, Charles; *Planeación y Crecimiento Acelerado*, Fondo de Cultura Económica, 1a. Ed., 1965. Pág. 177 y Hagen, Everett E.; *Op. Cit.* Págs. 412 y ss.
32. ESAPAC; *Informe de la Conferencia . . . Op. Cit.* Pág. 129.
33. Tristán Castro, Fidel; *Comentario al Tema: La Coordinación, el Control y la Evaluación en la Administración para el Desarrollo*, en ESAPAC, *Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo*, San José, Costa Rica, 1966. Pág. 404.
34. La Comisión del gasto público integrada por la Asamblea Legislativa en una manifestación reciente parece estar de acuerdo con nuestra recomendación al expresar que: "La comisión ha pedido a los representantes de los distintos grupos parlamentarios, llevar a cabo una acción persuasiva en sus respectivos partidos políticos, porque si no hay consenso político nacional, las recomendaciones de la comisión no se podrían aplicar". (*La Nación*, 24 de junio de 1969, pág. 2).
35. Pichardo P., Ignacio; *El Organó Central de Planeación*, en *Bases para Planeación Económica y Social de México*, *Op. Cit.* Pág. 105.
36. Este tema se trata sin perjuicio de que la investigación de la realidad nacional, y la confección del diagnóstico de la misma pueda ser confiada a un ente autónomo como por ejemplo la Universidad de Costa Rica.
37. Attir, Aryeh; *Los Mecanismos Centrales de Planeamiento y sus Vinculaciones con los Centros de Decisión*, en *Aspectos Administrativos de la Planificación*, *Op. Cit.* Pág. 88.
38. Pichardo P., Ignacio; *Op. Cit.* Pág. 103.
39. Facio, Rodrigo; *Op. Cit.* Págs. 71-72; también Hagen, Everett E.; *Op. Cit.* Pág. 421.
40. Comisión Económica para América Latina, Secretaría de la; *Op. Cit.* Pág. 24.
41. Pichardo P., Ignacio, *Op. Cit.*; Pág. 97.
42. Government of Pakistan, Planning Board; *The First Five Year Plan*, Vol. I, Pág. 100 ss., Karachi, 1955, citado por Pichardo P., Ignacio, *Op. Cit.*, Pág. 100.
43. Unidad de Administración Pública de la CEPAL, *La Planificación Administrativa para el desarrollo Económico y Social en América Latina*; *Op. Cit.*, Pág. 99.
44. *Ley de Planificación*; N° 3087, 1963, Art. 1.
45. Unidad de Administración Pública de la CEPAL, *Op. Cit.*, Pág. 181.

46. Idem, Pág. 182.
47. Frieiro R., Mario; Algunos Aspectos Estructurales y Administrativos del Desarrollo en el Istmo Centroamericano, ESAPAC, Informe del Seminario . . . Op. Cit., Págs. 44-45.
48. Idem, Pág. 46.
49. Pfiffner--Presthus; Public Administration; The Ronald Press Company, New York, 4th Ed., 1953. Pág. 60.
50. La afirmación anterior debe entenderse enmarcada dentro del proceso de la planificación en el cual la fijación de metas se lleva a cabo después de realizado el diagnóstico y el pronóstico, los cuales son planificación. Así, tenemos que si se utiliza el método planificador las decisiones políticas se tomarán en base a una investigación previa que es parte del proceso de la planificación.
51. Jiménez Castro, Wilburg; El Cambio de Actitud Humana y las Reformas Institucionales para el Desarrollo Integral; ICAP, San José, Costa Rica, 1968. Pág. 28.
52. Unidad de la Administración Pública de la CEPAL; La Planificación Administrativa . . . Op. Cit., Pág. 190.
53. Idem, Pág. 188.
54. Datos suministrados por el Secretario del ICAP, Lic. Dennis Aguiluz Ferrari. La cifra de 488 no incluye 58 funcionarios, los cuales incluimos en el primer grupo del Curso de Formación Administrativa del Servidor Público.
55. Sus dos primeros grupos han estado formados por 58 y 45 alumnos para los años 1968 y 1969 respectivamente. "Su objetivo es procurar una mejor capacitación del empleado público de nivel técnico y/o de jefatura intermedia . . ." (Curso de Formación Administrativa del Servidor Público; Informe Anual; Imprenta Nacional, 1969. Pág. 4).
56. Con respecto a la enseñanza superior la CEPAL ha manifestado que: "Un número apreciable de países de la región simplemente carece de especialistas adiestrados en la preparación de políticas de reforma administrativa y con experiencia para dirigir programas de modernización del gobierno . . . Los países necesitan, además, contar con un personal hoy muy escaso en América Latina: el administrador profesional formado en instituciones universitarias, capaz de asesorar al gobierno en la formulación de una política de modernización administrativa como parte de los programas de desarrollo, y de ocupar posiciones ejecutivas en el sector público . . ." (Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, Informe de; Problemas de Administración Pública en los Países en Desarrollo en la América Latina; ICAP, San José, Costa Rica, 1967, Pág. 11).
57. Los dos problemas básicos que enfrenta la Sección son la carencia de profesores preparados y de población estudiantil.
58. Martín--Retortillo, Sebastián; Presupuestos Políticos y Fundamentación Constitucional de la Planificación Administrativa; Revista de Administración Pública, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, N° 50, 1966. Págs. 114-115.
59. Heller, Hermann; Op. Cit., Págs. 208-209.
60. Idem, Pág. 285.
61. Idem, Págs. 290-291.
62. Martín--Retortillo, Sebastián; Op. Cit., Pág. 122.
63. Gordillo, Agustín A.; La Planificación del Desarrollo, Proyecto 102 Programa de Cooperación Técnica, Organización de los Estados Americanos y Gobierno de la República Argentina. Pág. 115. Sin fecha ni pie de imprenta.
64. Martín--Retortillo, Sebastián; Op. Cit., Pág. 127.
65. Ver Supra, Caps. II, 1-2; III, 1 a 5.
66. Ver Supra, Cap. II, 3.
67. Ortiz Ortiz, Eduardo; Curso de Derecho Administrativo, 1966, Tesis 7. Pág. 10.
68. Pfiffner--Presthus, Op. Cit., Pág. 48.
69. Martín--Retortillo, Sebastián; Op. Cit., Págs. 116-117.
70. Hagen, Everett E.; Op. Cit., Pág. 8.
71. Esos ensayos fueron: Elementos Propuestos de una Ley Básica de Planificación en Costa Rica, de A.C. Kayanan, San José, 1955; Planificación en Costa Rica y Fuera de Ella, de José M. Salazar Navarrete, INVU, 1955; Planificación Económica en Régimen Democrático, de Rodrigo Facio Brenes, Universidad de Costa Rica, 1959; y Planificación Operativa o Caos Nacional, de Wilburg Jiménez Castro, 1960 (ESAPAC, 1965 3a. Ed.).
72. Carta de Punta del Este; Programas Nacionales de Desarrollo, Cap. II, N° 1.

73. Flores de la Peña, Horacio; Op. Cit. Pág. 78; Ver Supra, Cap. IV, 4 para una distinción entre planificación y reforma estructural.
74. Comisión Económica para América Latina, Secretaría de la; La Planificación en Op. Cit., Págs. 17--18; y Hagen, Everett.; Op. Cit., Págs. 8--9--10.
75. Hess E. Raúl; Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, Ley de Planificación, N° 3087 de 31 de Enero de 1963, Archivos de la Asamblea Legislativa.
76. Asamblea Legislativa; Dictamen de Mayoría de la Comisión de Asuntos Varios, Ley de Planificación N° 3087 de 31 de Enero de 1963, Pág. 4.
77. Idem, Pág. 5.
78. Gordillo, Agustín A.; La Planificación del Desarrollo, Op. Cit., Pág. 106.
79. Heller, Hermann; Op. Cit., Pág. 268.
80. Friedman, W.; El Derecho en una Sociedad en Transformación, Fondo de Cultura Económica, México, 1966. Pág. 8 y ss. En igual sentido Jiménez Castro, Wilburg; Administración Pública para el Desarrollo Integral, ICAP, San José, Costa Rica, 1969, 1a. Versión, Tomo II, Págs. 94--95.
81. Laubadere, Andre de; Traite Elementaire de Droit Administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1966. Pág. 529.
82. Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica, Parte II, Programa de Inversiones Públicas, 1965--1968, Oficina de Planificación, 1965, Pág. 18 y ss.
83. Laubadere, Andre de; Op. Cit., Pág. 508.
84. Laubadere, Andre de; Op. Cit., Págs. 508--509.
85. Gordillo, Op. Cit., Págs. 106--107.
86. Un ejemplo de norma de referencia dirigida al sector privado sería el caso de un agricultor, que al acogerse al plan de diversificación agrícola gozará de crédito.
87. Laubadere, Op. Cit., Pág. 507.
88. Citado por Gordillo, Op. Cit., Pág. 128.
89. Predieri, Alberto; Pianificazione e Costituzione, Edizioni di Comunita - Milano, 1963, Pág. 303.

90. Gordillo, Op. Cit., Pág. 126--127.
91. Ver Ortiz Ortiz, Eduardo; Op. Cit., Tesis 5. Págs. 21 a 23.
92. Haremos referencia a la relación que debe darse entre la Constitución, la planificación y el presupuesto en el capítulo VI.
93. Laubadere; Op. Cit., Pág. 506.
94. Gordillo; Op. Cit., Pág. 108.
- * Este tema está tratado siguiendo los conceptos que Gordillo expresa en su obra ya citada, Págs. 112 y ss.
95. Gordillo; Op. Cit., Pág. 113.
96. Idem., Pág. 129.
97. Predieri, Alberto; Op. Cit., Pág. 507.
98. Ver Supra, ubicación del órgano central de planificación (Cap. III, 8); consejo o director (Cap. III, 9); aprobación legislativa del plan referente al sector privado (Cap. V, 7 y 9); amplitud del plan y control del Poder Legislativo (Cap. V, 10).
99. Martner, Gonzalo; Op. Cit., Págs. 196 y 44. No es objeto de esta tesis el estudio de la mecánica del presupuesto. Para una descripción muy completa ver Martner caps. 6--7--8--9.
100. Idem. Pág. 197.
101. Contraloría General de la República; Memoria Anual, enero a diciembre de 1966. Pág. 20, citada por Gusmao, Op. Cit., Pág. 101.
102. La República, lunes 23 de junio de 1969, pág. 1.
103. Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina, Informe de; Problemas de Administración Pública . . . Op. Cit., Pág. 8.
104. Para una explicación de lo que es cada clasificación y sus diferencias, véase Martner, Gonzalo, Op. Cit. Págs. 379 a 483. Hemos decidido no hacer la explicación nosotros pues se sale de los propósitos de la tesis.
105. Predieri, Alberto; Op. Cit., Pág. 512.
106. Un ejemplo contenido en la Memoria Anual de la Contraloría General de la República de 1968 nos ilustra el caso: No existió ". . . relación entre los gastos aprobados en las partidas de servicios personales, materiales y suministros, etc., por lo que el elemento humano y el equipo se vió en más de una oportunidad parado por falta de materiales o de gastos de viáticos".

107. Muñoz Amato; Op. Cit., Págs. 162-163.
108. Trejos Fernández, José Joaquín; Un Veto no Interpuesto, Presidencia de la República, folleto sin fecha ni pie de imprenta, pág. 3.
109. Asamblea Legislativa, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Dictamen Sobre Disposiciones Generales, 1968. Pág. 31.
110. Vargas Bonilla, Ismael A.; Tesis de Derecho Constitucional, de la VI a la XVI; Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Textos N° 115, 1962. Pág. 65.
111. Trejos Fernández; Op. Cit., Págs. 34-35.
Es bueno apuntar que el Estado por medio de su Procurador General estableció recurso de inconstitucionalidad contra ciertas disposiciones generales contenidas en la ley de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1967. Dicho recurso, que fue acogido por Corte Plena y en el cual se aduce entre otras cosas la primacía de la ley ordinaria frente a la ley de presupuesto por tener ésta una tramitación especial y diferente, dió lugar a que los magistrados declararan la inconstitucionalidad de las disposiciones generales alegadas, acogiendo, si no en forma explícita, si en forma implícita el argumento para nosotros fundamental de la diferencia entre ley ordinaria y ley de presupuesto diferencia que se manifiesta especialmente en la ausencia de veto de ésta última. (Boletín Judicial N° 18, de 21 de Enero de 1968, págs. 149-150).
112. Tristán Castro, Fidel; Op. Cit., Págs. 412-413.
113. Gusmao, Oswaldo, de; Op. Cit., Pág. 104.
114. Idem, págs. 103 a 109. Lo que sigue se hará en base a las observaciones de Gusmao.
115. Vargas Bonilla, Ismael A.; Tesis de Derecho Administrativo, de I a IV y de VIII a XII, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie textos N° 114, 1962. Pág. 70.
116. La investigación referida fue realizada por el autor de este trabajo en compañía de Luis Garita Bonilla en enero de 1967, como una colaboración al ICAP, en la persona de su experto Oswaldo de Gusmao, para su obra "Estudio sobre las Instituciones Autónomas en Costa Rica". Los conceptos de esta primera parte son tomados esencialmente del informe que presentamos en aquella oportunidad.
117. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, tomo III, acta 116, págs. 467-468.
118. Idem, acta 166, págs. 469-470.

119. Un ejemplo de las Leyes Orgánicas de Instituciones Autónomas en cuanto a la interpretación errónea del artículo 188 de la Constitución es el de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo N° 1788 de 24 de agosto de 1954, artículo 2: "El Instituto tendrá personería jurídica y patrimonio propio; ejercerá su gestión administrativa con absoluta independencia, guiándose) (exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva".
120. Ortiz Ortiz, Eduardo; La Autonomía Administrativa Costarricense. separata Revista de Ciencias Jurídicas, San José, Costa Rica, 1967. Págs. 196-199.
121. ESAPAC; Diagnóstico y Macro Análisis Administrativos del Sector Público del Istmo Centroamericano, San José, Costa Rica, 1965. Pág. 25.
122. Ortiz Ortiz, Eduardo en Garrido Falla, Fernando; La Descentralización Administrativa, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales N° 14, Pág. 3.
123. ESAPAC; Informe de Conferencia . . . Op. Cit., Pág. 52.
124. Idem, Pág. 116.
125. Ortiz Ortiz, Eduardo; La Autonomía . . . Op. Cit., Pág. 134.
126. Idem, Pág. 195.
127. Idem, Pág. 204.
128. Idem, Pág. 166.
129. El Lic. Ismael A. Vargas Bonilla llega a una conclusión similar a la de Ortiz: "Así es preciso entender que en tratándose de la organización del personal de trabajo, de la fijación y del desenvolvimiento de su política, y de las decisiones en todos los órdenes atinentes al servicio público que se les atribuye, las Instituciones Autónomas actúan con independencia del Poder Ejecutivo y aun del Poder Legislativo, a pesar de la procedencia legal de su creación y del nombramiento de los miembros de las Juntas Directivas, radicado en el Consejo de Gobierno. (Op. Cit.; Págs. 72-73).
130. Gusmao, Op. Cit., Págs. 64-65.
131. Actas de la Asamblea Legislativa, tomo 200, Págs. 25-26.
132. Idem, tomo 201, Pág. 24.
133. Idem, tomo 201, Págs. 35-36 y 38.

134. También tiende a fortalecer la coordinación en cuanto a pautas generales marcadas por el gobierno central, la reforma que recientemente ha sido propuesta al artículo 188 de la Constitución por la Comisión de Juristas que integró el Consejo de Gobierno constituida por los expresidentes del Colegio de Abogados, reforma que consiste en hacerle un agregado a dicho artículo para instaurar el llamado sistema del 4-3. "Los directores propietarios y suplentes si los hubiere, serán nombrados por el Consejo de Gobierno, la mitad más uno a su libre elección y el resto a propuesta del partido político que hubiere quedado en segundo lugar en cuanto a votos en la elección presidencial anterior". (La República, 6 de junio de 1969, pág. 6). Esta reforma tiende a permitir al partido en el poder la realización de su plataforma política, pero con un adecuado contrapeso y vigilancia del partido que le sigue en la voluntad del pueblo.
135. ESAPAC; Encuesta Especial Sobre Administración de Empresas Públicas. Trabajo correspondiente a Costa Rica, San José, Costa Rica, 1965. Págs. 30-31.
136. Gusmao; Op. Cit., Pág. 112.
137. Gordillo A., Agustín; Empresas del Estado, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1966, 1a. Ed., Pág. 13.
138. Idem, Pág. 147.
139. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, tomo III, acta 138, Pág. 171, Rodrigo Facio, en referencia al artículo 84 de la Constitución.
140. En cuanto a este punto ver: Attir Aryeh; Op. Cit., Pág. 67 y ss. y Hagen, Everett E., Op. Cit., Pág. 419 y ss.
141. Oficina de Planificación; Informe sobre algunos aspectos del Desarrollo Económico y Social de Costa Rica durante los primeros cinco años de la Alianza para el Progreso, San José, Costa Rica, 1966, Pág. 2.
142. Las tres instituciones mencionadas son: Municipalidad de San José, JAPDEVA e ICT. Cabe agregar además, que la Universidad de Costa Rica y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad carecen también de Oficina Sectorial de Planificación, no obstante que la última debería contar con una según el artículo cuarto de su ley constitutiva.
143. Esas 19 instituciones autónomas son: ITCO, JAPDEVA, ICT, Universidad de Costa Rica, CCSS, INA, ICE, INVU, INS, CNP, FE al P, SNAA, Banco Central de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense, Banco Crédito Agrícola de Cartago, Municipalidad de San José y Dirección General de Desarrollo de la Comunidad.

