

SUMMARY

PLANIFICACION REGIONAL EN COSTA RICA: LOS DESAFIOS ACTUALES

*Luis Fallas Calderón **
*Luis Fernando Fernández A. ***

RESUMEN

Este artículo presenta la experiencia de Planificación Regional en Costa Rica. Incluye primero el análisis de los procesos económicos y sociales que explican la concentración de las actividades económica, productiva, los servicios y las decisiones en la región central y segundo, la experiencia institucional y política de la planificación regional en Costa Rica.

Se incorpora en esta experiencia de Costa Rica el sistema de organización regional para el desarrollo, funciones y tareas emprendidas por el Ministerio de Planificación. En este análisis institucional se explica que la concentración institucional y el alto poder existente en la capital es la principal dificultad para una política de desarrollo regional que alivie las desigualdades regionales y el progreso de regiones diferenciadas.

* Profesional del Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Costa Rica.

** Director del Posgrado en Maestría Regional en Desarrollo Rural. Universidad Nacional.

Por último se presentan las limitaciones de la división político-administrativa actual para el desarrollo regional en Costa Rica.

SUMMARY

This article points out Costa Rican experiences in Regional Planning. The first section analyzes the economical and social processes that help explain urban concentration in the Central Region of Costa Rica. The second section describes institutional and political experiences regarding Regional Planning in Costa Rica.

RESUME

Cet article présente l'expérience de Planification Régionale au Costa Rica. Premièrement, inclut l'analyse des processus économiques et sociaux qu'expliquent la concentration dans la Région Central et deuxièmement, l'expérience institutionnelle et politique de la Planification Régionale au Costa Rica.

INTRODUCCION

El desequilibrio regional de Costa Rica se explica por la concentración de las actividades productivas, sociales, y los resultados del crecimiento económico y el progreso técnico en el área central.

Por lo anterior, en este trabajo se pretende reflexionar sobre diferentes tópicos asociados al desarrollo regional en Costa Rica, fundamentalmente sobre los aspectos siguientes:

- a. Los procesos de planificación nacional no han conceptualizado adecuadamente los problemas del desarrollo regional y por el contrario las medidas adoptadas han incrementado la tendencia concentradora y las desigualdades regionales.
- b. La planificación nacional se desvirtuó y progresivamente se produce un predominio de las políticas macroeconómicas, donde la dimensión espacial del desarrollo regional solamente se considera en lo microeconómico. Las transformaciones regionales se producen sin una política explícita de desarrollo regional.
- c. Es indispensable una toma de conciencia por parte de los dirigentes políticos de los problemas regionales y la necesidad de impulsar políticas diferenciadas.

Adicionalmente, se expone la necesidad de retomar el método de planificación regional que posibilite implementar políticas y programas de transformación de las actuales condiciones de desenvolvimiento de la realidad regional.

Finalmente, se incorporan en el análisis dos temas relevantes para la aplicación de un proceso de planificación regional en Costa Rica: la organización regional y las limitaciones de la actual división política territorial administrativa.

1. EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION

En la definición e instauración de los sistemas nacionales de planificación intervinieron los organismos de cooperación técnica y financiera internacionales en el período de los años cuarenta a los setenta. A pesar de sus esfuerzos, estos sistemas establecidos no lograron disciplinar el proceso de desarrollo en América Latina, pero sí crearon una dinámica institucional con dificultades teóricas, metodológicas y operativas para trabajar de manera efectiva en los procesos nacionales y regionales de desarrollo.

En la actualidad, entonces el concepto de la planificación se ha reducido al tratamiento de la modernización de las sociedades para su incorporación en las economías de mercado, al manejo de la transformación institucional y a la reducción técnica de los Planes Nacionales de Desarrollo en programas nacionales de inversiones públicas, descuidándose el tratamiento de las desigualdades regionales en el desarrollo nacional, entre otros aspectos. Por consiguiente el replanteamiento de la importancia de la planificación para resolver los problemas de dirección del desarrollo nacional y regional, requiere revisar sus antecedentes con el fin de reconocer su potencial y las limitaciones; que permita la renovación y la adecuación de los sistemas nacionales de planificación establecidos.

Las experiencias alrededor del funcionamiento de los sistemas nacionales de planificación, han sido objeto de muy diversas críticas, las cuales se fundamentan y relacionan con el carácter tecnocrático que se asumió, siendo la planificación un proceso sociopolítico (Presbisch, R., 1981). Por esta razón aún cuando los sistemas permearon la organización institucional y se compatibilizó con el sistema de programación presupuestaria las debilidades de la planificación persistieron.

Las críticas principales a la práctica de la planificación en América Latina se centraron con mayor esfuerzo, en los siguientes planteamientos:

- a) La no ejecución de los planes, lo inadecuado de los modelos empleados, aplicación de instrumentos seleccionados, disociación entre la función de la planificación y la organización del sistema social (Gutiérrez y Villarreal, 1977).
- b) El escaso paralelismo entre las decisiones políticas y las concepciones sostenidas por los organismos de planificación (Medina, Echeverría, 1977).
- c) Una de las limitaciones de la planificación son las características del Estado, el supuesto de que se debe reforzar un modelo de sociedad, la naturaleza de la

planificación, el marco jurídico institucional y el proceso administrativo que cambia lentamente (Kaplan, M., 1975).

Estas críticas llevaron a diversas formulaciones alternativas que buscaron resolver el problema tecnocrático de la concepción aplicada (Matus, C., 1984) pero no llegaron a hacer una adecuada referencia de las debilidades de la planificación regional. Las propuestas elaboradas (a excepción de la planificación estratégica o situacional expuesta por Carlos Matus), no son empleadas para alterar los sistemas sectoriales y regionales que en América Latina se habían establecido.

Así la identificación de las principales críticas a la planificación y el surgimiento de propuestas alternativas cedió en la década de los años ochenta, a la aplicación de los programas de ajuste estructural y estabilización, impulsados por los organismos internacionales, que entraron en abierta contradicción con los sistemas nacionales de planificación que se habían construido, exceptuando en aquellos países donde desde sus orígenes dichas instancias estaban concentradas en la programación y el control de las inversiones públicas.

El proceso de planificación se enfrenta entonces a la encrucijada de un contexto económico e institucional diferente y a sus propias debilidades, resultado de una experiencia que ha sido cuestionada por su eficacia. Por otra parte las críticas formuladas a la planificación, constituyen una evaluación para la construcción de estilos alternativos aplicables a la realidad actual y conforme con las necesidades de cada uno de los países y de sus regiones.

2. LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION NACIONAL

En Costa Rica el debate de la planificación nacional se inició con la fundación de la Segunda República y en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (Masís, I., 1980). Pero es en 1963, cuando se crea por primera vez una oficina de planificación y presupuesto en la Presidencia de la República. Posteriormente mediante la Ley 5525 del 4 de mayo de 1974, se establece el Sistema Nacional de Planificación. Esta ley da un marco jurídico e institucional al Sistema Nacional de Planificación, bajo los principios de articulación y participación de las diferentes instancias de la sociedad costarricense para la conducción y dirección del desarrollo nacional.

En el período 1978-1982 el Sistema Nacional de Planificación de Costa Rica se instrumentalizó a través de diversos decretos ejecutivos que establecieron la sectorialización, la regionalización y la reforma administrativa institucional. Se crearon oficinas de planificación en las instituciones públicas donde no existían y se abrieron las direcciones regionales de MIDEPLAN en todo el territorio nacional que tenían funciones operativas, como la elaboración de los planes regionales de desarrollo, la coordinación institucional y las relaciones con los grupos sociales y políticos interesados en la problemática regional, a través de los Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo.

En 1983 la crisis económica y los procesos de cambio y transformación modificaron, la función de la planificación y se inició el desmonte de lo construido, hasta esa fecha. Además estaba la ineffectividad del Sistema Nacional de Planificación y la firma de cartas de intenciones, acuerdos y programas de ajuste estructural, con organismos financieros y cooperantes internacionales (MIDEPLAN,1993).

Se desvirtuó el Sistema Nacional de Planificación, debilitándose la sectorialización y la regionalización, con lo cual la planificación regional pierde los Consejos Subregionales y Regionales de Desarrollo como instancias de integración de las Municipalidades, instituciones públicas regionalizadas y las organizaciones de las fuerzas vivas en las respectivas regiones, las cuales no habían logrado tener la influencia requerida en las instancias nacionales.

En 1991, además desapareció el Departamento de Planificación Regional en MIDEPLAN que completó la desarticulación del Sistema Nacional de Planificación. Se volvió a hablar de que la planificación debería responder a los cambios actuales de transformación como son la inserción diferenciada de la economía en el mercado mundial, que demanda modificaciones institucionales, modernización del sistema financiero, reconversión industrial y agropecuaria. Esta necesidad de cambio no se valoró de acuerdo con las posibilidades que ofrecía la planificación nacional y regional.

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado entonces queda reducido a un documento que no cumple ni siquiera la función indicativa, ya que MIDEPLAN se ha concentrado en los últimos años, en la reestructuración del Estado y en la promoción de los programas de ajuste estructural. Si bien estos elementos elevan el papel de MIDEPLAN en la sociedad, se cae en el problema de minimizar el papel sustantivo de un enfoque para el desarrollo equilibrado del país a largo plazo.

Lo anterior conlleva a desconsiderar los problemas regionales en la administración del desarrollo, con lo cual implícitamente se está asumiendo que son las variables macroeconómicas las que determinan la transformación regional. Por lo tanto, la variable espacial en las políticas de desarrollo y crecimiento pasan a un lugar secundario, en una sociedad como la nuestra, con una alta concentración social y geográfica de la actividad económica.

3. EL RETO ACTUAL DE LA PLANIFICACION REGIONAL

Uno de los principales problemas en la conducción y administración del desarrollo nacional es la excesiva concentración de las actividades productivas y la toma de decisiones en la Región Central. La aplicación del método de planificación regional, parte de la existencia de los desequilibrios regionales en el espacio nacional y de que existe la intención política de los gobernantes por resolverlos, porque de

mantenerse seguirán obstaculizando el quehacer nacional en su totalidad y con ello se tendrán mayores limitantes para alcanzar metas de interés para el Estado y en especial de las áreas deprimidas.

De acuerdo con Stiwel, «...la responsabilidad del gobierno estriba en el establecimiento de los controles, incentivos y otras políticas, que sean necesarias para asegurar la distribución espacial del crecimiento económico que se desarrolla de acuerdo con los objetivos específicos de equidad y eficiencia» (Stiwel, F., 1973).

En el país se estableció una regionalización que facilitaría impulsar las políticas de desarrollo regional y la realización de la administración pública. Evitándose así la influencia del Gran Area Metropolitana en el desarrollo del país (Nuhn, H., 1990). Esta regionalización se inició en 1975, pero todavía presenta discrepancias para ser empleada por la planificación y administración del desarrollo regional.

La existencia de las desigualdades regionales, se han reconocido en los diferentes planes nacionales de desarrollo (MIDEPLAN, 1978, 1982, 1986, 1990), pero se carece de políticas nacionales regionales, porque solamente se conceptualiza el problema y no se ha instrumentalizado un real proceso de desarrollo regional empleando el método de planificación regional.

Existen experiencias de desconcentración y descentralización institucional como el establecimiento de los Consejos Regionales de Desarrollo y la ejecución de proyectos de Desarrollo Rural Integrado. Sin embargo, han sido acciones insuficientes y no responden a una estrategia de desarrollo regional definida. Esta situación tiende a profundizarse por las actuales reglas y políticas que rigen la economía de mercado.

La atención por las autoridades nacionales de los problemas nacionales se enfoca dentro de la concepción del tratamiento de las variables macroeconómicas, con lo cual el concepto del desarrollo regional se reduce a un manejo puntual microeconómico, descuidándose el potencial existente de las regiones y las limitaciones que enfrentan para superar sus desigualdades en el espacio nacional.

En este sentido, el reto de la planificación regional debe concentrarse en la concientización por las autoridades nacionales y organizaciones regionales, de la existencia del problema de las desigualdades y de la integración intrarregional e interregional. Al lograrse lo anterior, se permitirá crear condiciones para la definición y ejecución de las políticas diferenciadas que se ameritan realizar para disminuir los desequilibrios regionales.

4. EL METODO DE LA PLANIFICACION REGIONAL

La planificación del desarrollo regional no es un concepto estático, sino dinámico porque constituye un modelo de análisis y estudio permanente de la realidad

de un determinado espacio geográfico que en cada momento es fuertemente retroalimentado. De ese constante conocimiento se originan entonces las mejores alternativas y propuestas de desarrollo, las cuales deben de antemano presentar posibles soluciones adecuadas e integrales; con capacidad para transformar las áreas establecidas, según los propósitos que se desea alcanzar.

La presentación de alternativas para la toma de decisiones, entonces se vuelve en una tarea básica de análisis y establecimiento de posibilidades de desarrollo para ejecutar aquellos planteamientos estructurados, donde se espera recibir con su ejecución, cambios importantes y significativos en el crecimiento y la dotación de beneficios a la población, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

La planificación regional supone en su metodología de trabajo como primera fase, que al accionar las principales fuerzas interesadas en el desarrollo regional tienen el consenso y están debidamente coordinadas mediante una estructura orgánica o institucional con suficiente delegación de poder político, económico, y administrativo, para hacer frente y conducir los retos del desarrollo.

La segunda fase requiere integrar la participación de todas las fuerzas organizadas de la población, a través de una institución coordinadora o estructura orgánica, con suficiente poder de establecer un equipo interdisciplinario de profesionales en planificación, al cual se le asigna la revisión de las principales variables físicas, económicas y sociales de la región o de las regiones seleccionadas.

El equipo de trabajo para el cumplimiento de sus propósitos utilizará la información, estudios y diagnósticos socioeconómicos disponibles en los centros de documentación y oficinas del sector público o privado, que permite la identificación de los principales problemas y los mecanismos para disminuir las desigualdades regionales.

En la tercera fase, se realiza la aproximación del desarrollo presente, utilizando las variables ambientales, sociales y económicas, necesarias para medir el grado de desarrollo con que cuenta la región. En este momento del análisis se deben cuantificar las posibilidades reales del espacio geográfico analizado, que tiene para acumular valor agregado en los procesos productivos regionales, con el fin de resolver los problemas sociales y ambientales.

Esto se conoce generalmente como el diagnóstico, pero en realidad debe ser más que eso, porque se necesita obtener una radiografía analítica e interpretativa de la región, donde se pueda obtener y se manifiestan las ventajas y desventajas en forma cuantitativa que existen en el área; así como las posibilidades reales de retomárlas para conducirlas hacia la intervención esperada por la población.

La cuarta fase es la proyección de desarrollo de la región que realiza normalmen-

te el equipo de planificación para un determinado período (20 años), partiendo de los indicadores sociales y económicos utilizados en la medición del presente, que se hiciera en la tercera etapa, con el propósito de definir las metas y objetivos futuros.

Esta tarea consiste en establecer las medidas de ajuste e intervención para el avance de las variables y sus respectivos indicadores socioeconómicos que se consideran necesarios de enfocar, para elevar el grado de crecimiento integral deseado a nivel regional y con respecto al territorio nacional. El propósito será inducir el proceso de reducir las desigualdades señaladas, mediante propuestas de desarrollo viables de realizar, utilizando la capacidad existente de la región y cuantificando las posibilidades reales de obtener apoyo financiero del resto del país y a nivel internacional si fuera necesario.

Las alternativas identificadas definidas para ser ejecutadas, deberán ser las más racionales y efectivas, sin perder de vista la unidad y armonía que debe existir entre la región y el territorio nacional para una distribución adecuada de los ingresos que se van a generar. Por lo cual requieren de la participación total de las fuerzas interesadas en el desarrollo de la región para que los objetivos puedan ser alcanzados con el menor costo posible. Normalmente este producto se define en la cuarta etapa y se conoce como el plan de desarrollo regional.

Una quinta fase de trabajo, lo constituye la toma de decisiones sobre las alternativas planteadas, donde se revisa cada una de las propuestas y nuevamente se identifica la alternativa que se considera para su ejecución, estableciendo adicionalmente las consideraciones claves a tomar en cuenta en la aplicación para que permitan alcanzar los objetivos propuestos y deseados en relación con el crecimiento y la dotación de servicios a la población.

La institución o bien la estructura orgánica responsable de la implementación del plan de desarrollo regional, deberá contar con la autoridad suficiente para coordinar y promover la ejecución de las actividades y acciones que se requieren impulsar. En este punto juega un papel relevante la participación de todas las fuerzas vivas que deben integrarse en el desarrollo del área.

Finalmente la sexta fase incluye los procedimientos establecidos para el seguimiento, control y evaluación de la ejecución del plan de desarrollo regional; con la finalidad de tomar las medidas pertinentes para velar por su cumplimiento y realizar los ajustes que se crean necesarios en el momento oportuno.

En estas seis fases de trabajo, se resume el proceso de la planificación regional y se encierra la dinámica central de lo que se conoce como marco lógico conceptual de planificación regional, con lo cual se logra a través de su aplicación la medición del nivel de desarrollo de las regiones o la región, con respecto al espacio nacional. El método permite definir los mecanismos de trabajo necesarios que deben impulsarse

para lograr el crecimiento socioeconómico, con el fin de reducir las desventajas que producen las desigualdades regionales y que afectan cada una de las variables relacionadas con el bienestar y la vida de la población.

5. LA ORGANIZACION REGIONAL PARA EL DESARROLLO

El análisis sobre la organización, funciones y tareas emprendidas por las Direcciones Regionales de las instituciones públicas en las regiones, nos permite llegar a la conclusión de que una de las principales dificultades que se presenta en los espacios geográficos regionales para la aplicación de una política de desarrollo regional, es la concentración institucional y el alto poder existente en la toma de decisiones en la ciudad capital, ante la falta de una organización regional capaz de conducir las tareas del desarrollo en las regiones periféricas.

Ninguna región, exceptuando la Huetar Atlántica cuenta en la actualidad con una estructura orgánica (JAPDEVA), con suficiente capacidad legal y posibilidades de obtener recursos para asumir el liderazgo como institución de soporte de autoridad regional, que le permita cumplir con las tareas que demandan la ejecución de la planificación regional. Sin embargo, JAPDEVA no ha cumplido con su papel esperado, por razones políticas y falta de visión regionalista de sus dirigentes para impulsar el desarrollo de los pueblos del Atlántico, ya que se ha enfatizado al manejo portuario y asistencialista de los problemas sociales y laborales del área central de la ciudad de Limón.

Los problemas de la falta descentralización institucional en las regiones y las amargas experiencias nacionales con JAPDEVA y CODESA, son algunas de las razones principales para que varias autoridades nacionales buscaran soluciones a partir de 1975, por medio de la conformación de los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD), donde fueron concebidos como estructuras de planificación regional participativa, con el propósito de contrarrestar el fenómeno del desequilibrio regional.

La creación de estas organizaciones regionales tenía como propósito integrar la participación de la población regional, mediante la incorporación de todas las fuerzas interesadas en promover el desarrollo en sus ámbitos territoriales, para lo cual se establece como la primera instancia orgánica de coordinación regional (municipal, institucional y de la población organizada), para promover la negociación del desarrollo de las regiones, partiendo de la regionalización geográfica establecida para el país.

La organización institucional costarricense por tradición se caracteriza por una administración pública centralista, presidencialista, burocrática y concentrada en la Región Central. Entonces hablar de regionalización implica necesariamente el fortalecimiento de la organización regional y promover la desconcentración de las instituciones públicas, hacia las regiones para sustentar la promoción de un desarrollo equilibrado, en todos sus aspectos, con el fin de reducir la tendencia de seguir aumentando la capacidad de la metrópoli costarricense.

Los principios básicos de la regionalización se relacionan con las demandas de los sectores sociales por una mayor democratización geográfica del espacio nacional en la prestación de los servicios públicos y la necesidad de elevar la capacidad de acción de la administración pública, para brindar una mayor oferta a las regiones deprimidas, ante las demandas crecientes y las reacciones comunales.

Estas diferencias en los niveles de vida campo-ciudad son muy diversas y demuestran el proceso marcado del empobrecimiento de la población rural, lo cual se traduce en la incredulidad que tienen las organizaciones regionales, sobre los servicios que brinda la administración pública. Estos tipos de señalamientos, son aprovechados por intereses particulares que promueven los principios de privatización de los servicios del Estado, sin analizar la conveniencia de utilizar esos señalamientos para promover una democratización de los servicios a la población.

Entonces la reforma del Estado, conduce necesariamente a una discusión sobre la racionalidad en el uso de los recursos institucionales en el nivel central, que permita una reducción de los costos públicos y mejorar los servicios públicos (MIDEPLAN, SIECA, 1992). Sin embargo, el desvío de los recursos en los proyectos y objetivos nacionales impiden que el proceso avance en las regiones y más bien se vuelca en contra de las necesidades regionales. Porque el poder de los jefes nacionales es mayor y arremete con gran facilidad sobre las débiles estructuras administrativas regionales, cuando se pide racionalizar y disminuir gastos en sus instituciones en el contexto nacional.

Lo anterior, es un punto importante de considerar en el tratamiento de las políticas de los desequilibrios regionales, porque la población regional organizada comienza a dudar de las actuales políticas desarrolladas en los programas de reforma del Estado, a pesar de la importancia que conlleva para la sociedad costarricense una verdadera reorganización institucional del sector público.

La capacidad de resolver las diferentes ambigüedades de la administración pública y el proceso implícito de la regionalización de los servicios públicos, contempla la necesidad de una reforma del Estado ligada a una reforma presupuestaria. Sin embargo, la conclusión es que no existe consenso sobre la estrategia a seguir para lograr dichos propósitos de reformas institucionales, en favor de la institucionalidad del sector público y del quehacer del desarrollo regional.

Sobre el alto gasto del sector público, no debiera ser un motivo principal promover la disminución de la capacidad del Estado costarricense. «El promedio de vida del costarricense llega a los 74 años, igual que en los países industrializados. De esta manera vemos que el gasto público no es inconveniente, lo que sí es urgente es controlar el despilfarro, la duplicidad de servicios y el exceso de burocracia» (Villalobos, 1990).

El crecimiento incontrolado del gasto de la administración pública, ante el establecimiento de diferentes instituciones y organismos no gubernamentales (ONGs) en el nivel central, es una experiencia estéril. El no crearse instituciones regionales con carácter rector para conducir las políticas y estrategias regionales, es una severa limitante que por lo general, crea dudas sobre los análisis que se realizan de la realidad nacional para justificar o recomendar la reforma del Estado.

En la actualidad el Estado costarricense mantiene una planilla de aproximadamente de ciento sesenta y cinco mil empleados, distribuidos en unas doscientas cuarenta instituciones (ministerios, instituciones descentralizadas, empresas públicas de servicios y municipalidades).

La concentración geográfica de este sector público en la Región Central y las implicaciones que tiene en el debilitamiento de los espacios regionales periféricos, se reflejan con detalle en el bajo nivel de representación institucional y en la poca participación que poseen, con respecto a las acciones y la ubicación de trabajo de los empleados de gobierno en dichas regiones.

Según datos de MIDEPLAN 1989, la Región Central acaparaba, en el 71% de los funcionarios públicos, de los cuales un 34% tenían ubicadas sus sedes en la Área Metropolitana, el 72% pertenecían a empleados de Gobierno Central y descentralizado, el 71% eran empleados municipales y el 85% lo constituían de entidades financieras.

La realidad señalada es precisa y no puede ser vista en forma general, a la hora de ser orientado el establecimiento de los programas de reforma del Estado. Las consecuencias e implicaciones que tiene para la vida nacional una situación como la que señalamos, de no buscar una solución para descentralizar la toma de decisiones y ampliar la capacidad de las regiones en la conducción de su desarrollo, significa seguir condicionando a las poblaciones de las regiones periféricas a permanecer con los actuales indicadores socioeconómicos. Además de estos problemas administrativos señalados, es evidente que se contrasta con las perspectivas de desarrollo democrático de la sociedad costarricense.

El principio fundamental debe ser garantizar y aumentar las oportunidades de participación de la población, mediante el fortalecimiento de las instituciones político administrativas a un nivel regional, para impulsar el proceso de planificación regional y con ello ampliar las bases para la democratización de las decisiones políticas, sociales y económicas de la sociedad costarricense.

Esta es la razón primordial para considerar la conveniencia nacional de una discusión seria e intencionada, en relación con el fortalecimiento de una institución o instancia regional, que pueda cumplir con las tareas que implica la promoción del desarrollo regional y que adicionalmente respalde el trabajo de una organización

existente como los Consejos Regionales de Desarrollo, con capacidad para conducir las regiones en sus tareas de disminuir las desigualdades regionales.

6. LIMITACIONES DE LA DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA ACTUAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Entre los factores limitantes para la integración de la población en las propuestas de desarrollo regional, se plantea también la debilidad jurídica y funcional de las estructuras de participación y organización que se originan ante la actual división territorial-administrativa del país.

Los cambios introducidos en el espacio nacional-regional, por la construcción de obras de infraestructura, la modernización de los medios de transporte y sobre todo, la incorporación de nuevas áreas a la producción nacional, desactualizaron aún más el papel político administrativo por provincias que cumple la actual ley número 4366 de división territorial administrativa, como instrumento legal de ordenamiento del territorio nacional.

Como es del conocimiento, esta división provincial fue concebida a mediados del siglo XIX y en las últimas décadas se ha caracterizado por presentar una serie de ambigüedades, siendo inoperante y en sí un obstáculo para conducir la administración del desarrollo nacional, ante los desajustes geográficos que presenta, especialmente en relación con la división de las provincias, cantones y distritos.

Algunos aspectos importantes de retomar en relación con esta situación, que se presenta con la actual división territorial política administrativa, son los siguientes:

- a) Las cuatro cabeceras provinciales más importantes del país ubicadas en la Región Central (San José, Alajuela, Cartago y Heredia), han sido absorbidas por el Gran Area Metropolitana, no cumpliendo sus funciones de capitales provinciales en relación con las áreas que están ubicadas fuera de la Meseta Central.
- b) El cantón de Pérez Zeledón de la provincia de San José, administrativamente se encuentra dividido de los demás cantones del Sur de la Provincia de Puntarenas (Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus), con lo cual se pierde la conformación de la unidad geográfica homogénea que representan los territorios de los pueblos del Sur de Costa Rica.
- c) Igual situación se presenta con los cantones del norte de la Provincia de Alajuela (San Carlos, Upala, Guatuso y Los Chiles), y el cantón de Sarapiquí de la Provincia de Heredia, que en la actualidad están divididos administrativamente. A pesar de que geográficamente no tienen ligamen con las cabeceras provinciales, a no ser para la única función de nombramiento de los diputados a la Asamblea Legislativa y por aspectos de Gobernación.

- d) La atomización prevaleciente en la formación de cantones ha debilitado a las cabeceras provinciales y con ello aumentando los problemas de integración territorial. Adicionalmente el régimen municipal ha perdido sus funciones básicas, ante el desarrollo institucional del país, lo cual estimula la creación de enfrentamientos al interior de las provincias, poniendo en peligro la misma unidad provincial.
- e) A nivel provincial no existe una organización o instancia regional que agrupe la participación política de la población, como el caso de los Concejos Municipales en los cantones. Entonces la figura del Gobernador de Provincia pierde su poder y atribuciones. Por otro lado los diputados como representantes provinciales que son electos, no participan en función de una organización provincial y de una visión del desarrollo en forma integral del área territorial que les corresponde trabajar.
- f) La división provincial y cantonal genera movimientos de desarrollo localista, perdiéndose las posibilidades de fomentar la unificación de la dirigencia regional y de la población organizada, para impulsar el desarrollo de proyectos y programas integrales, que tengan como propósito mejorar las condiciones y el nivel de vida que ameritan los pueblos, ante la similitud de sus problemas y necesidades.
- g) La desintegración y los problemas territoriales, provinciales y cantonales también se dan a un nivel de conflicto de áreas, tal es el caso de las disputas de los guanacastecos y puntarenenses por los distritos peninsulares. Las dificultades de límites entre Esparza y San Ramón, y los enfrentamientos de los municipios de los cantones de Garabito y Orotina para mencionar algunos de los diferentes expedientes que se encuentran en la Comisión Nacional de División Política Administrativa.
- h) Los procedimientos actuales de manejo y control en la ley de la división político administrativa, además de no ser funcionales tampoco logran sus propósitos, ya que generalmente se aprueba la creación de nuevos cantones y distritos, independientemente si las propuestas son racionales o si se ameritan. Un ejemplo de esta realidad es la creación y dispersión de cantones en las áreas centrales de las provincias de Heredia y Alajuela.
- i) La imposibilidad del funcionamiento de la unidad provincial, entonces ha conducido a las instituciones públicas a una política de establecimiento de estructuras organizativas cantonales y zonales, dispersando con ello los pocos recursos disponibles y las posibilidades de conformar unidades de trabajo con una verdadera capacidad operativa para cumplir con el papel que se le asigna. Estas dificultades de operación generalmente conllevan a la ineficiencia administrativa y la falta de credibilidad de la población en las acciones del Estado.

Por otro lado, el establecimiento de nuevas provincias que pudiera ser la solución rápida para un reordenamiento del espacio geográfico a las nuevas necesidades y ejecución de una política de desarrollo regional, no parece ser a corto plazo la alternativa viable, ya que el artículo 3, de la Ley N° 4366 de División Territorial Administrativa, del 5 de agosto de 1969, establece las regulaciones sobre población para la conformación de las nuevas provincias.

En este sentido es imposible que en la actualidad un área pueda cumplir los requisitos que se solicitan en relación con el porcentaje de población para la creación de una provincia, cuando existen provincias como Guanacaste, Limón y Heredia que no cuentan con dicho porcentaje de población. Por lo tanto, se requiere de una modificación constitucional.

La situación señalada que enfrenta el país posiblemente llevó a MIDEPLAN, a través de la Dirección de Planificación Regional, al planteamiento de establecer una división por regiones de desarrollo y planificación, para mitigar los problemas señalados. Los criterios que se establecieron en la conformación de estas regiones fueron indicadores demográficos, físicos, comunicaciones, prestación de servicios, futuras obras de infraestructura e identificación cultural de la población.

Si bien, la creación de las regiones ha ordenado en parte la administración de los problemas geográficos, esta regionalización adolece de la fortaleza necesaria en los niveles de operación, ya que su aplicabilidad por las mismas instituciones públicas es débil y presenta de hecho graves incongruencias con los procedimientos administrativos y políticas electorales vigentes. No obstante, también existen razones para considerarla como inconstitucional, de acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de la República de Costa Rica, donde se manifiesta que para efectos de la administración pública el territorio nacional se divide en provincias, cantones y distritos.

La actual División Territorial Administrativa establecida por la Constitución y la Ley N° 4366, aunque conformada en el siglo pasado, en este sentido es inoperante para la planificación, la administración y conducción del desarrollo de Costa Rica, conforme con los momentos circunstanciales socioeconómicos y el ordenamiento de la estructura administrativa y productiva del país. El único papel relevante e importante que cumple es básicamente para el proceso de las elecciones nacionales, los diputados y los munícipes.

Costa Rica puede considerarse entonces en la actualidad con deficiencias en la aplicación de sus normas de organización territorial, política y administrativa, porque la legislación de la división territorial administrativa vigente fue diseñada en respuesta a una localización de actividades productivas y asentamientos humanos que ha sido transformada. En esa época existía una economía agropecuaria de subsistencia e incipiente, donde no funcionaba un sistema de mercado, entre otras razones por la falta de una buena red de caminos, ya que las únicas vías construidas solo comunicaban a los principales centros de población de la Meseta Central.

Estas son algunas de las razones que la dirigencia regional, desde hace varios años han venido planteando sobre la necesidad de establecer una organización administrativa funcional en Costa Rica. Sin embargo, son los celos provinciales, el localismo, la concentración del poder y los factores de orden puramente político-electoreros, los que han impedido llegar a un consenso nacional, para la reestructuración de la organización del territorio nacional, que es uno de los mecanismos estratégicos más importantes para la conducción de desarrollo.

La polémica con respecto a esta situación es de esperar que aumentará con el tiempo y algunas autoridades políticas y técnicas han mencionado que lo lógico es ajustar la regionalización a la actual división político administrativa por provincias.

Pero estas posibles medidas parciales no gozan del apoyo y de los mecanismos suficientes para resolver el problema de fondo; porque en realidad se requiere de una actualización o modificación de la división político-administrativa en su totalidad, para adaptarla a las nuevas circunstancias territoriales.

Entonces, para los planificadores regionales el primer cuello de botella, será superar la actualización de una regionalización geográfica del país, acorde con el marco legal existente, que permita, entre otros aspectos, facilitar el proceso de disminución de las desigualdades regionales y la organización del desarrollo nacional.

7. CONCLUSIONES

Costa Rica en las últimas décadas ha aplicado indiscriminadamente conceptos de planificación regional, sin establecer las condiciones previas mediante acciones impulsadas sobre todo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la conciencia generada en la administración pública, ante el aumento de las presiones establecidas por las organizaciones regionales, que buscan soluciones rápidas a sus problemas que originan las desigualdades regionales.

La atención del desequilibrio regional, implica necesariamente la búsqueda de un método de trabajo adecuado que permita generar las acciones viables a ejecutar en las regiones. Lo anterior con el propósito de disminuir los efectos e incongruencias que se presenta, en relación con el resto del territorio nacional. Este proceso es alcanzado en muchos países con la aplicación del método de la planificación regional y la definición con anterioridad de condiciones previas que permitan su aplicación.

Sin embargo, los esfuerzos por utilizar conceptos de planificación regional en nuestro territorio, han sido detenidos por autoridades y los sectores tradicionales ubicados en el centro del país, eliminando lo poco que se avanza o simplemente congelando las actividades, ante la escasez de una legislación definitiva y clara sobre el desarrollo regional en Costa Rica.

Los retrocesos producidos fomentan la desconfianza de la dirigencia regional, y crean dudas sobre el interés del Estado en impulsar la aplicación del método de planificación regional. Así, los resultados positivos alcanzados se desvanecen y los problemas del desequilibrio regional aumentan y van limitando cada vez más la capacidad de respuesta de los habitantes de las áreas rurales.

Este desconcierto existente sobre el papel a cumplir por las regiones en el desarrollo nacional, fortalece aún más la tradición administrativa costarricense de concentración de toma de decisiones en la Región Central, manteniendo la supremacía del poder político, económico, cultural y social; con las repercusiones que esto conlleva para la economía nacional, en su conjunto.

Por lo tanto, la planificación regional como concepto metodológico no encuentra el espacio de aplicación, siendo cada día más evidente la conveniencia de que la dirigencia regional y el Gobierno logren consenso sobre su quehacer y fortalezcan la ejecución de este importante método.

BIBLIOGRAFIA

- Frisch, R. (1978). *La planificación desde abajo*. Cuadernos Villarreal, CIES, Lima, Perú.
- Gutiérrez, E. y Villarreal (1977). *La Planificación Económica en Puerto Rico: Un Examen Crítico*. En García D'Acuña E. Op. cit.
- Kaplan, M. (1975). *Aspectos Políticos de la Planificación en aspectos para una Administración Pública Latinoamericana*. Ediciones de la Biblioteca, Universidad de Caracas, Venezuela.
- Ley N° 5525 (1974). *Sistema Nacional de Planificación*. San José, Costa Rica.
- Ley N° 4366 (1969). *División Territorial Administrativa*. San José, Costa Rica.
- Masís, I.D. (1980). *Los orígenes políticos de la Planificación Costarricense*. Revista ABRA, Heredia, Costa Rica, Pp. 126-140.
- Matus, C. (1984). *Planificación, libertad y conflicto*. Dirección Superior del Ministerio de Salud y Asistencia Social, Venezuela.
- Matus, C. (1977). *Estrategia y Plan*. Editorial Siglo XXI, México.
- Matus, C. 198?. *Planificación en situaciones de poder compartido*. CENDES, UCU, PNUD, Caracas, Venezuela.
- Medina, E.J. (1977). *Discurso Político y Planeación*. Editorial Siglo XXI, México D.F.
- MIDEPLAN (1986). *Plan Nacional de Desarrollo*. Tomo I y II, MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1989). *Los males de la administración y cómo eliminarlos*. Imprenta Trejos, San José, Costa Rica.

- MIDEPLAN (1989). *Plan Nacional de Desarrollo: Gregorio José Ramírez*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1991). *Plan Nacional de Desarrollo: desarrollo sostenido con justicia social*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN/SIECA (1992). *El nuevo reto de la Planificación en Centroamérica*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1992). *Decretos de regionalización y del subsistema de Planificación y Dirección Regional*. CEDOC-MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1992). *Plan Nacional de Desarrollo: Volvamos a la tierra*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1993). *Costa Rica: Balance del Ajuste Estructural 1985/1991*. MIDEPLAN, San José, Costa Rica.
- Nuhn, H. (1990). *Desarrollo Polarizado y Política de Descentralización en América Central: El caso de Costa Rica*. Instituto Geográfico Nacional, San José, Costa Rica.
- Presbisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico: Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Stiwell, F. (1973). *Política Económica Regional*. Barcelona, España.
- Sunkel, O. (1977). *La Tarea Política y Teórica del Planificador en América Latina*. En García Acuña Edo., 1977. «La Planificación del Desarrollo en América Latina». Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Villalobos, E. (1990). *Nociones de Derecho Financiero*. Editorial UNED, San José, Costa Rica.
- Weitz, Raanan (1982). *De campesino a agricultor*.