



INT-0551

c. 1

31536

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

## AREA PROGRAMAS DE ASESORIA

LA REFORMA DEL SISTEMA DE  
DIRECCION Y PLANIFICACION REGIONAL  
EN COSTA RICA:

DESCRIPCION DE UNA ASESORIA INSTITUCIONAL



**LA REFORMA DEL SISTEMA DE  
DIRECCION Y PLANIFICACION REGIONAL  
EN COSTA RICA:  
DESCRIPCION DE UNA ASESORIA INSTITUCIONAL**



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
I. EL ORIGEN DE LA ASESORIA.....	1
II. LA EJECUCION DE LA ASESORIA.....	2
1. Fase preparatoria.....	2
1.1 Estudio del instrumento jurídico a reformar.....	2
1.2 Estructuración del equipo y del programa de trabajo.....	4
2. La fase de elaboración.....	5
2.1 Aspectos formales.....	5
2.2 Aspectos sustantivos.....	5
3. Fase de seguimiento.....	8
3.1 Apoyo a la divulgación del Decreto.....	8
3.2 Apoyo a la capacitación de los funcionarios vinculados a la aplicación del Decreto.....	8
III. LECCIONES DE LA ASESORIA.....	9
1. Delimitación de un campo de asesoría.....	9
2. Precisión de conceptos en la temática de la descentralización.....	10
3. La asesoría como ciclo.....	13
3.1 Consenso entre los objetivos del Plan y/o estrategia de desarrollo de un país y la capacidad de asesoría de una agencia ejecutora internacional.....	14
3.2 Flexibilidad y agilidad burocrática de las agencias ejecutoras internacionales para adecuarse a demandas coyunturales del gobierno contraparte.....	15

3.3	Capacidad de cooperación con la contraparte gubernamental.....	15
3.4	Rigurosidad técnica y pormenorización en la ejecución de la asesoría.....	16
3.5	Involucramiento de los más altos niveles de la contraparte gubernamental.....	16
3.6	Impacto social efectivo de la ejecución de la asesoría.....	16
	CONCLUSION.....	17

## INTRODUCCION

El presente documento es una descripción de la asesoría que ILPES prestó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) en la reforma del Decreto sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Regional. Esta asesoría tuvo lugar en el marco de la ejecución del Proyecto COS-87-002 (PNUD-DTCD/ILPES) titulado "Reestructuración Económica y Desarrollo Social" entre septiembre de 1987 y marzo de 1988.

El Area de Programas de Asesoría del ILPES ha estimado pertinente divulgar esta descripción aspirando a una doble finalidad:

a) Ofrecer un ejemplo concreto de una experiencia de cooperación técnica entre ILPES y una de sus contrapartes nacionales por excelencia: el Ministerio de Planificación, en una materia considerada prioritaria tanto en la coyuntura como en la estrategia de gobierno.

b) Entregar a través de un caso específico, una expresión tanto metodológica como sustantiva de una área tan novedosa como necesaria de desarrollar en la cooperación técnica internacional en el campo de la planificación: la asesoría en planificación institucional.

Esta descripción ha sido preparada por el Dr. Mario Fernández, quien actuó como Asesor Técnico del Proyecto COS-87-002 durante el primer año de su ejecución (1.4.1987 - 31.3.1988).



## I. EL ORIGEN DE LA ASESORIA

1. En el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica 1986-1990, se reconoció la agudización de las disparidades regionales de desarrollo y el aumento de la centralización y de la concentración de las facultades y del instrumental operativo del desarrollo en el gobierno central. Ante este claro diagnóstico en el Plan se indicó que era necesario centrar los esfuerzos en "el fortalecimiento de los mecanismos regionales de participación y en particular en el régimen municipal en el sistema de planificación regional". A este objetivo se le llamó "Democratización Económica".

2. Por su parte, a partir de la segunda mitad de 1986 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) junto con ILPES iniciaron la formulación de un proyecto de apoyo a los objetivos del Plan. A principios de 1987 se aprobó la iniciación del proyecto COS-87-002 con apoyo del PNUD y con ejecución conjunta de DTCD y CEPAL/ILPES.

3. La etapa de iniciación de la ejecución del proyecto coincidió con decisivos pasos en la política costarricense para impulsar la democracia geográfica. El Sr. Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma constitucional del Artículo 170 de la Constitución (que consagra la autonomía de las municipalidades) tendiente a entregar a esas corporaciones la facultad de administrar el 10% del presupuesto nacional: "... se establece como subvención fija para las corporaciones municipales el diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República". Esta iniciativa no prosperó al no contar con la mayoría calificada usual en una reforma constitucional, pero produjo un vasto debate en el país sobre la necesidad de dotar a los gobiernos locales de recursos institucionales para promover su propio desarrollo y, en general, en torno a los obstáculos de la centralización.

4. Considerando este proceso, el Gobierno de Costa Rica se abocó a encontrar una fórmula institucional viable políticamente para promover la democratización geográfica, asumiendo así las demandas regionales y locales y el desafío de atenuar las disparidades socio-económicas mencionadas.

Así, en este contexto, MIDEPLAN asumió el estudio y elaboración de una reforma al Decreto sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Regional, en el que el Proyecto COS-87-002 cooperó hasta la nueva firma del nuevo Decreto el 2 de marzo de 1988.

El mencionado decreto, en vigor desde 1984, establecía un sistema institucional de organización y representación regional a través de los Consejos Regionales de Desarrollo (CRD) así como los órganos de competencia técnica de ese ámbito territorial, los comités técnicos sectoriales.

La debilidad del desarrollo regional en Costa Rica (y de sus regiones) por una parte y la poca legitimidad política y local de los órganos establecidos en él, por la otra, contribuyeron a restar relieve y fuerza al Decreto. En el hecho, a un año de su vigencia, los CRD estaban integrados sólo en el papel.

El concepto y la potencialidad de los CRD y de los otros órganos establecidos en el Decreto hacían de él un instrumento muy útil para el fortalecimiento de la democracia económica según la perspectiva anunciada por el Plan 1986-1990. El ingrediente comunal podía ser integrado a la institucionalidad regional a través de una reforma del Decreto; y una nueva estructura, legitimidad y competencias, podían convertir a los CRD en agentes poderosos de un renovado impulso regional en Costa Rica.

## II. LA EJECUCION DE LA ASESORIA

### 1. Fase preparatoria

Esta fase abarcó los siguientes aspectos:

#### 1.1 Estudio del instrumento jurídico a reformar

Adoptada la línea de centrar el esfuerzo de la democratización geográfica en el fortalecimiento municipal vía Consejos Regionales de Desarrollo, el Sr. Ministro de Planificación entregó los lineamientos generales sobre la reforma del Decreto, poniendo énfasis en los límites que el alcance de ellos debieran considerar por la naturaleza de esa norma jurídica y, en segundo lugar, los objetivos que la reforma debiera lograr.

Se sabe según los principios del Derecho Público que los límites del contenido de un decreto están determinados por la jerarquía de las normas jurídicas. En este caso, las restricciones a las que la reforma se veía sometida eran aún más evidentes. Era necesario tener presente que la reforma del decreto no debía referirse a la materia del proyecto de reforma constitucional que no prosperó en la Asamblea Legislativa.

Los objetivos que deberían alcanzarse con la reforma del Decreto eran, en resumen, los siguientes:

a) Fortalecer las competencias de los Consejos Regionales de Desarrollo, organismos ya establecidos en el decreto. Esa ampliación de competencias debiera abordar la capacidad de intervenir en la priorización de las inversiones públicas según el criterio regional y de participar decisivamente en formulación

de políticas de desarrollo regional, vinculando a ellos los entes públicos ejecutores.

b) Ampliar la representación de base de los Consejos con una mayor participación de organizaciones con directa legitimación popular.

c) Establecer una participación mayoritaria de los representantes de las Municipalidades de los Consejos, especialmente en la Junta Directiva, con la finalidad de entregar a las Municipalidades facultades mayores de las actualmente vigentes en las decisiones de desarrollo regional y local. La mayoría de los representantes municipales debería alcanzarse sólo en la medida en que coincidieran todos o en gran parte de esos representantes en cada Consejo Regional de Desarrollo. La representación por municipalidades y la forma de su elección deberían ser temas procedentes a discutir durante la elaboración del decreto.

d) Establecer normas que permitieran una coordinación fluida con la necesaria reforma que debería sufrir el Decreto del sistema de planificación sectorial, para promover el proceso de desconcentración.

El estudio del Decreto se inició en una comisión interdireccional de MIDEPLAN que integró, además, el Coordinador del Proyecto COS-87-002. El primer borrador de reforma fue estudiado por el ILPES, quien en un informe de fecha 6.10.87 entregó las siguientes observaciones:

a) Debiera considerarse la naturaleza de los Consejos Regionales de Desarrollo para limitar las expectativas que se pudieran tener en el rol que jugarían en el desarrollo regional. Los CRD son órganos de consulta (del Ministro de Planificación y Políticas Económicas), no son órganos decisorios. Por lo tanto así concebidos, serían organismos necesarios, pero insuficientes y débiles para producir por su sola acción y fortalecimiento, la descentralización y desconcentración esperada.

b) El núcleo de la reforma sería la ampliación de la representación social en los CRD, tanto por corresponder a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, como por permitir la participación mayoritaria de las municipalidades y, por lo tanto, de representantes elegidos por votación popular.

c) La necesidad de fortalecer un liderazgo político-burocrático en el funcionamiento de los CRD y en el proceso de descentralización. Esta observación se refiere al Poder Ejecutivo, ante la debilidad de la línea jerárquica del gobierno territorial en Costa Rica ("status" del Gobernador). No sería posible lograr la necesaria coordinación y unidad entre los múltiples entes públicos comprometidos en un proceso tan global

como el que se intenta promover con la reforma, sin un claro mando central.

d) Los problemas referidos a la desconcentración. Los mecanismos que el Decreto establece para permitir la desconcentración del sector público se ven sujetos a dos problemas principales:

- La legitimación social del concepto de región. Un proceso como el propuesto implica una identidad enraizada en cada región más allá de sus delimitaciones oficiales. En el caso de Costa Rica este tema debiera ser considerado con atención.

- El plazo propuesto en el borrador de decreto para la desconcentración (1 año) parece ser muy escaso, teniendo en cuenta las complejidades que implica la multiplicidad de los entes públicos a coordinar. El experto sugirió una "especie de negociación" "intra burocrática" previa a la dictación de las normas que regulan su vinculación.

- La creación de una Comisión Nacional Regional sería una innecesaria superposición burocrática, pues las tareas que se le asignan pueden ser cumplidas por la Dirección Superior de MIDEPLAN.

- Finalmente, el experto hizo consideraciones de técnica jurídica.

De especial importancia serían los temas de la mencionada coordinación legal entre el Decreto y otras normas que regulan materias afines. Es el caso de la Ley General de la Administración Pública, la que en su Capítulo III se refiere a los "órganos colegiados" entre los que se contarían los CRD. Por otra parte sería necesario considerar en la reforma a las normas constitucionales (Artículo 95, No. 6) referidas al sistema electoral, con el objeto de establecer los procedimientos de elección de los representantes de las Municipalidades.

El informe descrito sirvió de base para la siguiente fase de la asesoría: La discusión y redacción detalladas de las reformas al decreto.

#### 1.2 Estructuración del equipo y del programa de trabajo

a) El grupo de trabajo destinado a elaborar el borrador de reformas al decreto fue conformado por funcionarios de las dos reparticiones de MIDEPLAN vinculadas a su materia: las Direcciones de Planificación Regional y de Racionalización del Estado y la Asesoría Jurídica. El grupo trabajó con un número fluctuante de 5 a 10 funcionarios, incluyendo a los Directores de ambas direcciones, al asesor jurídico, al Asesor del Ministro y al ATP del Proyecto COS-87-002 autor de este informe.

A sugerencia del Sr. Ministro, al equipo central de trabajo ya descrito debía sumársele la participación de otras instituciones públicas dedicadas a materias del proyecto, especialmente el IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal). Esas instituciones participaron en la revisión de los sucesivos borradores del Decreto reformado.

b) El programa de trabajo fue concebido de manera muy simple. El grupo central debía elaborar borradores del Decreto con las reformas que se incorporaran como producto de sus deliberaciones. Estos borradores se presentaban a la consideración del Ministro, quien, a su vez, los sometía al criterio de los asesores adscritos a esa tarea. Los borradores volvían al grupo de trabajo (que sesionó, en el hecho, también, dividido según grupos de las Direcciones), con las observaciones recogidas en el circuito descrito.

## 2. La fase de elaboración

### 2.1 Aspectos formales

El grupo de trabajo elaboró 28 versiones del Decreto reformado entre octubre de 1987 y febrero de 1988. En la mayoría de los casos las observaciones y cambios al texto se originaron en sugerencias provenientes tanto del Ministro y sus asesores, como de los otros entes públicos involucrados, y se orientaron a armonizar las normas del Decreto con otras normas vigentes sobre su materia y a posibilitar una mayor posibilidad de éxito operativo del Decreto, como por ejemplo, a través de una mejor coordinación interinstitucional en el sector público.

El texto definitivo aprobado por el Sr. Ministro, la asesoría jurídica de MIDEPLAN y la asesoría jurídica de la Presidencia de la República, estuvo redactado a fines de febrero de 1988 y firmado en solemne ceremonia, por el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, el 2 de marzo de 1988.

### 2.2 Aspectos sustantivos

2.2.1 Estructura y estilo del Decreto. Las disposiciones del Decreto fueron redistribuidas según un ordenamiento más compatible con la técnica jurídica. Así, el Capítulo IV destinado a los Consejos Regionales de Desarrollo fue ordenado según el siguiente sistema:

- a) Definición de los CRD
- b) Facultades de los CRD
- c) Estructura (órganos) de los CRD
- d) Integración de los CRD.

El mismo orden para el detalle de cada órgano de los CRD (Asamblea General y Junta Directiva).

Junto con estas modificaciones de estructura, el grupo de trabajo depuró el estilo y la redacción del decreto con gran cuidado. El nuevo texto es más claro y jurídicamente más riguroso.

2.2.2 Modificaciones principales. La labor de reforma del Decreto se centró en las siguientes materias:

a) Estructura y funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo

En esta materia destaca la incorporación de "cinco regidores propietarios de cada municipalidad comprendida en la correspondiente región", sin perjuicio de su tamaño. Junto a esa representación igualitaria de los representantes municipales, se estableció que uno de los cargos en la directiva de su CRD debe ser ocupado por un representante municipal distinto a los ya elegidos para el Consejo. Así se consagró la mayoría de los representantes municipales en los CRD y en su directiva.

A la integración de los representantes municipales se suma la participación de las organizaciones sociales y del sector privado, que ya estaban establecidas en el Decreto anterior. La representación de estos sectores se mantuvo menor que la de los representantes municipales por los motivos generales ya expuestos. Sin embargo, el texto anterior establecía que los representantes de las organizaciones sociales y privadas debían ser elegidos por los otros integrantes de los CRD (Gobernadores, municipales) de "ternas elaboradas para los respectivos organismos". La reforma del Decreto reemplazó esta fórmula indirecta por una elección directa por las propias organizaciones.

La participación de los diputados quedó como facultativa, a causa de la limitación de obligar a un miembro de un poder del Estado vía Decreto.

Respecto a las facultades de los CRD, en la nueva versión del Decreto se les agregó la de "establecer la coordinación intersectorial en las regiones", otorgándosele así a estos órganos la capacidad de integrar y armonizar la participación de los distintos entes públicos sectoriales en las regiones. No sólo se está estableciendo así un nexo coordinador, sino además se está adoptando un criterio innovador sobre la organización de los servicios sociales y públicos - la intersectorialidad - que supera el tradicional enfoque sectorializado predominante durante tantas décadas en toda América Latina.

b) Facultades de los órganos de los CRD

Respecto a las facultades que el nuevo decreto le otorga a los órganos de los CRD, debe destacarse las siguientes innovaciones:

i) A la Asamblea General de los CRD se le otorgó la facultad de "analizar, aprobar y establecer el orden de prioridad de los proyectos de interés regional presentados por los diferentes Comités Sectoriales de las Regiones". Esta facultad se complementa con la establecida para la Junta Directiva de los CRD: "Elevar a conocimiento del Ministro Rector del sector correspondiente los proyectos regionales en el orden de prioridad que se establezca de acuerdo a lo aprobado por la correspondiente Asamblea General del CRD".

Estas disposiciones representan una de las reformas de mayor alcance del Decreto. Con ella un órgano representativo regional, pero especialmente municipal, asume la capacidad de influir decisivamente en las decisiones de asignación de recursos vía proyectos de desarrollo, especialmente de inversiones. Los Ministros "rectores" (o "ejecutores") se vinculan en gran medida con los CRD, al tener que responder por escrito a las peticiones de los consejos y de fundamentar de igual manera su posible oposición a ellas (parcial o totalmente).

Junto a estas innovaciones, el Decreto mantiene y amplía las facultades que los órganos ya tenían relativos a atender y canalizar demandas, hacer diagnósticos de la realidad regional y evaluar el funcionamiento del sector público en el ámbito regional.

La ampliación de las facultades relativas a la priorización de proyectos abarca también a los Comités Sectoriales Regionales en el plano sectorial.

i) Sobre la desconcentración regional. Considerando que el cuerpo legal básico para regular la desconcentración es el Decreto sobre el Sistema de Dirección y Planificación Sectorial, el Decreto cuya reforma comentamos presentó en su nueva versión una innovación importante.

Con la finalidad de armonizar en el plano sectorial la vinculación lograda en el ámbito de los órganos regionales de los miembros y, en general, del gobierno central, se estableció una doble exigencia: por una parte el texto insiste en que las instituciones del sector público "se desconcentrarán" en el orden de prioridad establecida por MIDEPLAN. Por otra parte, se establece que "los requerimientos financieros que se deriven de esta medida deberán ser cubiertos presupuestariamente por las instituciones involucradas".

Estas disposiciones apuntan a cubrir, en alguna medida, la debilidad tradicional de los procesos de desconcentración: la capacidad de financiarla. Si por una parte se establece la obligación de desconcentrarse y por la otra la de cubrir su costo, es posible encontrar su fórmula más viable para intentar su proceso coordinadamente. En todo caso, como se advirtió, las normas claves para la desconcentración deberían provenir de otro Decreto, relativo a lo sectorial.

### 3. Fase de seguimiento

Los objetivos de la reforma del Decreto implicaron un necesario complemento de seguimiento en su aplicación y ello fue considerado también como parte de la asesoría, lo cual constituye una novedad en materia de apoyos institucionales. La asesoría en el seguimiento constó de dos actividades:

#### 3.1 Apoyo a la divulgación del Decreto

El estancamiento en el que había caído la actividad de los CRD según la regulación del Decreto anterior, había producido un cierto escepticismo entre los actores sociales, políticos y productivos de las regiones sobre una reactivación de su funcionamiento. Por otra parte, era necesario explicitar ante los gobiernos locales la importancia que implicaba su participación mayoritaria en los CRD y el alcance que la reforma del Decreto tenía, para mejorar su posición de decidir las políticas y proyectos de desarrollo regional y local.

El Sr. Ministro decidió realizar un vasto programa de contactos con los regidores, diputados y gobernadores de cada región, así como cooperativistas, solidaristas, agricultores y empresarios, con la finalidad de divulgar el contenido del Decreto reformado. Estas giras se realizaron en cada región y el Proyecto COS-87-002 contribuyó en su preparación.

#### 3.2 Apoyo a la capacitación de los funcionarios vinculados a la aplicación del Decreto

La instalación de los CRD según el nuevo Decreto requería de la promoción idónea por parte del personal técnico de las oficinas regionales de MIDEPLAN, así como de IFAM y otras corporaciones ligadas a las Municipalidades.

Con esta finalidad el Proyecto COS-87-002 organizó un Curso-Taller sobre Democracia Geográfica en Costa Rica que se realizó el 7, 8 y 9 de marzo de 1988. Al curso asistieron 50 funcionarios y el temario constó de aspectos histórico-institucionales, jurídicos y socio-económicos del desarrollo regional de Costa Rica, así como de un análisis del decreto y un taller sobre su aplicación y alcances.

El curso estuvo orientado a vincular los aspectos teóricos y prácticos relacionados con el Decreto para apoyar la fase de su divulgación y de apoyo a las organizaciones municipales, sociales y económicas regionales.

Como resultado de continuación del curso se acordó que las Oficinas Regionales de MIDEPLAN fomentarán la realización de cursos similares a escala regional.

### III. LECCIONES DE LA ASESORIA

#### 1. Delimitación de un campo de asesoría

El apoyo al desarrollo institucional ha sufrido en la última década un deterioro notorio en la cooperación internacional. Se ha asociado crecientemente lo institucional con la "creación de instituciones" y, por lo tanto, con el financiamiento de nuevas burocracias. Se ha estimado, en parte con fundamento, que el costo de este tipo de apoyo no tiene proporción con la capacidad efectiva de sostenimiento de la institución con recursos propios del país (o de la región) respectivo. Tomando lo "institucional" desde otra perspectiva, la visión predominante actualmente es más bien fomentar el desmantelamiento institucional, reduciendo el tamaño de las burocracias y haciendo más eficiente su funcionamiento y coordinación. Este es el fundamento de la racionalización del Estado o de la intersectorialidad.

Sin embargo, existe otra acepción, más concreta y adecuada de lo "institucional", referida a los instrumentos normativos que determinan la eficiencia de las instituciones o de los programas y proyectos que llevan a cabo. Durante la última década, juntamente por las razones ya expuestas, se tuvo una gran confianza en el instrumental tecnológico del desarrollo y en lo "práctico" de los conceptos que le daban fundamento. Los resultados concretos, sin embargo, distan mucho de un buen nivel de eficiencia. Una de las razones más corrientes que se expresan, es la limitación política o de la normativa burocrática-jurídica, que habían impedido la fluidez en la adopción e implementación de las decisiones.

Lo institucional, en esta segunda acepción, ha empezado a emerger como un tema clave en el desarrollo. La eficiencia de los proyectos o programas depende en mucho de normas y procedimientos adecuados, flexibles y legítimos. Eso parece ser una afirmación no discutida. El logro de este tipo de normas, sin embargo, es una empresa muy fatigosa y extremadamente técnica.

Por una parte, el conocimiento jurídico es, como en pocas otras disciplinas, un tipo de conocimiento global-teórico y casuístico-concreto simultáneamente. Junto con el conocimiento de cómo funcionan las normas en una sociedad específica deben considerarse permanentemente los principios generales del derecho y el marco del derecho positivo de un país. Insertar este tipo de conocimiento en un proceso social dado (por ejemplo, en este caso, la descentralización) con objetivos políticos y limitantes y claras es un desafío técnico tan vasto como complejo, pero muy necesario.

El caso de asesoría institucional que hemos descrito, es una expresión concreta de este nuevo campo de la asesoría y cooperación internacional.

## 2. Precisión de conceptos en la temática de la descentralización

En la asesoría que describimos se ha puesto en revisión una serie de enfoques acerca de la descentralización y del desarrollo regional en general. El punto global de esta revisión conceptual y metodológica es la relación y práctica entre desarrollo regional y desarrollo local (o municipal), aspectos que hasta ahora tienden a tener tratamientos teóricos y técnicos separados.

Respecto a esta revisión teórica a partir de un caso práctico procede referirse a un memorandum interno del autor de este informe, escrito como apoyo a la asesoría mencionada.

2.1 La democratización geográfica implica un proceso de distribución del poder en el ámbito espacial. Este se compone de dos dimensiones distintas del nivel nacional, regional y local: estas dos dimensiones no son de la misma entidad:

a) La región es un espacio delimitado en forma arbitraria e imprecisa. Su identidad responde a factores muy diversos: históricos, económicos, culturales, geográficos.

b) La comuna o municipalidad es una unidad institucional, e independientemente de su coherencia geográfica o económica, se identifica según la extensión que la institucionalidad le otorga.

2.2 La armonía entre la región y la comuna, por lo tanto, en un proceso de distribución espacial del poder, tiene esa primera dificultad: La falta de equivalencia de identidad entre ellas.

Allí está la razón de que se den tres modalidades de relación entre ellas:

- a) Desarrollo regional vrs. desarrollo local
- b) Desarrollo regional a través de desarrollo local
- c) Desarrollo regional con desarrollo local.

2.3 El primer tipo de relación es típico en los inicios de un proceso de democratización geográfica y tiene generalmente una entidad aparente: es una percepción de los actores frente a la incertidumbre sobre el grado de poder que tendrán cuando el proceso se consolide.

Se entiende, por lo tanto, que el Decreto sobre los Consejos Regionales de Desarrollo provoque desconfianza en las Municipalidades, a pesar del poder que ellas alcanzan según el texto.

Está latente la idea de que participar en un contexto (u órgano) más amplio reduce poder, debido a que éste se comparte. La primera visión del problema no considera lo que se obtiene, sino lo que aparentemente se pierde. En este caso, la exclusividad de poder en un proceso, como sería en el ámbito restringido de la municipalidad.

Se cree, además, que será la región la que se beneficia, pero considerada como algo distinto de la propia comuna.

Por último, está presente la sospecha de un conflicto inter-región, entre las municipalidades, con un efecto paralizante para el propio desarrollo. En este sentido, paradójicamente, el aumento de atribuciones de los CRD en materia de inversiones, es un factor de amenaza para cada municipalidad, si se tiene esa visión conflictiva del órgano.

2.4 El segundo tipo implica un carácter instrumental de las municipalidades para el desarrollo regional.

En cierto sentido, es parte del primer tipo de relación. La municipalidad ve su participación compartida con sus iguales en un órgano regional, como una contribución no rentable, que otorga poder al órgano a través del propio, pero desgastándolo. Visto desde otra perspectiva, sin embargo, el desarrollo regional a través del desarrollo local es una modalidad de ganancia compartida y de armonía entre las dos dimensiones estatales. Sin embargo, ello supone algunos elementos:

a) Identidad compartida entre las municipalidades como partes de una región.

b) Consenso de los niveles locales de la relevancia que el desarrollo regional tiene para el desarrollo nacional.

Es poco probable que estos supuestos se den en Costa Rica, por lo menos como regla general. Es posible que en algunas regiones muy consolidadas como tales se dé el primer factor y quizás el segundo. Pero pareciera que, a pesar del descenso histórico del poder comunal en Costa Rica, son las Municipalidades el contrapeso latente al poder central. La región permanece como una entidad muy vaga y débil entre aquellos polos.

Sin embargo, en cierto modo, la idea de poder local como instrumento del desarrollo regional está implícita en el Decreto y su sentido debe explicarse, o bien relacionándolo, con lo que se expone en el punto siguiente.

2.5 El tercer tipo, desarrollo regional con desarrollo local es el modelo a defender en nuestro caso, y representa la armonía entre las dimensiones espaciales de la democratización geográfica. Es verdaderamente, el modelo implícito en el Decreto y en la filosofía del gobierno de Costa Rica.

a) Representa una distribución del poder, no una concentración del poder. La aspiración de reducir el poder central no puede convertirse en aumentar desproporcionalmente el poder local. El ámbito regional representa un factor imprescindible en el equilibrio que debe tener toda distribución de poder.

b) No sólo existe una necesidad de equilibrio de poder, sino de equidad en función de la distinta naturaleza, ya anotada, de la región y de la comuna. Por una parte debe buscarse que el desarrollo de ambas sea equivalente, pero simultáneamente, debe reconocerse que, es necesariamente distinto. En la región, seguramente, será preciso el hincapié en el desarrollo económico; en la comuna, el desarrollo de los servicios. Probablemente será compartido el interés por el desarrollo ecológico (reserva forestal por la región, recolección de basura por la municipalidad); pero, por ejemplo, será más propio de la región el desarrollo de infraestructura y de la comuna la recreación.

c) Es un proceso también simultáneo, lo que implica armonía o equilibrio. No se apoya uno en el otro, sino que ambos se apoyan mutuamente. Cuando se habla de desarrollo regional con desarrollo local, no se está haciendo una ponderación del primero con desmedro del segundo. Simplemente se tiene en cuenta que la región es más amplia que la comuna.

2.6 El Decreto, por lo tanto, entrega simultáneamente poder a las municipalidades (desarrollo local) dentro de un órgano que impulsará el desarrollo regional (los CRD), con lo cual se consigue la armonía señalada.

La crítica de que los CRD hasta ahora no han funcionado se puede responder, justamente, a partir de su debilidad por el lado del componente local. Con ello se justifica la confluencia regional y local como supuesto de un órgano exitoso. Por otra parte, la actual debilidad de las municipalidades en el fomento de su propio desarrollo, reside en su carácter aislado dentro del contexto regional.

Reunir la representación regional y local en su mismo órgano, fortalece a éste y a ambas dimensiones del desarrollo nacional.

### 3. La asesoría como ciclo

Esta experiencia ha mostrado que la asesoría debe tener una estructuración que abarque la preparación y estudio de la materia-objeto, la ejecución (o co-ejecución) de la actividad que se solicita y el seguimiento de ella, no sólo entendida como evaluación (que siempre requiere de un marco de tiempo amplio), sino como preparación de su aplicación. En esta última fase es siempre básico integrar a la capacitación.

La asesoría que se limita a sólo una de estas fases es inevitablemente parcial. Y así acontece, desafortunadamente, en la mayoría de los casos.

En la experiencia que comentamos, la asesoría ha cubierto todo el ciclo descrito. La instalación de los CRD (4 de 6, en julio de 1988) tuvo lugar después de la firma del Decreto y del curso de Capacitación a nivel central ya mencionado, como una labor propia del Gobierno en la que no cabe la intervención de la agencia internacional asesora. Sin embargo, una vez efectuada esa fase política el proyecto ILPES continuará su labor de seguimiento. En la versión de evaluación tripartita del proyecto (15.7.88), se acordó unánimemente como parte de las actividades futuras del proyecto, la realización de un curso de capacitación en la aplicación del Decreto por región, según el modelo del curso central de marzo. Con esa actividad tendrán acceso al conocimiento del Decreto, de sus alcances y de su funcionamiento alrededor de 350 personas, tanto funcionarios públicos en el nivel regional; como miembros de los Consejos Regionales de Desarrollo.

De este modo se ha completado en esta experiencia concreta, el ciclo óptimo de asesoría, considerando el cumplimiento de sus requisitos fundamentales.

### 3.1 Consenso entre los objetivos del Plan y/o estrategia de desarrollo de un país y la capacidad de asesoría de una agencia ejecutora internacional

Este requisito está vinculado estrechamente con la formulación del proyecto de asesoría en el cual se verifica la cooperación. Por diversas razones, muy justificadas, no siempre se produce esa armonía. Usualmente las negociaciones de cooperación tienen lugar en las fases preparatorias de los gobiernos recién en funciones. A esa altura no está precisado el Plan de desarrollo y la estrategia de gobierno se reduce a la brevedad y generalidad de todo programa electoral. Por otra parte, el aporte de la agencia ejecutora internacional no puede preverse con claridad en relación con los aún inciertos objetivos del nuevo gobierno. Normalmente se produce una gran coincidencia que se construye sobre bases muy generales. Pero sólo una vez que el proyecto ya está en fase de aprobación por la agencia financiadora, y muchas veces con posterioridad, en la llamada fase de "autorización avanzada", pueden apreciarse los reales contornos de la cooperación y de la ejecución del proyecto. Es preciso una gran flexibilidad de ambas partes - y también de la agencia financiadora - para adecuarse a los imprevistos que presenta la realidad del desarrollo en un país, una vez que el gobierno ha empezado su tarea estructuradamente.

Es indispensable un mínimo de objetividad profesional por parte de la agencia ejecutora internacional para evaluar sus propias capacidades para desarrollar el proyecto en su contexto real, o para recurrir a la cooperación de otras agencias del sistema internacional en los campos previstamente débiles. Por otra parte, la agencia internacional debe sugerir al gobierno los criterios que le parezcan adecuados para ajustar sus metas a las posibilidades de ejecución de proyectos por las agencias disponibles.

En el caso que se describe, se produjo esta armonía de metas y de capacidades. Como se ha dicho, la necesidad de reformar un decreto para permitir una mayor descentralización surgió de una eventualidad política a pesar de que el objetivo global de la democratización geográfica ya se encontraba explícita en el programa de gobierno y en la estrategia y el Plan de Desarrollo. El ILPES, por su parte, ya exhibía una capacidad probada en materia de desarrollo regional y local, aunque los aspectos institucionales de esas materias no habían sido temas de asesorías recientes.

### 3.2 Flexibilidad y agilidad burocrática de las agencias ejecutoras internacionales para adecuarse a demandas coyunturales del gobierno contraparte

Los proyectos de asesoría y, en general, de apoyo al desarrollo se encuentran ceñidos normalmente a un conjunto de normas administrativas que en muchos casos exceden su incidencia en la ejecución de los mismos. La razón de ello es la imposibilidad de que se haya previsto una coordinación de las normas reguladoras de la ejecución de los proyectos con las lecciones prácticas que la ejecución de éstos han ido dejando a lo largo del tiempo. La naturaleza de algunos proyectos estrechamente vinculados a la variable política (como son normalmente los relacionados con la planificación) es un constante desafío para la flexibilidad de las normas administrativas y para la agilidad de reacción de las agencias ante los imprevistos políticos.

En nuestro caso, se produjo una reacción de gran comprensión por parte de las agencias internacionales involucradas. Tanto el FNUD como la DTCD adoptaron medidas de flexibilidad necesarias para que el ILPES adecuara el empleo de insumos financieros y técnicos a la demanda concreta del gobierno. La reestructuración de actividades en plena ejecución del proyecto, con sus consiguientes efectos en el presupuesto y en la conformación de las misiones, así como en la organización de eventos, fueron posibles gracias a la agilidad y flexibilidad señaladas.

### 3.3 Capacidad de cooperación con la contraparte gubernamental

El logro óptimo de una asesoría como se describe requiere de una gran capacidad de adaptación entre las contrapartes. Específicamente se trata de la capacidad de constituir equipos de trabajo conjuntos con técnicos nacionales e internacionales. En el caso que se describe ese requisito se cumplió óptimamente. Desde la dirección superior del Ministerio se contó con una permanente disposición de colaboración, de tal modo que los expertos de las agencias involucradas contaron permanentemente con interlocutores idóneos. En el hecho, la situación se caracterizó por una relación inversa a la habitual. Los expertos nacionales formaron el grueso de los equipos de trabajo y los expertos internacionales se limitaron a la asesoría en los temas en los cuales se requería de su visión.

Por otra parte, se tuvo la experiencia de una cooperación dentro de la contraparte nacional como producto de una asesoría interinternacional. La neutralidad de ésta contribuyó a una modalidad de trabajo muy armónica entre funcionarios de diversas reparticiones dentro del sector público, especialmente dentro del Ministerio de Planificación. En suma, es posible decir que las

metas logradas han sido el producto de una verdadera integración técnica entre las dos contrapartes.

#### 3.4 Rigurosidad técnica y pormenorización en la ejecución de la asesoría

Como se ha indicado, hubo 28 versiones del decreto modificado, que fueron revisados por las diversas instancias competentes. Este hecho revela un gran esfuerzo de meticulosidad propio de todo trabajo de reforma legal riguroso. Por otra parte, tal esfuerzo es expresión de la seriedad con que las partes involucradas asumieron su tarea, la que estuvo más limitada por criterios cualitativos que por un rendimiento cuantitativo (límite de tiempo, por ejemplo), que desgraciadamente caracteriza muchas de las medidas que se adoptan para enfrentar coyunturas.

El trabajo de asesoría debe contar con este requisito de rigurosidad, a pesar de las urgencias. La historia del desarrollo latinoamericano está llena de ejemplos de cómo determinadas medidas han fracasado debido a la rapidez con que se exigió el despacho de medidas o políticas y a la presión que se ejerció sobre las agencias involucradas para tener resultados en un corto plazo.

#### 3.5 Involucramiento de los más altos niveles de la contraparte gubernamental

Obviamente en nuestro ejemplo se contaba con el interés de todo el gobierno en la asesoría sobre esta materia. Sin embargo, en este caso se produjo un interés activo por parte del Ministro de Planificación e incluso del propio Sr. Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez. Su participación en el acto de comunicación del nuevo decreto a los representantes de las municipalidades fue un signo de tal interés.

La participación activa de los altos niveles de las contrapartes nacionales tienen un valor muy alto para las agencias internacionales involucradas. Con ello se produce un estímulo especial para la ejecución de la asesoría y, además, se cuenta con un respaldo dentro del país especialmente adecuado para las especiales tareas que la cooperación internacional desarrolla.

#### 3.6 Impacto social efectivo de la ejecución de la asesoría

Uno de los mayores problemas que enfrenta la cooperación internacional, especialmente en materia de ejecución de proyectos de ayuda al desarrollo, es la incertidumbre acerca del impacto o el efecto real que su ejecución produce en la población presuntamente afectada o beneficiada por ellos. Se sabe que las razones de esta carencia son muy complejas y de difícil

identificación. Sin embargo, todas las evaluaciones de ejecución de proyectos evidencian una gran distancia entre las aspiraciones de impacto social de un proyecto y los productos reales conseguidos en ese plano.

En este caso es posible advertir un impacto real, a lo menos en un cierto nivel. A través de las reuniones de divulgación del decreto, así como del seminario taller realizado a nivel nacional (y programados para el nivel regional) y de la propia constitución de los CRD, se ha producido la participación de prácticamente todo el nivel de representación social involucrado en el ámbito del Decreto. Teniendo presente el grado de democratización organizacional en Costa Rica es posible establecer una cierta proyección positiva de la divulgación del contenido del decreto en la sociedad en general. Por otra parte se habrá logrado durante este año la capacitación de la totalidad de los actores concretos del nuevo sistema de dirección y planificación regional, contándose dentro de ellos a los funcionarios del sector público relacionados con las regiones, así como a los representantes de las organizaciones políticas, económicas y sociales en los CRD.

#### CONCLUSION

Esta descripción sintetiza algunas lecciones de utilidad para la práctica de la asesoría que entregan las agencias internacionales. De ellas destaquemos dos:

Por una parte se trata de poner de relieve la importancia de una vía inductiva para estructurar una asesoría. Debe existir un punto de partida concreto, una necesidad cierta y de contornos claros de la contraparte gubernamental, como requisito de una ejecución idónea de la asesoría técnica. Ningún tipo de "know how" a priori puede reemplazar este hecho como base de una asesoría. La tarea de identificar ese punto de partida empírico debiera de ser preocupación compartida entre la agencia internacional y el gobierno respectivo.

Por otra parte, tan relevante como el anterior, se presenta la lección de la proporcionalidad entre objetivos e insumos. Las agencias deben afrontar asesorías posibles o viables. Y es su deber alertar a los gobiernos acerca de la falta de proporciones en que pueden haber incurrido en sus planes. La complejidad de los problemas del desarrollo, que las mismas agencias destacan a menudo, debe asumirse con un sentido de la modestia en relación a los temas en que se puede cooperar y a las dimensiones de ese apoyo.

La asesoría descrita en este documento ha tenido, casi sin quererlo previamente, un cierto grado de esas dos virtudes. Por ello que se ha estimado necesario divulgar su contenido y ejecución.



