

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

ADMINISTRAR LO PÚBLICO 2

Resultados de investigación y casos de estudio



351.07
A238a2

Administrar lo público 2 : resultados de investigación
y casos de estudio. – 2. ed. – (San José), C.R. :
Universidad de Costa Rica, CICAP, (2014?).
viii, 273 p. : il.

ISBN 978-9968-932-20-2

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO Y
ENSEÑANZA. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESTUDIO
DE CASOS.

CIP/2705
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica.

Segunda edición: 2014

Diagramación, fotografía y montaje de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	vii
La Utilidad de la Metodología de Casos como Práctica Docente.....	viii
 <i>Caso de estudio.</i> La participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense: reflexiones desde el sector de ordenamiento territorial y vivienda; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones.....	1
<i>M.Sc. Johanna K. Alarcón Rivera</i>	
 <i>Artículo.</i> Una perspectiva política del Modelo Organizacional de las Presidencias Ejecutivas en las Juntas Directivas de las instituciones autónomas en Costa Rica.....	19
<i>M.Sc. Claudio Alpízar Otoyá</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> La Administración Pública costarricense: ¿una construcción desde la teoría de sistemas?.....	45
<i>Dr. Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
 <i>Artículo.</i> El trabajo en equipo como estrategia didáctica basada en competencias: una propuesta de intervención en administración de empresas.....	69
<i>Dr. Luis Manuel Cerdá Suárez</i>	
 <i>Artículo.</i> Un análisis de la Política Pública en Educación en Costa Rica, período 2006-2012.....	81
<i>Dra. Mayela Cubillo Mora</i>	
 <i>Caso de estudio.</i> Exigencias de la nueva gobernanza para las municipalidades.....	99
<i>Dr. Orlando J. Hernández Cruz</i>	

<i>Artículo.</i> Estudio recapitulativo. Evolución de las normativas de teletrabajo en Costa Rica Dr. Ángel Ernesto Jiménez Bernardino	111
<i>Artículo.</i> Prospectiva de la investigación comparativa internacional entre Costa Rica y México, caso: certificación de competencias laborales, profesionales y docentes. Dr. Rodolfo Martínez Gutiérrez	135
<i>Caso de estudio.</i> Evaluación Modelo: una metodología para aprender haciendo evaluaciones Lic. Carlos A. Montero Corrales Licda. Carol Peña Rojas	151
<i>Caso de estudio.</i> Estrategia de desarrollo para la reducción de la pobreza y la gestión del cambio climático en Costa Rica..... <i>M.Sc. Esteban O. Mora Martínez</i>	167
<i>Caso de estudio.</i> ¿Cómo aplicar la gobernanza democrática local? Retos para la implementación de un modelo relacional..... <i>Lic. Melvin Obando Villalobos</i>	195
<i>Caso de estudio.</i> Los Fideicomisos para el desarrollo de Obra Pública..... <i>M.Sc. Eduardo Rojas Gómez</i>	213
<i>Caso de estudio.</i> Alternancia política en Costa Rica: la "caja de pandora" <i>Dr. Jean-Paul Vargas Céspedes</i>	223

Caso de estudio.

La participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense: reflexiones desde el sector de ordenamiento territorial y vivienda; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones

M.Sc. Johanna K. Alarcón Rivera¹

Palabras claves

Agenda política, Sectorialización, Cambio institucional, Modelos de Desarrollo Nacional, Ordenamiento Territorial y Vivienda, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.

Introducción

El presente estudio de caso consiste en una continuación al caso publicado en la primera versión del libro: "Administrar lo público", denominado: *Política pública de vivienda: el caso de su dinámica y evolución en el ordenamiento territorial del Valle Central de Costa Rica*.

Una de las principales conclusiones del estudio de caso publicado, se orienta hacia la pregunta: *¿Existe una relación directa, es decir, causa-efecto, entre el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San José con la política de vivienda durante el siglo XX? ¿Cuáles son los factores principales que determinan esta relación?* (Alarcón, 2013).

Por lo tanto, después de revisar los antecedentes y establecer algunos hitos, las respuestas a las anteriores preguntas no fueron posibles, dado a que requiere un abordaje multifactorial que permita identificar influencias y decisiones provenientes de otros campos y contextos tales como sociales, económicos y ambientales y así ampliar el análisis hacia el desarrollo nacional costarricense.

Un ejemplo de ello, es la poca importancia que se le daba a los recursos naturales en comparación a los recursos minerales que otros países tales como México, Chile y Venezuela

¹ Johanna Alarcón Rivera es profesora de la Escuela de Administración Pública, colabora en CICAP en proyectos específicos y es Máster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Licenciada en Administración Pública por la Universidad de Costa Rica.

tenían y se concebían como explotación hacia el desarrollo. No obstante, principalmente en la segunda mitad del siglo XX se duda sobre este único modelo de desarrollo, ya que se cuestiona su fuente de riqueza con pocas o nulas características de sostenibilidad e incapacidad de integrar a la sociedad en su generación y disfrute de su propio bienestar.

A partir de este cuestionamiento internacional, surgen nuevos enfoques de desarrollo que integran la participación de los recursos ambientales con los cuales cuenta un país. Tal como señala Garnier y Blanco (2010) para el caso costarricense “la oportunidad de generar actividades sociales y económicas a partir de los servicios ambientales que ofrecen nuestros recursos naturales; fueron abriendo nuevos mercados como el de turismo ecológico, el turismo rural, la investigación médica y científica en general en los bosques y la venta de servicios ambientales como la fijación del carbono y protección de cuencas de agua”.

Sin embargo agrega el autor, a pesar de este auge “el proceso ha estado plagado de contradicciones pues, a lo largo de muchas décadas, la apuesta por un desarrollo agroexportador o de industrialización sustitutiva se hizo no gracias, sino a costa de esos recursos naturales”. Esta situación presenta consecuencias en lo ambiental a partir de un desarrollo económico, que se mide en términos de la misma capacidad de carga de los espacios y recursos ambientales ante este apogeo.

Esta serie de acciones han promovido la deforestación en pro de las actividades productivas, el estímulo en el uso de agroquímicos y la disposición irresponsable de los desechos sólidos, aunado a un desordenado desarrollo urbano que incide en la calidad del ambiente y las condiciones de salud de la población, provocando tal como señala Garnier y Blanco (2010) las aguas de río contaminadas, alimentos que contienen un excesivo uso de agroquímicos, deterioro del paisaje urbano y rural perdiendo estética y recreación, aumento de las condiciones de vulnerabilidad del territorio (inundaciones, deslizamientos de tierra, etc.).

Bajo esta perspectiva inicial, se pueden identificar que la situación de relación entre el ordenamiento territorial y la política de vivienda (como un elemento de incidencia fuerte), puede verse influenciado por otros aspectos relacionados a actividades principales del desarrollo, tales como economía y el uso de los recursos ambientales, que al menos dentro de la estructura de Estado y Gobierno se encuentran insertos en otros sectores.

Por lo tanto, el siguiente caso pretende incursionar al lector con el fin de desarrollar posteriormente por su parte, las siguientes preguntas conociendo más a fondo sobre la temática en términos de la participación de una agenda política al desarrollo nacional costarricense desde las reflexiones del Sector de ordenamiento territorial y vivienda y; Sector de ambiente, energía y telecomunicaciones:

¿Cuáles son los orígenes de los Sectores de Ordenamiento Territorial y Vivienda y; Sector de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones?

¿Cuáles son los principales cambios institucionales que han tenido cada una de los sectores?

¿Existe una agenda política para cada uno de los sectores? ¿Qué elementos contiene? O en su defecto: ¿Existen insumos a nivel sectorial que permita definirla?

¿De qué forma permite una agenda sectorial al desarrollo nacional?

¿Cuáles aspectos de esa institucionalidad y agenda política de cada uno de los sectores permite constituirse en causas y relaciones hacia las principales acciones por parte de las instituciones que conforman el sector?

Orígenes y alcances de la Sectorialización

El concepto de sectorialización para Jiménez (2005), es abordado entre los países pioneros en América Latina, México, durante el periodo del Presidente Díaz Ordaz (periodo 1964-1970) específicamente en 1967, ante la necesidad de buscar una fórmula jurídica, política y administrativa, que a la vez que respetara esa personalidad diferente legalmente, hiciera posible su coordinación de gobierno con los ministerios.

Por lo tanto, de acuerdo con el autor, el establecimiento de los sectores administrativos se configuraba por un coordinador o 'cabeza' de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República agrupaba en dicho sector con el objetivo de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios. De esta forma, tal instrumento se consolida como un mecanismo de gestión gubernamental.

De esta forma, la definición de sectores de Jiménez (2005) siguiendo al Dr. Jiménez Nieto es: "Los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representa la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social" (pág. 42).

Es precisamente la acción social clave para el autor, ya que "... de esa constelación de órganos y procesos formales e informales gravita singularmente sobre una persona, en cuya cabeza se capitaliza formalmente, en cualquier comunidad soberana, la autoridad y responsabilidad de formular la política sectorial: el Ministro del ramo -caso mexicano- o en nuestro esquema el Ministro del sector. La labor fundamental del Ministro radica en formular la política del sector que gobierna y responsabilizarse por los criterios prioritarios asignados a la producción de fines últimos y alternativos." (pág. 42).

No obstante, agrega el autor el sector como tal "...No es, por tanto, administrable, sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política... se administran las instituciones y se gobiernan los sectores...por lo tanto... la formulación prioritaria –en términos de costo de oportunidad de los bienes y servicios por producirse por el sector- constituye la política sectorial..." (pág. 42).

Desde esta forma, constituye en elementos claves las funciones administrativas y políticas que se asocian a las instituciones, para el primer caso, y para el segundo caso, asociado a los sectores. Aunque de todas formas las instituciones a través de sus instrumentos de gestión, propósito o misión, aportan a la sectorialización en la gestión de gobierno.

En el caso costarricense, de acuerdo con Jiménez (2005) a nivel nacional de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) se interpreta a nivel conceptual lo que plantea el artículo 27 en la Ley General de la Administración Pública, durante la administración Carazo Odio, a partir de noviembre de 1978, señalando:

"1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo...y en el inciso.3... Corresponderá a ambos, además transar y comprometer en árbitros los asuntos del ramo".

Ante lo cual, según Jiménez (2005), OFIPLAN interpretó que "ramo" era sector, siendo apoyado y acogido por la Procuraduría General de la República a través de la siguiente definición de sectorialización, estipulado en el Decreto de Sectorialización aprobado en la administración del Lic. Rodrigo Carazo Odio, en 1979:

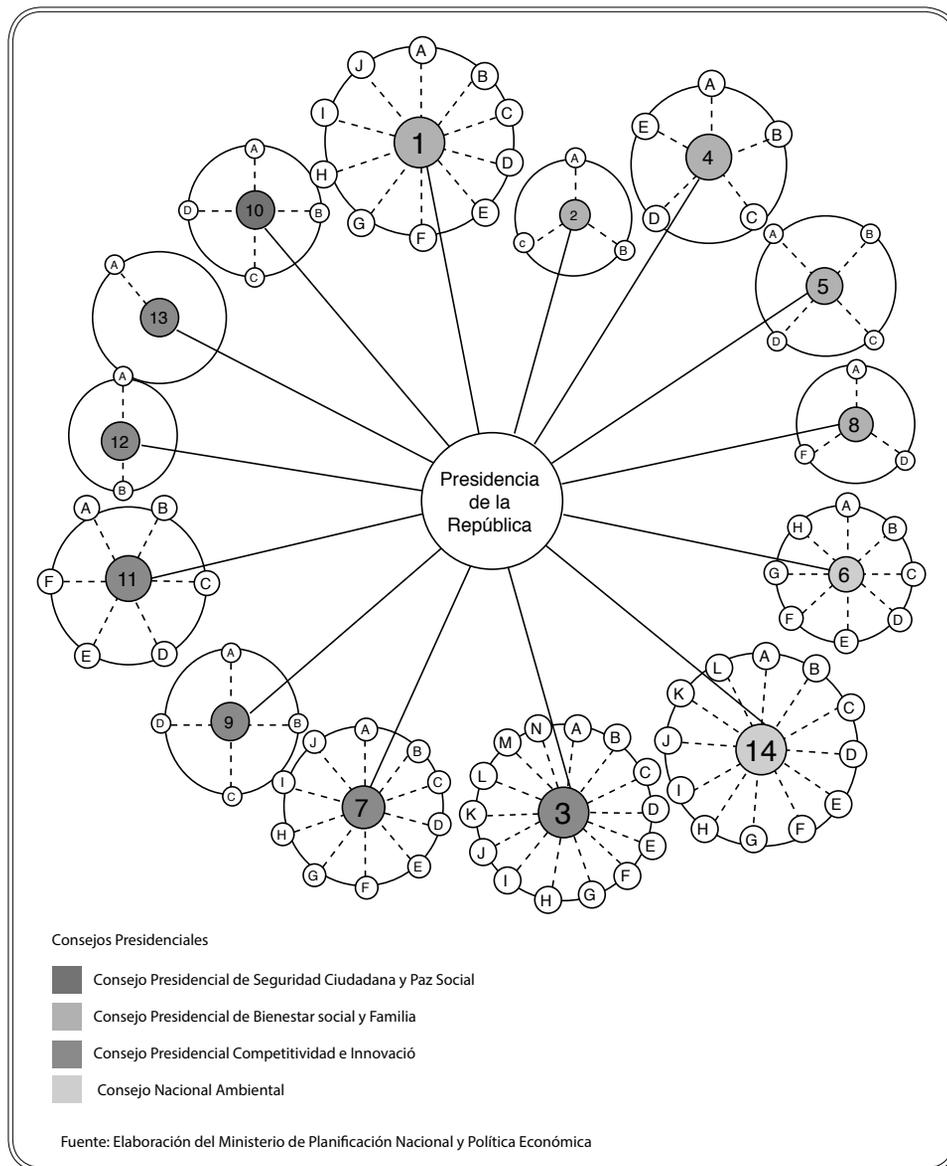
"Es una actividad orientada a coordinar políticas de un conjunto de instituciones o de actividades de estas, que concurren y se complementan en un determinado campo para la consecución de un objetivo básico de Gobierno. Puede, también, propiciar complementariamente, la participación del sector privado del mismo ámbito, de manera que permita llevar a cabo acciones concertadas, con participación del sector e incorporando, en el esfuerzo de coherencia política, a las bases organizadas de la sociedad a nivel nacional o local, según sea el caso. La autoridad y la responsabilidad para lograr la coordinación en las dos vertientes, pública y privada, le corresponde al Ministro de Gobierno más vinculado con el campo específico, teniendo él, por tanto, la función legal intra sectorial y, también, la participación en los esfuerzos intersectoriales que trascienden su propio despacho" (pág. 44).

En la actualidad, y ejemplificado en la administración Chinchilla Miranda mediante el DECRETO EJECUTIVO N° 36646-MP-PLAN DEL 14/06/2011, se utiliza la sectorialización como un mecanismo fundamental de la gestión gubernamental, que facilita las relaciones dentro del Poder Ejecutivo

y éste con el resto de las entidades públicas. Asimismo, facilita y contribuye en los procesos de programación de objetivos y metas gubernamentales, su ejecución y evaluación, así como, a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la transparencia de la gestión pública.

En el mismo decreto, en su artículo 2, se señala que el concepto de sectores y clasificación, visto como el conjunto de instituciones agrupadas por materia según su propia competencia y dirigido por uno o varios Ministros Rectores (ver figura 1 y 2). El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actuará transversalmente en actividades de coordinación, asesoría y apoyo como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación.

Figura No. 1: Organización Sectorial del Poder Ejecutivo



Fuente: MIDEPLAN

Figura No. 2: Sectores del Sistema Nacional de Planificación

Ministros (as) Rectores (as)	
1.	Ministro de Bienestar Social y Familia
2.	Ministra de Trabajo y Seguridad Social
3.	Ministra de Economía, Industria y Comercio
4.	Ministro de Educación Pública
5.	Ministra de Salud
6.	Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
7.	Ministro de Hacienda
8.	Ministro de Cultura y Juventud
9.	Ministro de Obras Públicas y Transportes
10.	Ministro de Seguridad Pública
11.	Ministra de Ciencia y Tecnología
12.	Ministra de Comercio Exterior
13.	Ministro de Turismo
14.	Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos

1. Sector Bienestar Social y Familia	7. Sector Financiero Monetario y Supervisión Financiera
A. Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CNAI)	A. Ministerio de Hacienda
B. Consejo Nacional de Persona Adulta Mayor (CONAPAN)	B. Bancos Estatales Comerciales
C. Consejo Nacional de Persona Joven	C. Banco Popular y de Desarrollo Comercial
D. Consejo Nacional de la Niñez y adolescencia (CNREE)	D. Instituto Nacional de Seguro (INS)
E. Consejo Nacional de Rehabilitación y educación Especial (CNREE)	E. Banco Central de Costa Rica
F. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	F. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)
G. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	G. Superintendencia de Pensiones (SUPEN)
H. Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	H. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
I. Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DIN-ADECO)	I. Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)
J. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	J. Superintendencia de Seguros (SUGESE)

2. Sector Trabajo	8. Sector de Cultura
A. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	A. Ministerio de Cultura y Juventud
B. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	B. Editorial Costa Rica
C. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	C. Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART)

3. Sector Productivo	9. Sector Transportes
A. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	A. Ministerio de Obras Públicas de y Transportes (MOPT)
B. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	B. Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
C. Consejo Nacional de Producción (CNP)	C. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
D. Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ)	D. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
E. Corporación Bananera Nacional (CORBANA)	
F. Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA)	
G. Programa Integral de Mercado Agropecuario (PIMA)	
H. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	
I. Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE)	
J. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	
K. Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA)	
L. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)	
M. Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR)	
N. Corporación Hortícola Nacional.	

4. Sector Educativo	10. Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia
A. Ministerio de Educación Pública (MEP)	A. Ministerio de Seguridad Pública
B. Colegio Universitario de Limón	B. Ministerio de Justicia y Paz
C. Colegio Universitario de Cartago	C. Ministerio de Gobernación y Policía
D. Comisión Nacional de Préstamo a la Educación (CONAPE)	D. Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)
E. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	

5. Sector Salud	11. Sector Ciencia, Tecnología e Innovación
A. Ministerio de Salud (MS)	A. Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT)
B. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	B. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnologías (CONICIT)
C. Instituto Costarricense de acueductos y alcantarillado (ICAA)	C. Academia Nacional de Ciencia
D. Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	D. Entidad Costarricense de Acreditación (ECA)
	E. Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA)
	F. Comisión Nacional de Energía Atómica (CEA)

6. Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	12. Sector de Comercio Exterior
A. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	A. Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
B. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	B. Promotora de Comercio Exterior
C. Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	
D. Radiográfica Costarricense S. A. (RACSA)	
E. Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	
F. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	
G. Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	
H. Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)	
I. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)	

13. Sector Turismo	14. Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda
A. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	A. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
	B. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)
	C. Comisión Nacional de Emergencias (CNE)
	D. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
	E. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
	F. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
	G. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
	H. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)-MAG
	I. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)-MINAET
	J. Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)-MINAET
	K. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
	L. Unidad Ejecutora de Programa de Regulación de Catastro y Registro del Ministerio de Hacienda

Fuente: MIDEPLAN

En términos de rectoría para cada uno de los sectores (ver tabla 1), el artículo 5 del decreto señala que corresponde a los Ministros Rectores dirigir y coordinar la realización de las políticas y estrategias públicas sectoriales de la Administración tanto Central como Descentralizada.

Tabla No. 1: Rectoría según Ministerio

El Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
El Sector Bienestar Social y Familia	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Bienestar Social y Familia
El Sector Ciencia, Tecnología e Innovación	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Ciencia y Tecnología
El Sector Comercio Exterior	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Comercio Exterior
El Sector Cultura	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Cultura y Juventud
El Sector Educativo	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Educación Pública
El Sector Financiero, Monetario y Supervisión	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Hacienda
El Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos
El Sector Productivo	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Economía, Industria y Comercio y de la o el Ministro de Agricultura y Ganadería
El Sector Salud	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Salud
El Sector Seguridad Ciudadana y Justicia	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Seguridad Pública y de la o el Ministro de Justicia y Paz
El Sector Trabajo	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Trabajo y Seguridad Social
El Sector Transporte	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Obras Públicas y Transportes
El Sector Turismo	estará bajo la rectoría de la o el Ministro de Turismo

Fuente: Poder Ejecutivo (2011).

De esta forma, la sectorialización es necesaria en términos de la gestión gubernamental y conducción política de gobierno. Sin embargo, en términos de recursos el principal desafío que enfrentan algunos sectores es: enfrentar la disposición de la mayoría de los recursos en la institucionalidad a la cual tienen a cargo, desbalanceando las fuerzas y poder de la función rectora correspondiente.

Orígenes y conformación de una agenda política

Es común la creencia que al hablar de políticas públicas se habla también de política, tal como si fueran sinónimos. Tal como menciona Lahera (2004) "la política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos" (pág. 31).

Durante los procesos de discusión política en busca de establecer una agenda pública sobre ciertos temas, tal como señala Lahera (2004) la retórica se orienta a pocos temas de alta visibilidad y no siempre de aquellos que tienen alto interés público. Ante esto, un instrumento que contribuye al establecimiento de la agenda política sectorial, son las políticas públicas gracias a su capacidad de acotar las discusiones, además de diferenciar los problemas y soluciones.

En la sociedad se discute acerca de las ideas, planteamientos e insumos que conforman la agenda social (originada y desarrollada en el contexto de la sociedad misma). Tal como señala Lahera (2004) "la riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda pública, así como su capacidad de procesarla" (pág. 27).

Es precisamente a través del espacio de la democracia que se logra y consolida la conformación de esta agenda, así como la formación y desarrollo de sus habitantes que les permita interponer sus demandas ante los actores políticos.

En el desarrollo de la agenda política existen autores u organizaciones con una gran capacidad para insertar, consolidar y excluir temas de la misma. Por lo tanto, menciona Lahera (2004) la agenda pública se constituye en un juego de poder y fuerzas, donde se construyen legitimidades e ilegitimidades a través de un proceso continuo de inclusiones y exclusiones dentro de la agenda.

Por lo tanto, agrega al gestionarse esta agenda, se seleccionan y jerarquizan temas u cuestiones públicas que permiten definir los modos de cómo éstas serán abordadas. Durante esta gestión algunos aspectos de la agenda llegan a consolidarse, otros parcialmente y algunos quedan superados u olvidados. Aquellos que llegan a consolidarse como parte de la agenda son retomados por los candidatos de los partidos políticos y se constituyen en su programa de gobierno (documento visible de las ideas y agenda política).

Por el lado de los ciudadanos, las posibilidades reales para llevar una agenda pública se requiere de una acción concertada entre los actores. Todas las políticas que se desprendan del programa de gobierno, requiere de la concertación de lo que es esencial (tales como temas de educación y salud) en términos de su provisión así como aquellos de índole reformista y cambios institucionales, que requieren de apoyo sostenido en su distintas fases así como sus propuestas ante críticas o situaciones críticas (Lahera, 2004).

Cabe señalar, que la construcción de la agenda por parte de los actores es un proceso dinámico, en total transformación mediante principalmente el ejercicio de la discusión social entre lo que es y debe ser la agenda y su consecuente programa de gobierno, todo esto en el marco de la democracia. Además es importante reforzar el contexto de la administración pública y su correspondiente normativa que posibilite los temas de la agenda en la acción de lo público.

Cambio Institucional y desarrollo nacional

Ante el complejo y dinámico mundo en el cual vivimos y los nuevos requerimientos de la sociedad y su visualización del desarrollo, hace que los esquemas y modelos organizacionales vigentes empiezan a presentar cuestionamientos internos y externos, acerca de cuáles objetivos se alcanzan y cómo se alcanzan dichos objetivos a través de los liderazgos institucionales.

De acuerdo con North (1995) "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (pág. 14), idea que comparte Peters (2003), en tanto que para que se trate de una institución las restricciones tanto formales como informales deben existir, además de cierto sentido de valores compartidos.

Con respecto a la definición de institución, agrega el autor, acerca del concepto de institución señala su rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, que trasciende a los individuos y se constituye en un grupo de individuos a través de cierto conjunto de interrelaciones pautadas de manera predecible según las relaciones específicas de los actores, así mismo que todas requieren cierto grado de estabilidad afectando el comportamiento individual.

Por lo tanto, de acuerdo con el autor el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo que permite visualizar el cambio histórico y la disminución de la incertidumbre a partir de una estructura que resuelve lo cotidiano y complejo de la vida en sociedad.

Dado a que las instituciones son una creación humana y su evolución es alterada por humanos, agrega North (1995), los cambios institucionales pueden ser un proceso complicado dado a que dichos cambios pueden ser consecuencia de las normas, limitaciones informales, diversas clases de efectividad y observancia coercitiva.

Entre las características de los cambios institucionales, menciona North (1995) dichos cambios son incrementales y no discontinuos. Es decir, aunque las normas formales puedan sufrir cambios de la noche a la mañana como resultado de cuestiones políticas o judiciales, existen limitaciones informales encajadas en costumbres y códigos de conducta mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Dichas limitaciones informales provienen de información transmitida socialmente y son fruto de la cultura.

Por otra parte agrega North (1995) con base en estudios antropológicos en sociedades tribales, muestran que ante la ausencia de Estado y de normas formales, asume su lugar una red social que lleva al desarrollo de estructuras informales bastante formales. Por lo tanto, sean los usos, costumbres o reglas normativas fruto de la cultura dictan los comportamientos y conducta entre sus miembros.

En cuanto a las limitaciones formales, menciona North (1995) son las reglas (sean políticas, judiciales y económicas) así como los contratos, que se encuentran debidamente jerarquizadas según el ordenamiento jurídico que se establezca en cada país.

Desde este punto, March y Olsen (1984) citado por Peters (2003), se coloca la acción colectiva como un enfoque fundamental para entender la vida política, en tanto, la relación entre colectividades políticas y su entorno socioeconómico tienen una relación recíproca, donde la política moldea la sociedad y la sociedad moldea la política.

Por lo tanto North (1995) agrega, en la relación de limitaciones formales e informales es posible el cambio institucional en la medida que alterar las reglas formales signifique mejorar el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación. Asimismo ambas limitaciones permiten cambios incrementales continuos en ciertos márgenes, alterando gradualmente el marco institucional a lo largo del tiempo.

A pesar de toda esta lógica institucional, tan solo pensar que las instituciones buscan disminuir la incertidumbre y por lo tanto, lo hacen a través de establecimiento de normas formales, es dejar de lado, la interacción humana existente que también refleja incidencia en estas estructuras.

Insumos normativos e institucionales para la sectorialización: sector de ordenamiento territorial y vivienda y; sector de ambiente, energía y telecomunicaciones.

Costa Rica desde tiempo de la conquista, presentaba riqueza en términos físicos ligados a los bosques, agua, ríos y entre otros, que distaban de la abundancia en recursos minerales que tenían otros países en América Latina. Tal como señalan Garnier y Blanco (2010), "...la fortuna de otros países que, como Chile, contaba con sus depósitos de cobre a flor de suelo, o México y Venezuela que poseían enormes yacimientos de petróleo, mientras la paradójicamente pobre Costa Rica tenía que resignarse con la exportación de productos agrícolas – café y banano, sobre todo - cuyos precios no solo eran volátiles, sino descendentes y, por tanto no permitían vislumbrar un futuro mejor" (pág. 160).

No obstante, a pesar de toda esta riqueza que tenían estos otros países latinoamericanos en términos minerales, se enfrentan ante la posibilidad de agotarse sobre todo si su economía

se encuentra basada únicamente en la extracción de los recursos sin incorporar a las personas y sus comunidades en el desarrollo. De acuerdo con esto, Garnier y Blanco (2010) agregan los efectos de la "enfermedad holandesa" conocido como el contar o encontrar grandes cantidades de algún recursos de gran valor pero agotable ocasionaba a nivel de los países a actividades económicas y a un desarrollo agotable.

Por otra parte, agregan los autores, para que se cuente en un país con una fuente de desarrollo y riqueza, debe ser sostenible y capaz de integrar al conjunto de la sociedad en las etapas de su generación así como el disfrute del bienestar. Es aquí de acuerdo a los autores "... esto llevó a revalorar dos fuentes de riqueza que, por mucho tiempo, fueron "subestimadas" en términos de políticas y, también, "subvaloradas" en términos económicos" (pág 161).

Si bien, por un lado la discusión internacional sobre el papel del ambiente en el desarrollo de las naciones a través de su aporte en términos estéticos, belleza paisajística, fuentes de generación de oportunidades de energía y recursos vitales, promueven la oportunidad de generar actividades económicas y sociales a partir de servicios ambientales tales como: turismo ecológico, turismo rural, la investigación médica y científica y la venta de servicios ambientales (fijación de carbono y protección de cuencas de agua).

Por otro lado, parece no valorarse todo este aporte a la economía costarricense a partir de su real protección y conservación, ya que tal como señalan Garnier y Blanco (2010), la práctica por muchas décadas fue la apuesta por un modelo agroexportador o de industrialización sustitutiva a costa de los recursos naturales. Por ende las políticas públicas iban afines a fomentar el crecimiento en esta línea a partir de créditos rurales que buscaban cortar naturaleza y preparar los terrenos para actividades productivas.

El trabajo continuo en esta línea provocó efectos en la urbanización desordenada de las ciudades, la saturación de químicos al suelo, contaminación de ríos aledaños, contaminación sónica y del aire urbano provocando complicaciones respiratorias en las personas, deterioro del paisaje urbano y rural en términos estéticos y recreativos, que siguen teniendo efectos en nuestra actualidad a través de inundaciones, deslizamientos de tierras, contaminación del agua y sus mantos acuíferos, entre otros.

Es a partir de los años setenta, uno de los años con mayores niveles de deforestación, cuando el país empieza a concientizarse sobre la importancia del ambiente para la vida de un país y sus personas. Tal como señalan Garnier y Blanco (2010) "...una sociedad que no valora adecuadamente su ambiente y sus recursos naturales tiende a especializarse en actividades productivas que hace un uso extensivo, poco productivo y usualmente depredador de esos recursos..." (pág. 163).

En el desarrollo de un país y la consolidación de sus instituciones a través de procesos de transición de ideas a estructuras capaces de gestionar diversas áreas de la sociedad. Es por ello, que la necesidad de pasar de ser una oficina dependiente de las entidades vinculadas a las

actividades agrícolas, para Garnier y Blanco (2010), crearon una autoridad ministerial que fuera capaz de fortalecer el sistema de parques nacionales mediante una función regulatoria, educativa y protectora, que combinara hacia un mejor uso las riquezas ambientales y las oportunidades de generación de ingresos. Es razón por la cual, la tabla 2 presenta la normativa e institucionalidad creada capaz de abordar lo señalado anteriormente.

Tabla No. 2:
Normativa e institucionalidad creada para la Protección y Conservación del Ambiente

Año	Normativa e Institución	Objetivo
1977	Se creó la Ley de Parques Nacionales ² y las políticas de protección	La política de canje por naturaleza buscaba pagar la deuda externa después de la crisis de principios de los ochentas.
1988	Se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) ³	Catalizar y consolidar las políticas de conservación y ampliar la conciencia conservacionista en la población.
1992	Se creó la Ley de Conservación de Vida Silvestre	Se declara a la Fauna y Flora patrimonio nacional y su material genético de interés público, prohibiendo la extracción y comercio de tales especies.
1995	Se crea la Ley Orgánica del Ambiente	Se reconoce el ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho de las personas y el daño a éste como un delito de carácter social y económico que debe ser sancionado.
		Se crea la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), el Contralor del Ambiente (encargado por la aplicación de esta ley), el Tribunal Ambiental Administrativo (encargado de resolver las denuncias ambientales).

Fuente: Elaboración propia.

Como parte de las políticas que empieza el ministerio a establecer en un rol regulador de los temas ambientales, consiste en la elaboración de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) constituyéndose en el primer intento formal para incorporar criterios de sostenibilidad en las políticas de desarrollo del país (Garnier y Blanco, 2010).

2 Según Garnier y Blanco (2010) el Sistema Nacional de Parques Nacionales contempla 25 parques nacionales, 8 reservas biológicas, 58 refugios de vida silvestre, 11 reservas forestales, 32 zonas protectoras, 15 humedales, 2 reservas naturales absolutas, un monumento nacional y la zona de protección marino costera.

3 Hoy conocido como Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

La elaboración de instrumentos de planificación y gestión, en este caso de los temas ambientales, permiten definir el camino a seguir del país y la institucionalidad relacionada a partir de la generación de herramientas claras que se conviertan en el norte de las políticas nacionales.

La participación de actores externos a la institucionalidad contribuye a generar insumos para la misma, respecto a las necesidades y soluciones que la sociedad requiere. Por ejemplo: la generación de organizaciones ambientales colocan el debate ambiental a nivel de discusión de los distintos actores ejerciendo presiones principalmente sobre la clase política.

Tal como sucede en otros temas, la evolución de los conceptos conservacionista hacia un enfoque integral, según (Garnier y Blanco, 2010), centradas en una visión de “desarrollo sostenible”, que no solo busca evitar y revertir el deterioro ambiental sino además promover un desarrollo económico y social mediante un aprovechamiento y valorización de los recursos.

En sus inicios la política ambiental a nivel nacional consistía en mediante la expropiación de tierras, la declaración de parques y reservas nacionales, ante la dificultad de no contar con recursos para la supervisión de los mismos encontrándose estos cercanos a asentamientos agrícolas y ganaderos. Es por ello que hoy en día, se ha tratado de incorporar a las comunidades cercanas en actores importantes del desarrollo turístico y de la educación ambiental, mediante la concesión de tierras para el desarrollo de actividades productivas, fomento de uso de instrumentos privados de conservación (refugios privados), entre otros, como parte del enfoque del desarrollo ambientalmente sustentable promovido por el gobierno (Garnier y Blanco, 2010).

De acuerdo con los anteriores autores, una vez que se reconoce el ambiente sano como un derecho, le corresponde al Estado velar por él. Esto se traduce en introducir el tema de sostenibilidad ambiental en programas educativos, asegurar la salud ambiental mediante la regulación de los ambientes humanos a través del ordenamiento urbano y desarrollo urbanístico, un elemento primordial que comparten ambos sectores.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, el país no cuenta con una ley de Ordenamiento Territorial, sin embargo se ha creado una normativa legal asociada a factores que tienen una influencia directa, tal como es el tema ambiental (ver tabla 3). Es por lo tanto, que este caso aborda el tema ambiental, su institucionalidad y normativa como ingredientes adicionales en el estudio del tema con respecto al primer caso elaborado por la autora.

Tabla No. 3:
Principales leyes sectoriales con influencia directa en el marco jurídico del ordenamiento ambiental territorial en Costa Rica

LEY NO.	NOMBRE	AÑO DE EMISIÓN	NATURALEZA	AUTORIDAD COMPETENTE
4240	Ley de Planificación Urbana	1968	Lineamientos fundamentales para el desarrollo urbano y la generación de planes reguladores	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) adscrito al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
6043	Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	1977	Lineamientos sobre la protección, manejo y administración de la Zona Marítimo Terrestre	Instituto Costarricense de Turismo adscrito al Ministerio de Turismo
7554	Ley Orgánica del Ambiente	1995	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y el Poder Ejecutivo
7575	Ley Forestal	1996	Entre otros, establece los lineamientos de protección por de los bosques y cuerpos de agua	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) por medio del Sistema Nacional de Áreas de Protección (SINAC).
7778	Ley de Biodiversidad	1998	Establece las bases para la protección, manejo y conservación de la biodiversidad del país.	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) por medio del Sistema Nacional de Áreas de Protección (SINAC)
7779	Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo	1998	Establece la planificación de uso del suelo para actividades agrícolas y agropecuarias. Tiene efectos directos en el uso del suelo rural.	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
8848	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	2003	Establece la necesidad de desarrollar planificación de uso del suelo a nivel municipal que prevenga los desastres naturales.	Comisión Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias (CNE) adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Fuente: Astorga, A (2010). *Ordenamiento Territorial en Costa Rica 2010*. Obtenido de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Astorga_Allan_Ordenamiento_territorial_en_Costa_Rica_2010.pdf

Tal como señala Astorga (2010), el país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial como tal, en su defecto tal como lo señala el cuadro anterior, en 1968 se crea una ley de planificación urbana, de alguna forma limitando al territorio al espacio urbano. Sin embargo, agrega el autor, “el Ordenamiento Territorial es un proceso, cuya finalidad es establecer y promover el uso sostenible de los espacios geográficos” (pág. 3).

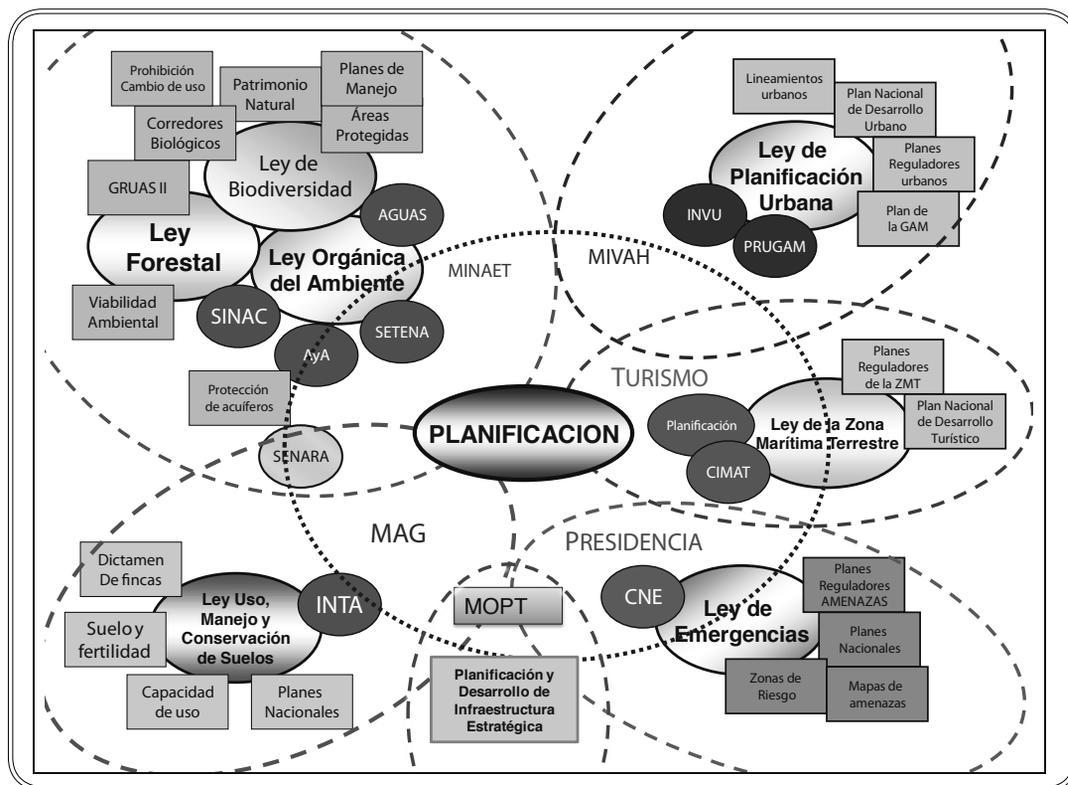
Desde este punto de vista el ordenamiento territorial no solo debe limitarse a un espacio urbano, dado a que como proceso de ordenamiento del territorio busca el uso sostenible y sustentable del espacio geográfico de un país, tomando en cuenta la serie de recursos y condiciones físicas y geomorfológicas que se encuentran dentro de él.

Conforme a la Ley de Planificación urbana ésta se define como un proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano. Asimismo, establece el Plan de Desarrollo Urbano, tal como señala Astorga (2010) a través del establecimiento de una política general de distribución de población y de usos de la tierra, dentro de un marco de coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

Por parte de la institucionalidad, la Ley de Planificación Urbana crea al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) con una serie de responsabilidades en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a los planes reguladores (vistos como un instrumento de planificación local sobre la distribución del territorio en una escala más detallada).

En esta misma línea a nivel de Gobierno Central, existen una serie de instituciones relacionadas con el tema del Ordenamiento Territorial (ver figura 3), que tal como señala Astorga (2010) requieren ser coordinadas mediante una Política Pública (aún inexistente) de Ordenamiento del Territorio debido a la gran participación de los distintos actores, sus competencias y respectivos intereses institucionales y políticos a través de un sistema de coordinación.

Figura No. 3:
Entidades del Gobierno Central relacionadas con el tema del Ordenamiento del Territorio



Fuente: Astorga, A (2010). Ordenamiento Territorial en Costa Rica 2010. Obtenido de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Astorga_Allan_Ordenamiento_territorial_en_Costa_Rica_2010.pdf

Por último, un elemento faltante que favorece la construcción de la agenda política, es la conceptualización distinta de lo urbano con lo territorial, dado a que desde el punto de vista de la planificación urbana y la serie de instrumentos que de ella se derivan, tienen a la inflexibilidad una vez que se tratan de plasmar en el territorio a nivel nacional a partir del único criterio de lo urbano.

Es reconocido y de fácil entendimiento que si la conceptualización no es compartida, en este caso sobre el ordenamiento territorial, por los distintos actores que participan y si no existe un conocimiento claro de sus competencias, funciones y límites de gestión dentro del proceso de ordenamiento territorial así como la relación que tiene este tema con el económico y ambiental principalmente, se limita la construcción de una agenda política acordada sobre este tema.

Referencias

- 1) Alarcón J. (2013). *Caso de Estudio: Política Pública de vivienda: el caso de su dinámica y evolución en el ordenamiento territorial del Valle Central de Costa Rica*. En M.Cubillo (Ed), *Administrar lo público*. San José, C.R.: CICAP,UCR.
- 2) Astorga, A. (2010). *Ordenamiento Territorial en Costa Rica 2010*. Obtenido de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Astorga_Allan_Ordenamiento_territorial_en_Costa_Rica_2010.pdf
- 3) Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación: Para administración, economía, humanidades y Ciencias Sociales*. México: Pearson.
- 4) Brenes, E y, Rodríguez, F (2008). *Propuesta de desarrollo urbano costarricense: Antecedentes, alternativas y desafíos*. Obtenido de: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/1699>.
- 5) Feoli, L. (2009). *Costa Rica después del TLC: ¿la calma que sigue a la tempestad?* Obtenido de: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v29n2/art06.pdf>
- 6) Garnier, L. y Blanco, L. (2010). *Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso*. URUK Editores: San José, Costa Rica.
- 7) Hernández, R. et al. (2010). *Metodología de la Investigación*. Cuarta Edición. Mexico: McGraw-Hill Interamericana
- 8) Jiménez, W. (2005). *Un modelo tridimensional: instituciones, sectores y sistemas, aplicable a Costa Rica*. Artículos de Investigación, Universidad Católica de Costa Rica. Obtenido de: <http://www.ucatolica.ac.cr/images/flippingbook/Humanitas/01/REVISTA%20HUMANITAS%201.pdf>

- 9) Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Editorial: Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile.
- 10) North D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Traducción de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura de México.
- 11) Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Editorial: Gedisa. España.
- 12) PNUD, (2005). *Construyendo una agenda de desarrollo para Costa Rica*. Obtenido de: <http://www.pnud.or.cr/images/stories/MundoqQueremosWeb-FINAL.pdf>
- 13) Poder Ejecutivo, (2011). DECRETO EJECUTIVO N° 36646-MP-PLAN DEL 14/06/2011.
- 14) Ronco, E. y Lladó E. (2000). *Aprender a gestionar el cambio*. Editorial: Paidós. España.
- 15) Segura, L (s.f). *La Conservación Ambiental en la Agenda de Política Exterior Costarricense*. Obtenido de: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/016/Politica-externior-ambiental-LD-segura.pdf

